

30/807



UNIVERSIDAD DEL VALLE  
DE MEXICO  
ESCUELA DE DERECHO

96  
20

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

La Importancia de las Contribuciones  
en el Gasto Público

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
María Eugenia Munguía Herrera

PRIMERA REVISION  
LIC. SILVIA LLITERAS  
ALANIS

SEGUNDA REVISION  
LIC. ABELARDO ARGUELLO  
ORTEGA

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

## DEDICATORIAS

A DIOS, por el Don de la vida,  
la salud y la razón.

A mi madre Amalia Herrera Vda. de Munguía, por todo el amor, sacrificio y entereza que ha vivido desde el momento de nuestra concepción, para haber de nosotros personas dignas, capaces y responsables ante la vida. Y por que ni aún ahora, que se ha quedado sola, deja de luchar por salir adelante".

"GRACIAS MAMI TE AMO"

A la memoria de mi padre:

A el Hombre que más le debo en la vida:

ENRIQUE MUNGUIA MAZA: a quien no supimos valorar en vida, y que ingratos sólo nos dedicamos a juzgar, sin darnos cuenta de que todo cuanto hizo por todos los que lo rodeamos, era con el único fin de nuestro beneficio.

A él, que fué el ejemplo vivo de la responsabilidad, el deber, la obligación, el valor, el coraje y la entereza, porque nos demostró a todos que aún sin preparación y sin los medios suficientes, se puede triunfar y alcanzar todas las metas que nos impongamos, de una manera digna y honesta.

A él, que aún el último aliento de su vida, le fué arrancado mientras se encontraba trabajando, luchando por el bienestar de todos los que amaba.

A él a quien no le importó sacrificar su vida, su tiempo, su esfuerzo para darnos todo lo que podía. Y brindarnos la oportunidad que a él le fué negada y poder realizar una carrera.

A él que nos enseñó, a su modo a defendernos, a trabajar, a salir adelante por nuestro propio esfuerzo, y que ni como hijos, ni como esposa, ni como hermanos, ni como padres, ni como amigos quisimos otorgarle la razón, su razón.

A él que en ningún momento le negó su ayuda a quien lo necesitó, y sin dilación acudió hacia quien se lo solicitó.

A él que no merecía el fin que tuvo, pero que aún con ese dolor, nos ha legado una experiencia, y nos ha enseñado, que debemos valorar y amar lo que tenemos, mientras lo tenemos, y también nos ha enseñado que debemos luchar por nosotros mismos, aún en las situaciones más adversas y no depender de nadie que no quiera ayudarnos.

A él, le brindo este trabajo, que no es sólo mío, sino que es también suyo, porque es la culminación de su esfuerzo y su sacrificio, y que comparto como tal aún cuando no tenga la dicha de verlo con sus propios ojos.

TE EXTRAÑO CON EL ALMA Y NUNCA TE OLVIDO.

"GRACIAS"

A todos y cada uno de los profesores, que a lo largo de mi vida de estudiante, me brindaron un poco de su gran sabiduría, para hacerme llegar hasta donde me encuentro y en especial, al Lic. Abelardo Argüello Ortega, por su paciencia y dedicación a la realización de este trabajo, y al Lic. Néstor Padilla S. quien con su perfecta cátedra, despertó en mi el interés hacia esta hermosa materia.

**A mi amado esposo Rafael:**

Mi amante, amigo y compañero incondicional, por todos los momentos juntos, dulces y amargos y los que vendrán: Gracias por todo tu amor y nuestros hijos.  
TE AMO.

**A mis hijos Rafael E. y Ander A.:**

Por que han sido el alicente para mi superación personal y ser un digno ejemplo ante sus ojos, para su superación ante la vida. LOS ADORO.

A mis suegros Rafael e Isabel; por haberme brindado todo su apoyo y su ayuda, para la realización de este trabajo. "GRACIAS"

A mis hermanos, Mónica, Marissa y Paulo Enrique, por todo su cariño, que quizá no merezco por no ser el mejor ejemplo a seguir, pero a quienes quiero con todo mi corazón.

A mis cuñados Max y Oscar, por su gran apoyo e incondicional ayuda, en los momentos más difíciles de nuestra vida familiar.

A mis amigas casi hermanas: Alma y Carolina, que han estado a mi lado en los momentos más hermosos y también en los más amargos y tristes de mi vida, Dios las bendiga.

A mis cuñados y concuña, Armando, Ana, Alejandro, Daniel y Pilar por todo su cariño.

En manera muy especial a mi Abuelita Margarita, que fue quien se desveló durante toda mi infancia, quien vigiló mis tareas y cuidó de mis enfermedades. "GRACIAS POR TU SACRIFICIO. TE QUIERO MUCHO".

# I N D I C E

PAG.

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ECONOMIA

1.1. SINOPSIS HISTORICA	2
1.1.1. Grecia	2
1.1.2. Roma	18
1.1.3. Epoca Medieval	33
1.1.4. Epoca Contemporánea	39
1.2. ECONOMIA POLITICA	43
1.3. EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL	46

### CAPITULO II

#### EL ESTADO Y LA RECTORIA ECONOMICA

2.1. EL ESTADO INTERVENCIONISTA	51
2.2. JUSTICIA SOCIAL	62
2.3. BASES JURIDICAS DE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO	68
2.4. FINES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO A TRAVES DE LA ECONOMIA FISCAL.	73

## CAPITULO III

## MARCO JURIDICO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

3.1. CONCEPTO	82
3.2. NATURALEZA JURIDICA	85
3.3. POTESTAD TRIBUTARIA	82
3.4. LOS CONCEPTOS FISCALES DE RECAUDACION	90
3.4.1. Los Ingresos del Estado	92
3.4.2. Clases y Caracteristicas	93
3.4.3. Impuestos y su Repercusión Social	97
3.5. EL IMPUESTO COMO FIGURA FISCAL MAS IMPORTANTE EN LOS INGRESOS DEL ESTADO	102

## CAPITULO IV

## LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LA RECAUDACION FISCAL

4.1. ORGANIZACION Y CONTROL FISCAL	107
4.2. DELITOS ESPECIALES EN MATERIA FISCAL	124
4.3. CONSECUENCIAS DE LA RECAUDACION EXIGUA EN LOS INGRESOS DEL ESTADO	128
4.3.1. Económicas	128
4.3.2. Sociales	130
4.3.3. Jurídicas	131



	PAG.
CONCLUSIONES	134
PROPUESTAS	137
BIBLIOGRAFIA	139

## INTRODUCCION

La idea de la realización de este trabajo, nació por la clara inconciencia que como Mexicanos, muchos de nosotros, tenemos sobre las necesidades que tiene nuestro gobierno para poder satisfacer los requerimientos que como sus gobernados le ocasionamos, para poder prestarnos correctamente todos los servicios y realizar las actividades que están bajo su cargo.

Por medio de este trabajo he querido crear un quien lo lea, un poco de conciencia cívica, despertar su curiosidad para saber a dónde y porqué el Estado nos solicita el pago de contribuciones.

En esta investigación sólo he abarcado una pequeñísima parte de lo que nuestro Estado tiene y debe desarrollar bajo su cuidado, para poder satisfacer nuestras necesidades sociales.

De este modo, la investigación realizada fué dividida de la siguiente manera:

En el primer capítulo veremos la historia de la Administración que han realizado a lo largo del tiempo, las diversas culturas, entre las cuales encontramos a las más grandes de la antigüedad, como son Grecia y Roma y las que se desarrollan posteriormente; además de un breve análisis sobre la economía y el porqué de su importancia.

En el segundo capítulo trataremos sobre el papel que ha desempeñado la intervención del Estado, y el porqué es indispensable su mediación en la economía del mismo para un mejor control y desarrollo de su pueblo, en todos los ámbitos.

En el tercer capítulo conoceremos, las bases legales en las que el Estado se apoya para poder intervenir en la economía, y también los poderes que a través de la Constitución se le han otorgado, para poder obligarnos al pago de las contribuciones y su administración. Así como también conoceremos un poco sobre las formas de ingreso que percibe el Estado, y sus características.

En el cuarto capítulo, veremos las actividades que el Estado realiza, para poder recaudar los impuestos, y bajo qué organismos está custodiada tal actividad, así como por quiénes se auxilia la Secretaría de Hacienda ante los Estados y Municipios para realizar correctamente este trabajo; también conoceremos algunos de los ilícitos fiscales y las consecuencias que trae la insuficiente recaudación de ingresos para el Estado y por ende para nosotros mismos.

Ahora bien, considerando que el presente trabajo recepcional, no satisfaga cabalmente los principios de investigación de los exigentes, solicito a ese H. Jurado que al evaluarlo sea benevolente, tomando en cuenta desde luego,

el ánimo personal de superación académica que me ha incitado a desarrollarlo.

## **CAPITULO I**

### **LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ECONOMIA**

#### **1.1. SINOPSIS HISTORICA**

**1.1.1. Grecia**

**1.1.2. Roma**

**1.1.3. Epoca Medieval**

**1.1.4. Epoca Contemporánea**

#### **1.2. ECONOMIA POLITICA**

#### **1.3. EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL**

## CAPITULO I

## LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ECONOMIA

## 1.1. SINOPSIS HISTORICA

## 1.1.1. GRECIA

Con la agrupación de los hombres en comunidades, fué necesario realizar una organización, para la mejor convivencia de los mismos, esta organización debía encargarse de administrar y dirigir la comunidad y sus bienes.

Entre las comunidades más antiguas encontramos que una de las más desarrolladas, fué la de Grecia: En sus inicios, la civilización griega se mantuvo como un estado feudal, el cual se manejaba por medio de reyes, que a su vez se sometían a las decisiones de la Asamblea. (1)

"La administración en la cumbre, era todavía una administración familiar, llevada a cabo por un grupo de sirvientes domésticos con funciones específicas, pero éstos eran complementados con therapontes, un grupo de sirvientes superiores, reclutados de familias nobles.

Estos therapontes se organizaban jerárquicamente, y los

(1) Jacques Ellul, Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Edit. Aguilar, Madrid España 1970.  
Pág. 21.

más altos asistían al rey en sus funciones religiosas o lo representaban como heraldos en las funciones públicas, otros servían en las fiestas reales, actuaban como mensajeros dotados de poder real, convocaban al consejo, hacían proclamaciones al pueblo, llevaban órdenes reales a las batallas y representaban la autoridad real en misiones en el extranjero.

El reclutamiento del ejército, la provisión de naves y de abastecimientos para afrontar al gasto público, se distribuían de acuerdo con la tribu, cada una de las cuales daba su contribución según lo dispuesto por el rey a través de líderes que sustentaban sus títulos hereditarios concedidos por él, recibiendo una especie de renta por las cosechas y un impuesto sobre las operaciones comerciales". (2)

Durante el primer milenio, los griegos fundaron ciudades a través de todo el Mediterráneo, estas ciudades se organizaron por medio de heterías, en donde cada ciudad se gobernaba por un rey que tenía la misma jerarquía que los jefes de las heterías, y no podía crear impuestos, reunir el ejército, pero sí podía reunir a la Boule para decidir sobre planes políticos y las contribuciones, que se realizaban en

(2) Gladden E. W. Una Historia de la Administración Pública desde los Primeros Tiempos hasta el Siglo II. Vol. I. Edit. Fondo de Cultura Económica. I.N.A.P. 1969. México. Pág. 102.

oro y plata.

De entre estas ciudades, las más destacadas, por que representaban concepciones opuestas del gobierno en cuanto a la administración, fueron Atenas y Esparta.

La ciudad de Atenas o Atica tuvo una organización política centralizada, y se dividía en cuatro tribus de carácter administrativo.

Hacia el siglo VII A.C. las monarquías fueron desintegradas y absorbidas por las magistraturas, creando una organización aristocrática en donde "no hay administración ni funcionarios y tanto la Hacienda como el ejército del Estado son muy poco importantes en Atenas.

En este organismo público elemental, todo el poder pertenece a los jefes de los genos" que era la unidad política más importante de entonces. (3)

En Atenas esta desintegración fué muy lenta, ya que la nobleza incorporó junto al rey a un regente llamado Arconte, que representaba la aristocracia y podía ejercer el poder, fué él quien adquirió más adelante todo el poder.

Hacia el siglo V A. C. en Atenas se comenzó a ver la

(3) Jacques Elul, *Op. cit.* pág. 65.



intervención del Estado, sobre todo en materia económica, para poder percibir impuestos y asegurar las provisiones de los ciudadanos, fortaleciendo las finanzas públicas; trayendo como consecuencia la necesidad de un comercio exterior y el nacimiento del Imperialismo Comercial.

En ese tiempo, "las ciudades percibían derechos por aduana, gravando todas las mercancías con derechos ad valorem, existía un impuesto sobre los cargamentos equivalente al 2 por 100 de su valor, y también impuestos indirectos situados sobre las ventas públicas y recaudados por los agrónomos". (4)

Atenas fué la primera ciudad en implantar el gobierno Imperial por un pueblo; dentro de este Imperio democrático, se encontró el demos que eran las circunscripciones territoriales que formaban el Atica, estas demos "vinieron a ser el centro de una vida municipal, con su Hacienda, su administración y su policía propias; y a su frente había una demarca, elegido por la Asamblea. El demarca dirigía, junto con los tesoreros, la Hacienda Municipal, podía imponer multas y controlar el registro civil. La Asamblea decidía en materia de impuestos, de gastos, acerca de las prestaciones suntuarias debidas a los ricos, llamadas liturgias y votaban

(4) Bladden E. N. Ob. cit. pág. 104.

sobre las recompensas a otorgar". (5)

Hacia el año 480 A.C. "con el propósito de la defensa marítima se constituyó la Confederación de Delfos, proyectándose que cada ciudad contribuyera con una cuota de navíos para la unión naviera, muchos de los pueblos prefirieron aportar en lugar de barcos, y este fué recolectado por los tesoreros griegos y enviados a Atenas en donde se depositó en el tesoro de Delos, para lo cual la Confederación decidió reunirse en el mismo, para decidir sobre la política general.

En esta Confederación, cada Estado tenía un representante, con excepción de Atenas, que debido a su riqueza comenzó a dominar la Confederación". (6)

Hacia el año 377 Atenas volvió a estar al frente de la Confederación y se representaba por un Synedrion y la Boule que representaba a la Ekklesia ateniense y a la Confederación respectivamente.

En ese tiempo, con respecto a la hacienda, se realizó un censo de las rentas de los particulares, basándose en las declaraciones de los ciudadanos controlados por los demarcas

(5) Jacques Ellul. Ob. cit. pág. 89.

(6) Blodden E. N. Ob. cit. pág. 107.

y se estableció un impuesto de 1 por 100 de acuerdo con las tierras.

"La democratización de la Constitución ateniense continuó. Se introdujo un interesante método de financiamiento de los pagos y distribuciones adicionales cuando se formó un fondo especial bajo la administración de su propio ministro para la recepción de impuestos de los ricos. Se impuso un tributo a la propiedad, basado en un quinto del capital de cada ciudadano inscrito en el registro, y para su administración los ciudadanos fueron divididos en veinte symmories.

La responsabilidad para el pago del impuesto al tesoro, se puso en manos de los ciudadanos más ricos de cada symmory. Este sistema de responsabilidad conjunta se encontró que en la práctica funcionaba más expeditamente y con menos fricciones que el método normal de colecta mediante funcionarios de Estado.

La parte ejecutiva del gobierno de la ciudad permaneció con el Consejo de los quinientos, a través de los pritanos, pero éstos eran responsables de la política general, dejándose de las responsabilidades administrativas en manos de magistrados, frecuentemente agrupados en consejos representantes de las tribus.

Se distinguieron tres tipos de obligaciones oficiales:

la política, la económica y la subordinada o servil. La obligación de los magistrados era deliberar, decidir y expedir instrucciones, y éstos parecen cubrir el grupo político.

En el grupo económico encontramos a ciudadanos elegidos para cuantificar el grano para la distribución, y la última clase eran los esclavos públicos". (7)

Dentro de la administración pública griega, se dieron cargos específicos en dos niveles importantes.

En el nivel superior se encuentran:

- Aquellos relacionados con el control general del conjunto de las oficinas públicas y responsables de convocar e introducir asuntos a la Asamblea.
- Los generales o comandantes encargados de la defensa de la ciudad, incluyendo la vigilancia de las puertas y los muros de la ciudad y la inspección o instrucción de los ciudadanos; y
- Los funcionarios financieros que reciben y revisan las cuentas de otras oficinas, conocidos como auditores, contadores, examinadores o abogados del fisco.

En el segundo nivel encontramos:

- El Agorónomos encargado del ciudadano de la zona del mercado y responsable de la supervisión de los contratos y del mantenimiento del orden.
  
- El Astynomos que estaba estrechamente vinculado con el Agorónomos y que era un superintendente de la ciudad, quien realizaba la vigilancia de las propiedades públicas y privadas en el centro de la ciudad, el mantenimiento y cuidado de los caminos y edificios abandonados y cuestiones similares, así como la superintendencia de las fronteras, todo ello con el propósito de prevenir disputas.
  
- El Agronomoi, que era muy similar al Astynomos y era un inspector rural (en ocasiones guardabosques) quienes desempeñaban deberes muy similares fuera de la ciudad.
  
- Otros eran los receptores de cuentas o tesoreros, los cuales tenían la tarea de recibir y guardar los ingresos del erario y desembolsar cantidades de dinero a los diversos departamentos.
  
- Entre los siguientes encontramos a los relacionados con el registro de los contratos privados y las decisiones de la corte, y se encargaban de las denuncias dentro de los cuales encontramos diferentes denominaciones, tales como Oficial o Registrador

Público, y en las ciudades más grandes el trabajo se podía dividir en departamentos.

- El último, tenía que ver con la ejecución de sentencias sobre los ofensores, con la recuperación de deudas y la custodia de prisioneros. (8)

Estas seis clases de magistrados, formaban la dirección ejecutiva de la ciudad Estado y de acuerdo con la Constitución de Atenas, los magistrados que debían ser elegidos eran: Tesorero del Arca Militar, pagador de la contribución al teatro, conservador de las fuentes y los Strategoi o comandantes militares.

Durante el gobierno de Eubulo, hubo necesidad de realizar reformas, sobre todo en el ámbito financiero, debido al estado económico de la ciudad; la base de su política fue el equilibrio financiero; disminuyó los impuestos y con ello aumentó los ingresos, reorganizó la administración de minas e industrias estatales, disminuyó las exenciones de impuesto y privilegios fiscales.

"Para vigilar la hacienda, Eubulo logró que se le otorgara un derecho de control general. Transformó la tesorería y los principios de presupuesto; así aplicó con

(8) *Ibídem.*, pág. 112.

rigor la afectación de los ingresos a los gastos, la especialización de las partidas presupuestarias, y prohibió las transferencias de créditos o fondos presupuestarios. Anualmente, los excedentes financieros se repartían en tres cajas, la de gastos imprevistos, la caja del ejército y la caja de la "théorica". (9)

Esta política fiscal logró que se reconstruyera la marina y se realizaran obras públicas como carreteras o servicios públicos de agua.

La implantación para la organización de la hacienda en este periodo se encontró con muchas dificultades, ya que los ciudadanos, no aceptaban someterse a un impuesto directo.

Los gastos durante ese tiempo se dividían en dos:

Ordinarios. Eran los originados por el culto, a los que se aunaron las obras públicas, marina y milicia, indemnizaciones y gastos de beneficencia y pensiones.

Extraordinarios. Eran los que se originaban como consecuencia de la guerra.

En cuanto a los ingresos, éstos se dividían en los siguientes:

(9) Jacques Ellul. Ob. cit. pág. 96.

Los procedentes de las cajas públicas.

- Rentas del patrimonio público.
- Impuestos directos sobre los no ciudadanos.
- Impuestos indirectos (aduana)
- La Esphora (impuesto extraordinario por causa de guerra).
- La Eikosté (impuesto sobre las mercancías que salían o entraban por los puertos del Imperio Ateniense).
- Las liturgias, servicio o prestación pecuniaria impuesta a los ciudadanos ricos, y tenían como finalidad aligerar el presupuesto público.

En cuanto a la administración de la Hacienda, había un reparto de los fondos por parte de la ekklesia y se realizaba cada año describiéndose cada clase de ingresos a cada clase de gastos, de forma que cada servicio tenía su propio presupuesto, y la Ekklesia, entregaba una cantidad a cada magistrado para que él ordenara los pagos con libertad. (10)

La recaudación de los ingresos estaba a cargo de la

(10) *Ibidem*, pág. 120.



Boulé con la colaboración de diez magistrados o poletas, que "además vendían los bienes confiscados, adjudicaban las obras públicas y alquilaban los bienes públicos". (11)

En cuanto al tesoro, existieron diez apodectas, que recibían y centralizaban el cobro de los ingresos, llevaban la contabilidad del Estado relacionando los créditos y las deudas de la ciudad con los vencimientos y los pagos.

Con respecto a la organización del Imperio, se vió una organización central, en donde Atenas gobernaba y decidía sobre lo relacionado con las ciudades que la circundaban, convirtiéndose ésta en su capital.

Acercas de la Hacienda, la Eklesia fijaba el importe de tributo a cubrir por el Imperio, y la Boulé distribuía esta cantidad entre las ciudades en donde los tactai, calculaban la riqueza de la ciudad para con base en eso fijar el tributo.

Por otro lado, el Imperio de Esparta, había sobrevivido como un sistema de dos reyes provenientes de las dos casas reales, de las cuales había surgido el Estado. Estos actuaban conjuntamente y ejercían una provechosa supervisión del uno por el otro. Seguían detectando la dignidad del alto

(11) *Ibidem.* pág. 104.

sacerdote y del comandante del ejército, pero habían perdido la mayor parte de su poder judicial, constituyendo una excepción en el juicio sobre las cuestiones relativas a los caminos públicos.

En Esparta, la Gerusia, o Consejo de ancianos, estaba formada por los dos reyes y veintiocho miembros de familias nobles, que debían tener más de sesenta años de edad.

Su elección era proclamada en la Apella o Asamblea, como el premio de la virtud.

La Gerusia, no obstante su categoría consultiva, ejercía una influencia política bastante grande y actuaba como una corte de justicia criminal. Todo ciudadano espartano de más de treinta años se sentaba en la Apella, más como obligación que como derecho. Convocada originalmente por el Rey, esta función fué transferida al Eforato, probablemente la parte más característica del sistema espartano.

El Efor estaba constituido por cinco ciudadanos elegidos al azar y que desempeñaban el cargo por un año. Comenzaban como asistentes administrativos para liberar a los reyes de responsabilidades onerosas que iban más allá de su control personal, pero como resultado de un trastorno interno se convirtieron en guardianes de los derechos del pueblo, con la tarea de vigilar celosamente la conducta de los

reyes. (12)

A los reyes se les unía una corte en la que se encontraban, un archicanciller, que dirigía la correspondencia, un gran visir, consejero secreto del rey, los somatophilacos, que vigilaban la administración, los hetairos, de los cuales, se escogen los consejeros del rey y gobernadores, y por último el Estado Mayor, que constituía un ministerio.

Con respecto a la Hacienda, existieron muchos regímenes fiscales en las regiones del Imperio, pero a partir del año 330 A.C. se divide en cuatro direcciones regionales: Egipto, Asia Menor, Siria y Babilonia, al frente de las cuales se instituyó un director regional, de los cuales, uno actuaba como ministro de Hacienda de todo el Imperio y se encargaba de la dirección de la Caja de las Provincias y el antiguo tesoro de guerra. En cada región llamada Satrapía, había un tesorero pagador junto al Sátrapa, encargado de pagar los gastos, Cada Satrapía se dividía en otras circunscripciones, que tenían al frente un epimeleta, encargado de cobrar los impuestos y de ingresarlos en la Caja.

En Esparta no existió la administración centralizada, sino regional, en donde la base de la administración era la

(12) Blodden E. W. Ob. cit. pág. 103.

Satapia, de las cuales existían aproximadamente veinte; siete en Asia Menor, una en Siria, seis en Babilonia y seis en oriente. Estas satrapías estaban dirigidas por un Sátrapa, que tenía poderes civiles, administrativos, económicos y de policía, pero no poseía poderes militares ni fiscales.

Las otras provincias, conservaron su antigua organización administrativa como Chipre, Caria y Fenicia, pero pagaban un tributo. Egipto se dividía en dos Nomaquias, que se dirigían por dos gobernadores indígenas y dos estrategas, pero después Alejandro Magno, estableció una tesorería única, que estaba a cargo de un tesorero que terminó gobernando Egipto.

En los países indios, se permitió el gobierno a los reyes indígenas pero con una menor jerarquía que los generales macedonios.

"En Menfis, Alejandro reorganizó el gobierno del país colocándolo en manos de dos monarcas naturales del lugar, pero confiando al mismo tiempo las provincias contiguas de Arabia y Libia a gobernadores griegos, quienes se encargarían de la vigilancia del vecino Egipto". (13)

"Tras la muerte de Alejandro, el Imperio se quebró en

(13) *Ibídem*, pág. 117.

una serie de fragmentos, por una parte, las ciudades griegas y por otra, tres grandes monarquías, (Macedonia, Egipto y el Imperio Seleucida) y por último, varias pequeñas monarquías, tales como Pérgamo, Bitinia, Galacia, etc. Este conjunto constituyó el mundo Helénico, caracterizado por el predominio del régimen monárquico y el ejército". (14)

Durante estas monarquías, el Estado tuvo una intervención en la economía, por motivos fiscales y para que la producción se encaminara a los productos de exportación, que proporcionaban un gran ingreso a la dirección del gobierno. También estas monarquías basaron su economía en el aspecto fiscal, creando impuestos aduanales, sobre la renta de las tierras, etc.

Durante ese tiempo, en toda Grecia se vió "una sociedad rigurosamente dividida y gobernada por una aristocracia de terratenientes". (15)

Platón y Aristóteles fueron los grandes pensadores que dieron a la comunidad griega los fundamentos para un gobierno y un Estado casi perfecto, en sus obras la República de Platón y Ética de Aristóteles.

(14) Jacques Etul. Ob. cit. pág. 135.

(15) Eric Roll. Historia de las Doctrinas Económicas. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2a. ed. México 1984. pág. 29.

### 1.1.2. ROMA

El Imperio Romano tuvo su origen en pequeñas comunidades con un escaso y una rígida división de clases sociales. "Pero las condiciones geográficas favorables, la abundancia de recursos naturales el logro temprano de una especie de cohesión nacional y la conquista de colonias, produjeron una transición rápida a la estructura social, volviéndola más amplia y compleja". (16)

Roma se fundó, con la unión de los latinos, Etruscos y Sabinos: Con la intervención Etrusca, el régimen que se desarrolló en Roma, fué el de las civitas, estas civitas estaban inscritas en una Confederación en esta liga, cada ciudad preservó su forma de administrarse por sí misma y de recaudar impuestos.

Al paso del tiempo, en el período monárquico, el pueblo se dividió en tres tribus, que a su vez se dividían en curias, y cada curia era dirigida por un sacerdote, estas curias fueron la base para la vida política y administrativa, así como para la recaudación de impuestos y reclutación militar.

En el período monárquico, al frente del gobierno se

(16) Eric Roll. Ob. cit. pág. 39.

encontraba un Rey, que era nombrado por su predecesor. Este rey tenía con respecto al pueblo, poderes para "organizar las civitas, el jus belli ac pacis, el jus vitae necisque, puede distribuir las tierras públicas entre los particulares, preside la vida religiosa y la vida militar, nombra a los flamines y a los oficiales". (17)

Durante este período entre los primeros funcionarios, se encontraban los augures, que eran expertos intérpretes de los signos de la auspicia, "la unidad básica era la familia, en donde el paterfamilias ejercía un poder legal autocrático sobre su reino minúsculo". (18)

Debido a esta estructura, la administración estaba basada en tribus para las cuales, su propósito era la reclutación de soldados, dinero bajo las órdenes del rey mediante los tribuni o funcionarios tribales y nada más.

Estas tribus eran inicialmente tres, mismas que se dividían en curias, que se dedicaban a admitir a sus miembros en el cuerpo ciudadano.

Estos grupos se reunieron en la Comitia Curiata, que constituyó la primer asamblea popular romana, y cuya

(17) Jacques Ellul. Ob. cit. pág. 109.

(18) Gladden E. H. Ob. cit. pág. 121.

finalidad era ratificar la elección de un nuevo rey y certificar su lealtad.

"El sistema de administración pública, no requería todavía de un manejo financiero considerable y la mayoría de los gastos se relacionaba con los bienes personales del rey, derechos de aduana, licencias para el monopolio de la sal y las multas.

Cualquier fonde excedente se guardaba en el cuarto de seguridad o aerarium, el templo de Saturno". (19)

Esta monarquía desapareció hacia el año 509 A.C.

Las facultades de los reyes se transmitieron a los magistrados o pretores, que después se llamarían cónsules. Los poderes religiosos de el rey eran ejercidos por el Pontifex Maximus.

Al ser los plebeyos ignorados por los gobernantes, decidieron crear un tribuni plebis, en donde podían expresar su inconformidad ante el senado. Pero aún cuando consiguieron más adelante la legislación a algunos de sus problemas mediante la Ley de las XII Tablas, no se conformaron y deciden separarse del Estado, creando un pequeño Estado

(19) *Ibídem.* pág. 123.



interno bajo la Asamblea Concilium Plebis-Tributum, nombrando como ejecutivos a dos ediles y diez tribunos.

Los tribunos representaban pues a los plebeyos ante el senado y los protegían de las arbitrariedades de los magistrados.

Por su parte, los Patricios, formaron las llamadas centurias, formadas por cien hombres, durante esta República, fueron los cónsules los que gobernaban, y se llamaban pretores, éstos recibían todos los poderes, pero eran limitados, por el hecho de la existencia de dos cónsules al frente de la organización, estos cónsules tampoco podían ejercer por más de un año, y tampoco podían manejar los fondos públicos, para lo cual, había un quaestor. (20)

Con la reorganización de las civitas, basándose en la medida de la tierra se instauró un censo, en donde se consideraba la clase a la que se pertenecía de acuerdo con la riqueza, para poder imponer los tributos mismos que eran recaudados por los quaestores, que los depositaban en una caja pública que constituyó el Aerarium Saturni.

Hacia el año 217 A.C. se incrementaron los impuestos sobre el capital, se elevó el precio de la sal, se utilizó el

(20) Jacques Ellul. *Op. cit.* pág. 210.

aurarium sancticus, constituido por la vigésima parte del libertatis o impuesto sobre las manumisiones de esclavos, vendió territorios del ager publicus y se recurrió al crédito.

Como consecuencia de esto, surgieron los publicanos, capitalistas a quienes se les adjudicó el encargo de la recaudación de los impuestos. Esta organización de sociedades publicanas inició el capitalismo romano, que provocó el nacimiento de derechos aduanales, impuestos sobre las minas de plata, astilleros navales, carreteras, diezmos sobre el trigo, tributos sobre los pueblos vencidos, organizándose por medio de particulares.

La Hacienda estaba controlada por el senado, que decidía sobre los impuestos y los gastos, siendo recaudados por los quaestores y publicanos, quienes los centralizaban.

En ese tiempo, el impuesto principal era el tributum excensu, y se encaminaba a la riqueza inmobiliaria; un segundo impuesto directo fue el aes hordearium, que se destinaba a la caballería; hacia 168 A. C. se extendió el impuesto a las provincias, los italianos debían pagar el vectigal o renta variable y las tierras confiscadas eran devueltas mediante el pago de un impuesto fijo o stipendium.

Los impuestos indirectos eran las aduanas, que debían pagar todos los habitantes de Italia, el pago de prestaciones

en especie, para costear los gastos y alimentación de los magistrados romanos de visita y el vicesima libertatis, que era la vigésima parte del precio del esclavo que se manumitía.

La organización de Roma se realizó por medio de una Confederación Italiana, durante el tiempo de la República; el sistema de Municipios, nace por la idea de llegar a la Constitución de un Estado Romano; al municipio se le concedió el derecho a la ciudadanía, inscrita políticamente a la tribu, pero descentralizado desde el punto de vista administrativo; y era dirigido por magistrados delegados, o por una organización antigua.

Dentro de los municipios se dieron tres categorías:

- Los optimo jure, que se administraban independientemente, ya que contaban con una Asamblea del pueblo, un Senado y magistrados similares a los de Roma, teniendo también el jus sufragii y el jus honorum.
- Los caerites, tenían todos los derechos con excepción del jus sufragii el jus honorum, y frecuentemente se administraban por sí mismos, por medio de un praefectus que le delegaba Roma.
- Por último los aeraril, que eran administrados por un

praefectus, enviado de Roma y nombrado por los comitia tributa; en él tenían que pagar un impuesto especial para rescatar su libertad.

En último término se crearon las colonias, que tenían como finalidad ocupar el territorio de un pueblo vencido y constituían una guarnición militar en el país ocupado.

Las provincias eran Sicilia, Cerdeña y Córcega; estaban administradas por dos pretores provinciales, que se encargaban de la administración judicial y militar, y eran ayudados por cuestores en lo relativo a la hacienda, estas provincias estaban obligadas al pago de impuestos directos como el decuma, impuestos por arrendamiento como el vectigal metallum sobre los productos de minas, y también impuestos indirectos como las aduanas portorias.

Dentro de estas provincias, existieron algunas ciudades independientes, algunas de las cuales se llamaban federadas, y estaban exentas de ser administradas por los gobernadores, dirigiéndose por sí mismas, pero tenían la obligación de pagar gravosos impuestos a Roma, y por otra parte, existieron las liberae que estaban exentas del pago de impuestos.

La dictadura se inició en el año 49 A. C. con la proclamación de César como dictador; éste unificó los municipios y convirtió a Roma en la capital, constituyendo el Estado; "controló el arrendamiento de la recaudación de

impuestos e intentó reducir el papel de los publicanos reestableciendo las aduanas italianas". (21)

Después se instauró un principado en donde se organizó un sistema de entidades ejecutivas adjuntas a los magistrados, que eran los representantes del pueblo, siendo éstos de dos clases; de administración provincial y de administración central.

De esta organización se dió una administración tradicional en Roma e Italia, las provincias se dividieron en senatoriales e imperiales, que eran dirigidas por senadores o por el princeps respectivamente.

Se crearon para la administración, los prefectos que gobernaban Roma en la ausencia del gobernador, junto a éstos crearon las curatelas, que se encargaban del servicio de agua e higiene, edificios públicos y carreteras.

La ciudad se dividió en catorce zonas administrativas, subdivididas en barrios, que eran administrados por un guardia, y cada calle se vigilaba por un comisario.

Italia estaba dividida en treinta y cinco tribus, que integraban Roma e Italia como una sola unidad, pero a su vez Italia se subdividió en once regiones, que no eran

(21) *Ibidem*. pág. 279.

provincias, ni tenían administración independiente, ni se dirigían por gobernadores; en ellas se encontraban comisiones ejecutivas, encargadas del catastro, correo imperial, empadronamiento y la investigación relacionada con el ager públicos.

Con respecto a la hacienda se traba de obtener el máximo rendimiento de los impuestos que se integraban en forma regular como: El Diezmo, que era un impuesto de cuota y el Stipendium que era un impuesto por repartimiento; se observaron los demás impuestos como, aduanas y por la venta de esclavos y los monopolios; se creó el impuesto sobre las sucesiones, el del importe de las ventas y el de la venta de esclavos; aumentaron los monopolios que junto con los anteriores formaban los ingresos.

En atención a la organización hacendaria, el tesoro se dividió en cuatro cajas, que eran la de Senado o Aerarium, la del Emperador o Fiscus, la Autónoma del ejército y el Ptrimonium Caesaris, siendo las más importantes, El Fiscus y el Aerarium.

El aerarium, recibía los impuestos de las provincias senatoriales y de Italia, y era presidido por los praefecti aerarii, que eran senadores y cubrían los gastos locales.

El fiscus estaba integrado por varias cajas provinciales y contenían los impuestos de las provincias

imperiales, que en un principio se ingresaba al aerarium, pero después se entregó directamente a Augusto.

El aerarium militare, percibía los impuestos en las sucesiones y las ventas, estos impuestos cubrían los gastos por pensiones y se dirigía por tres prefectos.

El patrimonium Caesaris, recibía las rentas de la fortuna del princeps, las confiscaciones de bienes por condena penal y era propiedad del Estado, en cuanto al capital, pero las rentas pertenecían al princeps.

En esta organización existieron dos presupuestos y dos administraciones fiscales, confeccionando el senado el primer presupuesto y el consilium principis el segundo.

En la administración de la Hacienda, se impidió que los gobernadores se beneficiaran personalmente con el ingreso fiscal, evitando que cobraran su sueldo con las rentas de la provincia; prevaleció el sistema de percepción directa de los impuestos. En las provincias senatoriales, el importe del arrendamiento se ingresaba por el gobernador y el cuestor percibía los impuestos directos, encargándose de esta tarea en las provincias imperiales el procurador.

"La nueva gran institución del principado, no sólo concentró efectivamente el poder gobernante, sino que capacitó a su ocupante a llevar a cabo la función

coordinadora esencial para la administración del reino ampliado". (22)

Se creó una oficina de Obras permanente, llamada *curatores operum publicorum*. También se construyeron acueductos, baños y bajo las órdenes del *curator aquarum*, se distribuyó el suministro de agua de casa en casa por toda la ciudad. Para mejorar las comunicaciones se introdujo un Consejo de Caminos y una Junta para la Conservación del Tiber, y se aumentaron las medidas de seguridad y la protección policiaca.

Dentro de la carrera senatorial, existían seis niveles diferentes, graduados de acuerdo con la importancia del cargo; posteriormente se dividió en cuatro clases a las cuales se les asignaron salarios específicos, de los cuales se tomaron sus nombres.

Así los *sexagenarii*, que ganaban 60000 sesteracios, se encargaban de las posiciones más altas en la administración, ocupando puestos tales como, oficial de la correspondencia, asesor de los prefectos del pretorio y la ciudad, directores de la biblioteca pública, abastecedor del grano en ostia, etc.

(22) Gladden. E. N. Ob. cit. pág. 143



Los centenarii, ocupaban puestos romanos como guardia, prefecto de vehículos, procurador financiero y prefectos de las flotas de Gran Bretaña, Alemania y el Eúfrates.

Los ducenarii, eran procurados a la cabeza de ciertos departamentos, incluyendo herencias, patrimonio, etc. director general de correo, procuradores financieros de los consules, procuradores de tributación directa.

Los trecenarii detentaban importantes puestos de jefatura en la administración central, tales como prefecto del pretorio, cabezas de las oficinas del secretariado, director de finanzas, prefectos de abastecimiento de grano y guardia y prefectos gobernadores en las provincias.

Los civiles desempeñaban cargos como, cajeros, oficiales de registro, oficiales de despacho, empleados de la casa de moneda y otros de departamentos técnicos, guardianes de ujieres, lictores, heraldos y otros inferiores. (23)

En aquel tiempo surgió por fin una cancellería efectiva, lo cual se dividía en cuatro departamentos importantes, el *ab apistulis* (correspondencia), el *a libellis* (solicitudes), el *a cognitionibus* (consulta), y el *a studiis* (investigaciones preliminares).

(23) Bladden E. M. Ob. cit. pág. 148.

Con la influencia del helenismo, el principado se desarrolla hasta llegar al Imperio, en ese tiempo el Estado comienza a intervenir de manera muy marcada sobre la economía.

Se realizó una organización económica, en donde las corporaciones se multiplicaron y se sometieron a reglamentos; los propietarios debían garantizar con sus bienes el pago de los impuestos, y el Estado estatizó las fábricas.

El poder absoluto estaba en manos del Emperador, que se auxiliaba con cancilleres, las oficinas se transformaron en servicios de Estado y todos los habitantes se convirtieron en empleados públicos.

La mayor transformación la sufrió la Hacienda, que fue sometida a un ministro llamado rationibus.

El fiscus adquiere una gran importancia por sobre las demás cajas y pasa a convertirse en la única caja recaudadora, sometiéndose a la dirección de un rationalis summae rei.

Durante el Imperio, los gobernantes en turno hicieron sus propias aportaciones hacia los tributos, se suprimió el arrendamiento del tributum con la recaudación directa en los municipios, se suprimió la renta en las sucesiones y las aduanas, se creó el inspector del fisco, se reforzó la

vigilancia del ingreso y acrecentaron el número de procuradores recaudadores del impuesto, lográndose una total recaudación directa.

Los ingresos se formaban por los impuestos directos sobre sepulturas, extraordinarios sobre los senadores, y el extraordinario en el momento de la coronación del Emperador, pero se desgravaron los impuestos sobre las sucesiones, supresiones accidentales y cancelaron los atrasos del impuesto en Italia y Macedonia.

Otros ingresos eran "la explotación del patrimonio imperial, la conquista de minas de oro, la venta de tierras del fisco, los legados provocados, la venta del botín de guerra o de tesoros imperiales" o los empréstitos obligatorios contra los ciudadanos más ricos y la devaluación de la moneda. Se originó la revisión periódica del fisco cada quince años. (24)

En el Imperio tardío se dió una administración centralizada en cuyo frente se encontraba un magister officiorum, los scrinia y los agentes in rebus.

La administración de la Hacienda se dividió en tres:

- La primera se dirigía por el comes saciarum

(24) Jacques Ellul. *Op. cit.* pág. 358.

largitronum, ministro de economía y hacienda, y director del fiscus.

- Los demás ingresos son percibidos por el prefecto, director de la administración de contables para la confección del censo, reorganización de impuestos y los incumplidos.
- El comes rei private o segundo ministro de hacienda, dirige la explotación de los dominios imperiales.

Los ingresos se formaron por:

La Jugatio o impuesto territorial.

La copitatio o impuesto cargado a los grupos de mayores de quince años sobre trabajo rural.

Los impuestos por clase social.

Los impuestos indirectos eran el portorium o teloneum, impuesto de aduana, los consumos o arbitrios municipales y los de peaje.

Las cargas o servicios exigibles por el Estado eran, la Munera sordida o prestación de mano de obra, Munera Personalia o trabajo de funcionariado y los Munera Patrimonialia, que gravaban los patrimonios, aunándoseles el

hospicium u obligación de mantener a los funcionarios visitantes.

### 1.1.3. EPOCA MEDIEVAL

En el período conocido como Edad Media, las instituciones experimentaron modificaciones invisibles para enfrentarse con la situación social y económica que se estaba creando, mientras otras instituciones estaban naciendo para satisfacer las necesidades que no podían cubrir las instituciones antiguas.

La fase más antigua se caracterizó por poblaciones cada vez menores, economía regresiva, un comercio en declive y la desaparición parcial del dinero; la tierra era la única riqueza cierta y la sociedad recaía en las relaciones personales; el poder central, se tornaba dividido entre muchos poderes menores, mientras que los derechos de los señores feudales aumentaba. (25)

"La esencia de la sociedad medieval estriba en la división en las clases de señores y siervos, derivada de la estructura de los latifundios de la última época romana. La creciente escasez de esclavos produjo un cambio en el método

(25) Gladden E. N. Una Historia de la Administración Pública desde el Siglo XI hasta nuestros días. Vol. II. Edit. Fondo de Cultura Económica I.N.A.P. México 1907. pág. 15.

de administración de las grandes propiedades". (26)

"Las actividades de cada individuo estaban reguladas de acuerdo con su posición. Su lugar en la sociedad, así como sus deberes y privilegios, estaban minuciosamente definidos con relación a los rasgos políticos fundamentales de su Estado. (27)

La Europa se dividió en tres grandes reinos principales, pero no eran Estados reales, sino que estaban divididos en dominios independientes, en donde los reyes perdían cada vez más poder frente al señor feudal. (28)

En un Estado donde la unidad básica, era pequeña y localizada, la mayor parte de la administración era conducida verbalmente mientras que la constitución débil de los medios existentes y las estructuras que los contenían no favorecían la conservación de los registros o códigos que habían; el modelo administrativo que había, era centrado en la casa del señor o patrón. (29)

La administración señorial era autosuficiente y dependía de la posesión de tierras aptas para cubrir las

(26) Eric Roll. Ob. cit. pág. 44.

(27) *Ibidem*, pág. 44.

(28) Kominsky Eugenio A. Historia de la Edad Media. Edit. Ayuso Madrid España 1976. pág. 33.

(29) Gladden E. H. Ob. cit. pág. 17.

necesidades normales de la casa el señorío formó un centro local de dominio, que poseía un poder suficiente para defenderse de sus vecinos, de forma que cada feudo se convirtió en una unidad autocontenida, basta en sí misma.

Conforme el poder central decaía y crecían las condiciones de anarquía, los poderes del señor feudal aumentaban, desarrollándose la administración fortificada, con el desarrollo de nuevos métodos de guerra y adaptando a la administración a una nueva situación.

El feudalismo fué un remedio para la anarquía, pero no una condición previa de la integración, surgió siempre que la situación lo favoreció, sin ser parte de una época y su desarrollo varió según el lugar.

Francia estaba dividida en ducados y condados, en donde cada uno de los condes o duques administraba el gobierno interno, sin tomar en cuenta al rey; éstos contaban con sus propios vasallos, mismos que tenían también los suyos, de menor jerarquía, así se formó la Escala Feudal, en esta escala, se encontraba al frente el rey, más abajo los señores más poderosos y después los caballeros de menor rango, y cada uno de ellos era servidor del que se encontraba en un grado superior, dándose esta organización no sólo en Francia, sino en caso toda Europa.

En esta organización, el señor feudal se consideraba

como dueño absoluto de la tierra, el vasallo recibía un feudo por parte del señor y lo transmitía sucesoriamente a su hijo mayor a su muerte, y al tomarlo su hijo debía presentarse a jurar lealtad al señor.

Los señores feudales imponían continuamente contribuciones nuevas declarando suya la posesión de molinos, lugares para la elaboración de vino y aceite de oliva, hornos para pan, etc. y cobraban impuestos especiales por la prestación de estos servicios, además de obligar a los campesinos al pago del diezmo de la iglesia, que consistía en la décima parte de sus cosechas, continuando esta situación hasta el siglo XI.

En Inglaterra, el aspecto personal se mantuvo y la institucionalización se resistió, sin poder ser delegado en otro que no fuera un mayordomo del palacio el poder. Para conducir el reino, se desarrolló una división entre el trabajador del campo y la administración, naciendo en los siglos XI ó XII un secretariado, generalmente asociado con el guardarropa o lugar fuerte, donde se cuidaban los valores y las provisiones.

En un afán por fortalecer el gobierno real, el rey organizó una administración más efectiva, basada en el control de un dominio financiero mayor, mismo que debía basarse en la información exacta de los recursos del país, para lo cual se dividió el Estado en siete o nueve



circunscripciones, para realizar un censo, en donde aparecían todas las pertenencias del señor feudal y de sus tierras, incluyendo los vasallos.

Gracias a estos censos, el tesoro se acrecentó hasta el grado de necesitar una administración financiera, dando nacimiento a la thesaurus o tesorería, que llegó a ser una unidad separada, que en un principio ocupó una bodega de objetos, entre los que se encontraba el archivo del rey. (30)

Originalmente la tesorería fué un consejo del rey creado para la realización de asuntos de ingreso público e instituyéndose como la Real Hacienda, durante el reinado de Enrique I, sus funciones eran las de llamar a cuentas a todos los nombrados para asumir una responsabilidad en los negocios reales.

En Italia, "las ciudades se mantuvieron como los centros de la vida política, económica y social". (31) Antes de la conquista normanda, la comendatio, era vigente en los territorios sometidos a Bizcancio y consistían en concesiones imperiales de carácter tributario, en donde se les exentaba del impuesto y se les daba el derecho de impartir justicia, pero una gran parte de las tierras continuó regida por el derecho romano.

(30) *Ibídem*, pág. 23.

(31) Jacques Heurs, *Historia de la Edad Media*, Edit. Labor Barcelona España 1979. pág. 66.

Paralelamente a todo esto, se trabajaba en las soluciones a los problemas financieros, siendo el interés primordial, no sobre las finanzas gubernamentales, sino sobre la necesidad comercial de un sistema bancario confiable.

"En la segunda mitad del siglo XI los papas consolidaron su poder sobre la Iglesia y se pronunciaron contra los emperadores". Así Aildebrando administró su reinado todos los asuntos del trono papal.

Como apoyo al trono, la Iglesia proveyó durante toda la Edad Media de muchos e importantes centros administrativos locales, con los monasterios, que dieron pauta al desarrollo de nuevas técnicas de administración mejoradas y abrió paso al Imperio Papal, en donde el Papa gobernaba por medio de la Cámara Apostólica, que estaba organizada para hacer frente a todas las materias del gobierno.

Por su parte Alemania, se disolvió en varios dominios independientes, entre los cuales se encuentran, el Ducado de Sajonia, Franconia, Suabia, Babiera y Lorena.

En Alemania, existieron muchas comunas campesinas libres, y la Iglesia poseía una gran parte de la tierra, sobre todo a las orillas del Rin y donde los obispos eran un verdadero príncipe con un gran número de vasallos y

castillos. (32)

Así en Alemania, donde el poder del Sacro Imperio Romano dominaba, las relaciones feudales eran muy débiles y los reinos tendieron a parcelarse en un gran número de principados menores, teniendo como consecuencia una integración nacional tardía.

#### 1.1.4. EPOCA CONTEMPORANEA

En el siglo XX, el gobierno central, se ha visto en la necesidad de asumir formas institucionales generales; teniendo una legislatura representativa, organizándose sus miembros sobre una base de apoyo partidista, contando también con un Ejecutivo, que tiene el mando de los servicios de esta organización administrativa.

La diferencia entre la Monarquía y la República, ya no es significativa, ya que las nuevas monarquías son republicanas en su forma y funcionamiento, mientras que entre las repúblicas, podemos encontrar gobiernos autocráticos.

Actualmente se consideran tres los tipos de gobierno: el Parlamentario, con un jefe de Estado y un Primer Ministro, con un consejo de ministros, responsable ante la legislatura y con miembros en ella; el Presidencialista, que incluye la

(32) Kossinsky. Ob. cit. pág. 42.

separación de poderes, combinándose en la Presidencia el jefe de Estado como líder del Ejecutivo, sin ser responsable directo ante la legislatura, siendo únicamente el representante del Pueblo; el Comunista, que ahora sólo existe en China y Cuba, y que está organizado de forma que el poder está en manos de un sólo partido, con su propia estructura administrativa. (33)

Además existen dos sistemas de gobierno: el Central y el Federal; el Federal se requiere para afrontar la administración de un territorio muy grande y presupone una división diferente de la soberanía, estando hermanado por una división de funciones gubernamentales centrales entre dos niveles de autoridad; existiendo en todos un sistema de administración para cada área específica de necesidades, colocando funcionarios para la resolución de los asuntos públicos que pueden tener la forma de autoridades locales o autónomas completamente competentes y que pasan a formar las corporaciones públicas, comisiones y otras instituciones públicas.

La administración Central, adopta una relación reguladora o de supervisión hacia los cuerpos administrativos, resultando más favorable para los servicios públicos.

(33) Gladden E. W. Op. cit. pág. 429.

El apoyo político, de servicios administrativos y las funciones reguladoras, forman la función fundamental de las oficinas centrales, siendo sus actividades meramente administrativas, requiriendo de un personal especializado, encargado de cuestiones de policía, seguridad interna, finanzas y tributación, correo y telecomunicaciones, defensa y diplomacia.

A excepción de los gobiernos muy pequeños, es favorable tener dos niveles de gobierno, de modo que el gobierno local presenta dos ventajas muy grandes: permite vivir en un área determinada, buscando funciones más vinculadas, inclusive las concernientes a la seguridad y el orden, releva al gobierno central de la responsabilidad de cuestiones de menor importancia para el país.

La costumbre de nombrar cuerpos de gobierno locales o ejecutivos individuales a partir del centro, constituye un sistema de degeneración. El grado de control central hacia el gobierno local varía de acuerdo al sistema.

En todas las etapas de desarrollo de la sociedad, se ha llevado a cabo una administración importante fuera de la gubernamental, en donde el control de los sectores administrativos es una cuestión de orden administrativo, pero el crecimiento del gobierno y la extensión y difusión de la administración pública, ha permitido que este control, se transforme en un asunto más complicado, interviniendo también

el funcionamiento de normas de seguridad en contra del crecimiento de la burocracia.

El control directo de los jefes gubernamentales en la administración, es generalmente detentado por el ejecutivo, participando en menor escala otras ramas del poder, existiendo también controles externos y la influencia operante sobre la administración desde el exterior, a través del derecho, la supervisión legislativa y algunas formas de intervención.

Con la creación, en la época moderna de cámaras y consejos, se ha incrementado la relación entre el pueblo y sus representantes, y a su vez entre los representantes y el Ejecutivo, a través de esta vía pueden demostrarse las quejas en contra de la administración, por medio de demandas o interpelaciones, existiendo dos tendencias que están ejerciendo un control en la administración pública; el aumento en el ámbito de la actividad gubernamental y el creciente tecnocratismo de la administración en todas sus esferas.

No fué sino hasta el gran aumento de la actividad y complejidad del gobierno, siguiendo el estado como benefactor o de servicio social, que el pensamiento concentrado, se dirigió hacia la administración pública como un medio especializado del gobierno.

## 1.2. LA ECONOMIA POLITICA

"La economía política es la ciencia de las leyes sociales que rigen la producción de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas". (34)

Estas necesidades se dan en todos los hombres que viven en una sociedad con un cierto nivel de desarrollo histórico, consisten en la necesidad de vivir en un modo decoroso, con todos los medios indispensables para que ningún requerimiento tanto físico como intelectual sea descuidado, parte de estas necesidades son biológicas y su satisfacción es necesaria para la sobrevivencia, y son fácilmente cubiertas por la misma naturaleza.

La otra parte son consecuencia de la convivencia de los hombres; estas necesidades pueden ser de carácter individual o colectivo, para la satisfacción de la mayor parte de nuestras necesidades es indispensable objetos materiales que las llenen.

Estos objetos materiales son llamados bienes, y el hombre los obtiene de la explotación de la naturaleza mediante distintos trabajos, para transformarlos ya sea física, química o biológicamente, para que puedan adecuarse a

(34) Oskar Lange, Economía Política. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1981. pág. 11.

los requerimientos del hombre mismo.

Esta actividad realizada por el hombre para la satisfacción de sus necesidades, mediante la utilización de las reservas y fuerzas de la naturaleza se llama, producción, y los bienes obtenidos por medio de la producción se conocen como productos; esta actividad es completamente consciente y voluntaria y la llamamos trabajo, pero también mediante el trabajo, el hombre se hace capaz de realizar ciertas actividades específicas, que ayudan a su formación personal.

Durante este trabajo, el hombre hace uso de muchos objetos materiales que conocemos como medios de producción estos medios pueden ser materiales naturales adecuados para su uso, en la elaboración de otros productos que satisfacen nuestras necesidades directamente. (35)

Los bienes que satisfacen directamente nuestras necesidades los conocemos como bienes de consumo, y la diferencia con los bienes de producción estriba en su función, pues mientras uno es el objeto para obtener los satisfactores, el otro es un satisfactor directo de ellas.

La producción de los bienes materiales que nos ayudan para la satisfacción de las necesidades, es de carácter

(35) Oskar Lange. Ob. cit. pág. 13.



social, que se deriva del carácter social del trabajo, ya que los hombres que producen, no trabajan de una manera aislada, sino que complementan con su trabajo, el trabajo de otros hombres.

La distribución de los productos, es también una actividad de carácter social del hombre, y a esto hace referencia la definición de Engels sobre la economía política que dice: "Es la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de los medios materiales de subsistencia en la sociedad humana". (36)

"El objeto de la economía política, lo constituyen las leyes sociales de la producción y la distribución. Esta se ocupa del estudio de las leyes sociales relativas a la creación de los bienes y a la forma en que éstos son puestos a la disposición de los consumidores, es decir de los hombres que con la ayuda de estos bienes, satisfacen sus necesidades individuales o colectivas". (37)

La actividad que resulta de la producción de los bienes es lo que se conoce como actividad económica, y como esta actividad no se limita a una sola ocasión, conforma un proceso que se denomina proceso económico, que debe regularse por medio de la economía política, que establece la

(36) Oskar Lange. Ob. cit. pág. 15.

(37) Ibídem. pág. 16.

existencia de diversas leyes económicas, su alcance histórico, su modo de acción y sus relaciones mutuas.

"La economía política cobra sentido en cuanto se encamina al bienestar social, a la justicia social, lo económico debe enmarcarse por la normación jurídica y lo jurídico debe no ignorar el latir de lo económico". (38)

Así la economía política está íntimamente relacionada con la legalidad y las medidas jurídicas que para un buen desarrollo económico dentro de un marco de justicia social, debe contemplar el Estado consciente de la conveniencia que implica el trabajo paralelo a estas disciplinas tan importantes en la estabilidad de los gobiernos.

### 1.3. EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL

"El término griego politikos, es sinónimo de social". (39) razón por la cual, la economía política podría ser también un sinónimo de economía social; la economía social comenzó a expresarse con mucha frecuencia en la Polonia del siglo XIX y principios del XX.

"La economía, es una ciencia esencialmente humana, cuyo punto de partida es el hombre, no únicamente considerado

(38) Aranda Herrera. Historia del Pensamiento Económico. Edit. Litusa. México 1983. Pág. 17.

(39) Oskar Lange. Ob. cit. pág. 21.

desde el punto de vista individual, sino también considerado desde el punto de vista colectivo". (40)

A través de la historia, hemos visto la imperiosa necesidad entre los hombres de proveerse de todo lo indispensable y que no le proporciona directamente la naturaleza, motivo por el cual ha tenido que realizar actividades como el comercio, la industria y la producción; y que a su vez han permitido el desarrollo de todos los pueblos en las diferentes etapas de la historia.

La regularidad que encuentra la economía social, en el estudio de las leyes sociales que gobiernan la actividad económica de los hombres es la dependencia de las relaciones de producción, con relación a las fuerzas productivas sociales, que exige un modo definido de cooperación y de división del trabajo, sin limitarse a las diversas unidades económicas en donde se desarrolla el proceso económico, consistiendo el proceso social en el trabajo los hombres, los unos para los otros.

Las fuerzas de producción social, se basan en un definido tipo de propiedad de los medios de producción, que forman en conjunto lo que se llama modo de producción, distinguiéndose a través de la historia, cinco fundamentales

(40) Moisés Sáenz Granillo. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Edit. Estíngue, 11a. Ed. México 1963. pág. 13.

modos de producción, que coinciden con algunos períodos de la historia humana.

El primero es la comunidad primitiva, en donde los principales medios de producción son la tierra, de propiedad común.

El segundo, es la esclavitud, en donde tanto los medios de producción y los hombres se sirven entre sí, teniendo los hombres propiedad sobre los mismos hombres.

El tercero es el feudalismo, en donde la tierra en ocasiones es propiedad privada, y en otras del Estado, o bien pertenece a asociaciones como la Iglesia, siendo los trabajadores de la tierra, siervos que no la pueden abandonar por su voluntad, y trabajan en usufructo.

El cuarto es el capitalismo, en donde los medios de producción son propiedad de cierto sector de la sociedad, llamados capitalistas y el resto no posee sus propios medios de producción, trabajando como asalariados libres, y utilizan los medios de producción de los capitalistas, realizando la producción en grandes unidades, en donde los propietarios se quedan con parte del producto obtenido.

El quinto, es la producción socialista, en donde los medios de producción son propiedad social, está planeado y dirigido con conocimiento por la sociedad, con el fin de

satisfacer las necesidades de todos los miembros, de una manera similar.

Como consecuencia de la convivencia de los hombres, nacen ideas de carácter espiritual, en donde se contemplan la filosofía, la justicia, la política, etc.; todas estas ideas son de carácter social, pero asimismo, estas relaciones también crean en los hombres temores y desconfianza, este tipo de sentimientos, provocan que la producción disminuya, al sentirse el hombre con descontento por la explotación que ejercen sus semejantes sobre él.

Por esto es indispensable que toda actividad económica sea encaminada a la idea de justicia social, en donde los hombres tienen tantos deberes como derechos, y se deben encontrar en un marco de igualdad tanto económica como social y cultural, para que la economía que es la base para la supervivencia y buen desarrollo de la humanidad, sea de carácter social y equitativo para todos, propiciando que los Estados alcancen los más altos niveles de vida y reduzcan así la explotación del hombre por el hombre mismo.

## CAPITULO II

### EL ESTADO Y LA RECTORIA ECONOMICA

2.1. EL ESTADO INERVENCIÓNISTA

2.2. JUSTICIA SOCIAL

2.3. BASES JURIDICAS DE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO

2.4. FINES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO A TRAVES DE LA  
ECONOMIA FISCAL

## CAPITULO II

## EL ESTADO Y LA RECTORIA ECONOMICA

## 2.1. EL ESTADO INTERVENCIONISTA

A través del desarrollo de la historia, hemos visto como el Estado ha tenido la necesidad de intervenir por medio de la administración pública en la economía del país.

La administración moderna interviene, no con un carácter de administradora en la economía, sino como dirigente de ésta. "Como consecuencia de ello, la administración moderna, aparece bajo un doble prisma, como sujeto económico y como agente ordenador de lo económico". (41)

Para analizar la función del Estado Mexicano en la economía nacional, es necesario, descifrar el centro ideológico de nuestra Constitución Política, que consiste, en que la Constitución de 1917, no tiene una inclinación definida hacia el Marxismo, Socialismo o el Capitalismo debido a que en ella se consagran los derechos y fundamentales para la humanidad, incorporando derechos sociales y "una clara defensa del interés social y de la

(41) Mariano Sosa de Alcazar, Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía, Edit. Biblioteca Técnica de Estudios Jurídicos, España 1966. pág. 28.

función rectora del Estado, para salvaguardar el interés nacional, la soberanía y el equilibrio político y social". (42)

La rectoría del Estado en México tiene su fundamento legal en los artículos 25, 26, 27, 28, 39, 40, 41 y 73.

Como consecuencia del Constitucionalismo social y el Nacionalismo revolucionario, nace la Rectoría del Estado, para garantizar el logro de los anhelos de las democracias occidentales, por la justicia social, los cuales son el fundamento de nuestro pensamiento político.

En nuestra Constitución, se le otorga esta rectoría, no a la administración, sino a la comunidad política mexicana, que es solamente representada por los poderes; estos poderes, llevarán a cabo la rectoría del Estado por medio de las atribuciones constitucionales, y de la legislación ordinaria del poder Ejecutivo Federal, por ser este poder el que tiene a su cargo la administración.

De lo anterior se deduce que la "administración ejercerá la rectoría con base en la Constitución, las leyes, y el derecho". (43)

(42) Jacinto Faya Viesca. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Edit. Porrúa S.A., México 1989. pág. 21.

(43) Jacinto Faya Viesca. Ob. cit. pág. 33.



Debido al otorgamiento constitucional, de la rectoría del Estado a la comunidad política, se derivan tres rectorías dentro de nuestro país una es la Rectoría Federal, otra la Rectoría Estatal y por último la Rectoría Municipal; basándonos en que nuestro gobierno, es un gobierno Federal y por consiguiente se encuentra dividido en varios Estados y Municipios soberanos, desarrollando su ejercicio a través del Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República y de la Administración pública, Centralizada y Paraestatal.

El poder Legislativo interviene en la rectoría del Estado con un papel muy importante, siendo él quien legisla en materia económica, para que el Ejecutivo pueda dar cumplimiento al mandato constitucional por medio de actos políticos y de gobierno.

También en nuestra Constitución se nos protege de los abusos administrativos, al no poder el Estado controlar la vida económica nacional en su totalidad, contando únicamente con ciertas áreas estratégicas de la economía y sus servicios, preservando así un Estado de Derecho.

Las áreas estratégicas exclusivas del sector público con: "acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno Federal, petróleo y demás

hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes del Congreso de la Unión". (44)

Si las leyes no otorgaran al poder público una intervención en la economía, no existiría la rectoría del Estado, ya que la "Rectoría del Estado, intervención del sector público en la economía y el Estado social y democrático de derecho, son connotaciones que tiene como fuente un mismo fenómeno y que tienden a responsabilizar al poder público en la economía y prestación de los servicios necesarios en la sociedad mexicana". (45)

El fin de este intervencionismo, es el desarrollo integral de la Nación, teniendo un desarrollo paralelo de la economía y un desarrollo social justo y equilibrado.

Al hablar de la rectoría del Estado se alude necesariamente a la actividad y actitud del poder público, sujeto a la ley el derecho, protectores de un Estado de Derecho, que necesita un instrumento técnico, creado, para combatir la arbitrariedad del poder público y en la medida de su capacidad, para incorporar una idea de justicia y legalidad que satisfaga las necesidades éticas y sociales

(44) *Ibidem*, pág. 42.

(45) *Ibidem*, pág. 45.

prevalcientes en el país, en un momento histórico determinado.

El Estado intervencionista, es un fenómeno que nace del hecho, de la "vida de las comunidades políticas actuales, en donde se caracterizan por una mayor independencia social", (46) el desarrollo y la creación de los servicios públicos ha sido determinante.

En la actualidad, para los estados modernos, la sociedad es lo único más importante; y para la administración pública, existe una gran desconfianza ante la justicia de su configuración, creándose la necesidad imperante de examinar si los valores de la justicia están bien fundamentados en la sociedad, razón por la que la primera finalidad de la administración, es actuar desde un punto de vista completamente social.

La lucha por un estado que combine la idea de Derecho y también social, es ubicarse por un Estado en defensa de los valores de justicia social y que favorece una administración intervencionista, que conforme a la sociedad en un marco de justicia.

"Para el Estado de Derecho, lo fundamental es la

legalidad y la protección de derechos y libertades hacia los particulares independientemente de las acciones de justicia". (47)

Para el Estado Social de Derecho, lo fundamental es la acción de justicia social, implementando el derecho en la base de la justicia y el apoyo a las mayorías.

La idea constitucional de Rectoría del Estado en México, no es sólo de participar en el desarrollo Nacional, sino de participar de una forma definitiva en la formación de la sociedad mexicana, basándose en la idea de justicia social y la calidad en los elementos para el desarrollo Nacional.

La ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, nace como consecuencia de la Guerra de Corea, en donde el Lic. Miguel Alemán, envió al Congreso, la iniciativa de ley sobre las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, con el fin de que la administración pudiera hacerle frente al déficit económico, originado por esta guerra, así el Ejecutivo, tuvo necesidad de crear nuevas empresas o tomar bajo su custodia algunas privadas, incapaces de sostener ciertas actividades económicas, con el fin de mantener o proteger la planta de empleo.

(47) *Ibídem.* pág. 59.

Debido a problemas económicos en esa época y factores internos y externos, el Gobierno Federal decidió crear un sistema de economía mixta, así con la intervención directa del Estado en la economía del país ésta aumentó con la nacionalización de la industria eléctrica, hecha por el Lic. Adolfo López Mateos y la compra de Ferrocarriles hecha por el Lic. Avila Camacho.

Los gobiernos nacidos de la Revolución, han enriquecido la Constitución, mediante tres vías durante sus administraciones.

- Mediante la expedición de decretos, reglamentos, nacionalizaciones y la creación de empresas con el fin de intervenir en la economía nacional.
- Mediante iniciativas al Congreso en materia económica y social.
- Mediante iniciativas encaminadas a reformar la Constitución en materia económica, política y social.

En cuanto al interés público, en ocasiones, toma nuestra Constitución como sinónimos, éste y el de interés social, o muy relacionados con la idea fundamental de conseguir la independencia económica, implantar los valores de justicia social y un régimen de plena democracia económica

y social, así como la realización de las aspiraciones mayoritarias y la defensa de la soberanía nacional.

El interés general, es la base para que el Estado planee, conduzca, coordine y oriente la actividad económica nacional, siendo de vital importancia para la rectoría del Estado, la legitimación constitucional por parte del poder público, para planear la actividad económica nacional y para poder crear medidas y mecanismos de regulación y fomento en las actividades económicas, basándose en el interés general, que debe darse para todas las actividades y funciones rectoras del Estado.

Otra dimensión jurídica del interés general, es la subordinación de la totalidad de las acciones del Estado al interés general, ya que si no se dá esta subordinación, se viola la Constitución y la soberanía del constituyente, así como el principio de supremacía constitucional.

La importancia de la Rectoría del Estado, recae "en el reconocimiento de nuestra Constitución, de que la mejoría de las condiciones fundamentales de la existencia humana, no depende tanto de los esfuerzos aislados de los particulares, sino de una política coherente, dirigida al fin concreto de mejorar no solamente las vías particulares, sino de incidir en concisiones generales de las cuales depende directamente la mejoría de las vidas individuales.

Los cambios sociales e institucionales, que fueron consecuencia inmediata de la revolución, han sido el punto de partida del actual progreso económico y social alcanzado por México". (48)

El fin de la política económica, es establecer un orden que pueda aumentar la producción, para lograr el fin de los principios de orden social y mantener un sistema político para la mayor participación del pueblo con los poderes del Estado.

Para solventar el crecimiento económico de cualquier pueblo, es necesario incrementar su producción y aprovechar sus fuentes de origen para lo cual, es necesaria una planificación económica y de distribución, así como el ahorro.

"Puede así concebirse el desarrollo económico, como el crecimiento continuo del ingreso real, debido a una mayor y mejor utilización de los factores de la producción por el empleo de la voluntad nacional reforzada con una utilización de la tecnología moderna. (49)

Es necesario que al comenzar el desarrollo económico de un país, el gobierno invierta en la infraestructura que

(48) Edgardo Sosa. El Ejemplo Mexicano. Edit. Noncova Editores S.A. México 1967. pág. 23.

(49) *Ibidem*. pág. 4.

proporcione la expansión adecuada para tal desarrollo, dicha infraestructura se aboca a las siguientes áreas: vías de comunicación, irrigaciones, energía eléctrica, sanidad humana, animal y vegetal, abastecimiento de agua potable, escuelas, etc.

En los países subdesarrollados, las obras de infraestructura realizadas por el gobierno, deben ser sin un afán de lucro.

El progreso de la economía, depende de la capacidad del Estado para enfrentar el papel de empresario eficientemente; en los países subdesarrollados, la intervención del Estado en la Economía, debe tener un carácter regulador y no controlador; "la función promotora del Estado, es irrenunciable y debe tener como meta el que las inversiones públicas tengan el mayor efecto expansionista en el ingreso real". (50)

En México, la intervención del Estado tiene dos aspectos:

- Inversiones en infraestructuras sociales y económicas que se realizan a través de organismos del poder Ejecutivo o de organismos descentralizados autónomos.

(50) *Ibidem.* pág. 48.



- E inversiones en actividades productivas especialmente de bienes y servicios, la que se hace en dos formas:
  - Mediante organismos descentralizados, pero controlados por la Secretaría de Hacienda.
  - Y mediante empresas mixtas de fuerte participación estatal, igualmente controladas y fiscalizadas por las dependencias gubernamentales correspondientes". (51)

El estado democrático supervisa la protección de la libertad encaminada en el campo económico y social, necesitado de la intervención del Estado.

Al aumentar el poder en manos del Estado, motiva el crecimiento de la presión ejercida en el individuo por la organización estatal, siendo este aumento de poder cuantitativo y cualitativo para realizar una intervención efectiva en la economía que debe llevar consigo una centralización.

La administración que interviene en la economía, provoca una dualidad de importancia en el complejo orgánico

(51) *Ibidem.* pág. 48.

de la administración de nuestros días, da lugar a una serie de trastornos en el sistema respecto a puntos concretos de derecho administrativo y sobre todo, plantea el problema de la necesidad de preservar la libertad del administrado.

El Estado interviene en la economía a través del manejo de sus atribuciones económico fiscales, en donde auspicia el desarrollo de tres sectores fundamentales de la economía mixta mexicana, eslabonándose desde luego el aspecto contributivo y la producción de la riqueza nacional.

## E.2. JUSTICIA SOCIAL

Desde la aparición del hombre en la tierra, se ha visto en la necesidad de vivir en comunidad con otros hombres, a estas comunidades las conocemos como sociedad.

Dentro de la vida social, se han dado una serie de intereses entre los individuos, para satisfacer sus necesidades propias y las de la comunidad; entre estas necesidades se encuentra la de convivir de una manera equitativa y compartir deberes y derechos, a esta equitatividad la conocemos como justicia social, que es lo que nos dá una igualdad entre los miembros de esta sociedad.

Desde siempre, los hombres hemos sido capaces de mantener una unidad que va más allá de la unidad física, y la conocemos como unidad moral, que consiste en la aspiración

voluntaria a un fin común. Este fin común también conocido como bien común, es completamente compatible con los intereses individuales y no impide que cada individuo alcance sus propias aspiraciones, sin oponerse a ello, pero exige que las voluntades se sometan a lo que es conveniente para todos.

La sociedad responde a la necesidad de que todos los hombres nos ayudemos mutuamente y contribuye a esta colaboración; el fin de la sociedad es entonces, alcanzar el beneficio de todos y no de unos cuantos o aún de la mayoría.

En la sociedad, todos y cada uno, tenemos el deber y el derecho de prestar y recibir ayuda, subordinándonos a un bien común, participando personalmente en él.

"La idea de justicia, y lo que en ella ante todo se percibe, es el concepto de una cierta igualdad o adecuación". (52)

Subordinarse al bien común, es cumplir con un deber de justicia, no hacia un particular, sino hacia todos en general; existen dos formas de ser justos con la generalidad de las personas, primero "respetando el derecho que tiene cada uno de los otros a su respectivo bien privado y respetar el derecho que todos tienen en general al bien común". (53)

(52) Millán Puelles Antonio. Persona Humana y Justicia Social. 4a. Ed. Edit. Rialp. Madrid España 1970. pág. 59.

(53) *Ibidem.* pág. 62.

La primera, es una justicia particular, ya no se encamina a un bien particular, para un solo hombre o un grupo pequeño de hombres; en cambio, la segunda es una justicia general, encaminada al bien común.

Estas dos justicias forman de algún modo, la justicia social, aun cuando sea más cercana a este concepto la justicia general, por su interés común, también la particular participa en la justicia social, ya que de no haber justicia habia un solo individuo, no podría existir la justicia general. De tal modo que toda justicia, es por naturaleza, justicia social, que justifica el bien, ya sea común o particular en la sociedad.

La justicia general, por ser la que tiene como finalidad el bien común, podría ser un sinónimo de justicia social, por ser social en un sentido más estricto y referirse directamente al bien que constituye la razón de ser de la sociedad.

Las exigencias y condiciones de la justicia social, son claramente descritas por el texto de Pio XI, que dice: "Lo propio de la justicia social, es exigir de los individuos, todo lo que es necesario para el bien común. Pero así como en un organismo viviente no se atiende suficientemente a la totalidad del organismo si no se da a cada parte y a cada miembro todo lo que éstos necesitan para ejercer sus funciones propias, de la misma manera, no se puede atender

suficientemente a la constitución equilibrada y al bien de toda la sociedad si no se dá a cada parte y a cada miembro, es decir a los hombres, dotados de dignidad de persona, todos los medios que necesitan para cumplir su función social propia". (54)

Este texto nos muestra la similitud de la sociedad con el humano, ya que en ninguno de los dos puede haber un correcto funcionamiento de sus órganos, si no existe previamente una distribución equitativa, que satisfaga suficientemente sus requerimientos y necesidades para una buena realización de sus deberes.

Cuando hablamos de Justicia Social, es inevitable el pensar en los que se encuentran en una situación económica deficiente, la cual, debe ser solucionada para alcanzar un desarrollo real en la comunidad, de lo que es literalmente "La Justicia Social", basada en el bien común y que trabaje como un medio para él y no para el provecho de algunos.

Dentro de la Justicia Social, podemos encontrar dos tipos de justicia derivados de la justicia particular, que es la base para una justicia general y son: la justicia conmutativa y la justicia distributiva.

(54) Pío XI citado por Antonio Millán Puelles, Op. cit. pág. 64.

"La justicia conmutativa es la que en las mutuas prestaciones, se deben los particulares entre sí, esta justicia obliga a corresponder en la misma medida de lo que se recibe". (55)

"La justicia distributiva es la que asigna proporcionalmente a los miembros de la sociedad, los beneficios y las cargas dimanantes del bien común". (56)

Esta justicia trata de hacer una distribución proporcional o de los beneficios con sus valores y cargas, de acuerdo con las capacidades o fuerzas con las que se cuentan en cada ciudadano.

La justicia social, generalmente es relacionada por nosotros como la forma de la justa distribución de la riqueza, y nos presenta las siguientes características o propiedades, cada una de las cuales, contribuya a restringir gradualmente su concepto. "Primero, la exclusiva referencia a los bienes de índole económica; la limitación de su objetivo al solo hecho de la justa y equitativa distribución; la intención reformadora, que atendiendo a los medios para implantar esa distribución, identifica con ellos a la justicia social y no se plantea el problema de lo que en general sea necesario hacer para mantenerla y conservarla

(55) Ibidem. pág. 68.

(56) Ibidem. pág. 71.

cuando se la hubiere conseguido". (57)

La justa distribución de la riqueza, no debe ser únicamente en bjetivo, sino algo que preservará de las agresiones que le sucedan en la sociedad ya que la alcanzó y no por eso está libre de corrupción, originándose de ahí las bases que deben regir la sociedad e inspirar al gobernante, prevaleciendo aún después de lograr esta distribución.

Para que la justicia social logre su cometido, en cuanto a la distribución de la riqueza, debe iniciar la recaudación necesaria y conveniente de producción, ya que si no es así sólo podrá distribuir pobreza confirmando con esto su posición de otorgar derechos y deberes respecto a los bienes materiales, siendo económicamente productiva, dinámica y creadora.

En cuanto a la producción, la justicia social debe vigilar, que ésta ocurra en condiciones de dignidad, propias del ser humano respetándola en el ejercicio de su actividad productiva.

"La concepción de la justicia social en toda su plenitud y según su más alto sentido, lleva consigo una organización de la convivencia que haga posible a todos los

(57) *Ibido.* pág. 74.

ciudadanos la participación proporcional en los bienes más altos de la vida". (58)

Ya que el bien común debe tener como prioridad, los valores superiores del espíritu, no debe abocarse únicamente a conseguir la justicia social en el campo único de los deberes y derechos de los ciudadanos hacia los bienes materiales, sino que debe encontrarse en un marco de equilibrio entre la economía, la vida social, y la cultura, y que el Estado lo asume a través del sistema económico fiscal.

### 2.3. BASES JURIDICAS DE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO

Como ya hemos visto, el Estado Mexicano a través de la Constitución de 1917, ha tratado de proteger el interés público de los gobernados, mediante su intervención en el ámbito económico, político y social creando una legislación con un marco de justicia social para el pueblo de México.

Nuestra Carta Magna, otorga al Estado, ciertas atribuciones para intervenir en la economía de nuestro país por medio del artículo 25, que habla de que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del

(58) *Ibídem.* pág. 81.



crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las Áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se

apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que facilitan la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará, protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución". (59)

Asimismo este artículo 25 se encuentra apoyado por los párrafos 4o. y 5o. del artículo 28 Constitucional, en el que nos habla sobre los monopolios, y nos dice que no se consideran monopolios las actividades que de manera exclusiva

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas, México 1992. 9a. ed.

realiza el Estado en las áreas estratégicas como son la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, etc.

El estado contará con los organismos y empresas necesarias para el mejor manejo de dichas áreas y los sectores donde participe con el sector privado y social.

En los artículos 25 y 28 anteriormente vistos, nos encontramos con que el Estado debe encaminar la rectoría que ejerce, siempre hacia el desarrollo de la Nación y el fortalecimiento de la soberanía Nacional, la cual ha significado, "la negociación o limitación del Estado por cualquier otro poder", o "una potestad pública que ejerce autoritariamente por el Estado, sobre los individuos que forman parte del grupo nacional". (60)

Estos dos conceptos, nos muestran dos características del poder soberano: La Independencia y La Supremacía.

La Independencia trata sobre la igualdad que existe entre un Estado y los otros soberanos en el campo internacional, dándole una soberanía exterior.

En cuanto a la Supremacía, trata sobre la potestad del

estado, que ejerce sobre los individuos y las colectividades que se encuentren dentro del mismo y se le conoce como soberanía interior.

Esta soberanía no puede actuar por sí misma, de modo que debe estar representada por una o unas personas físicas, las cuales son los gobernantes de Estado.

Dentro de este marco de supremacía, el Estado debe crear los móviles, para alcanzar el desarrollo del país y a su vez crear un ambiente de justicia social para el pueblo.

Estos móviles, tienen su fundamento en el artículo 26, Constitucional, que nos habla sobre el sistema de planeación que el Estado democráticamente debe organizar para que dé solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. (61)

Este artículo 26, nos indica que para poder tener un desarrollo adecuado, en todas las áreas de interés para la sociedad, es indispensable una planeación, la cual se realizará por medio de la democracia, tomando en consideración las aspiraciones y demandas del pueblo.

Al ser el pueblo el verdadero gobernante, es necesario

(61) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26.

hacer notar que el pueblo no puede gobernar personalmente, de tal forma que de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41, hace recaer este poder, sobre algunas personas, que son quienes lo representan; estas personas ejercen el poder del pueblo ocupando el Ejecutivo, y el Congreso de la Unión haciendo uso de las facultades que el mismo pueblo les otorga, por medio de la Constitución.

Así los artículos 39, 40, 41 aunados con el 73 Constitucional, tratan de garantizar la seguridad del poder del pueblo y su fin de justicia social, evitando con ello la imposición desleal de atribuciones distintas de las que al pueblo convienen, hacia ningún poder del Estado.

Así el artículo 73, especifica claramente las facultades que el Congreso tiene para legislar en todas las materias, incluyendo la económica que en este trabajo nos compete.

#### 2.4. FINES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA ECONOMÍA FISCAL

Una vez establecidas las bases de la intervención estatal en la economía, el papel que desempeña la ciencia de las finanzas públicas es muy importante, para la realización de las funciones del Estado.

Durante el transcurso del siglo XX, el Estado se ha

desarrollado de una manera extraordinaria; por su parte, las crisis económicas y las guerras han provocado el desarrollo de la ciencia financiera y su vinculación con la economía, coordinándose para la realización más eficiente de los objetivos del estado.

Dentro de este tiempo, algunos países se rigen por un Estado gendarme, con una economía liberal, y otros cuentan con un Estado de dirigismo absoluto en la economía. (62)

"El liberalismo económico no surgió de una manera espontánea tratando de producir una doctrina para la ciencia económica, sino que se fué gestando como consecuencia de la uniformidad de una manera de pensar en torno a ciertas ideas fundamentales; ideas que ya se descubren en la filosofía y en la literatura griegas, en el derecho y constitucionalismo romanos y en diferentes tradiciones religiosas". (63)

Este liberalismo considerado como un sistema de pensamiento, se desarrolla en Inglaterra, en los siglos XVII y XVIII y se fué extendiendo por toda Europa como base del pensamiento de partidos políticos y corrientes de pensamiento económico. Dentro de este pensamiento se encuentra a dos ideas fundamentales, las cuales son la libre expresión de la

(62) Jacinto Faya Viesca. Finanzas Públicas. Edit. Porrúa S.A. México 1986. pág. 16.

(63) *Ibidem*. pág. 16.

personalidad individual y el rechazo hacia la autoridad arbitraria.

Los liberales, han luchado en contra de esta arbitrariedad estando en contra de los monopolios, los privilegios, la aristocracia, etc. y apoyan la intervención del Estado, para dar un mayor equilibrio a las oportunidades que debe tener el individuo.

Para el liberalismo, todos somos libres de crear la empresa que mejor nos parezca y organizarla como creamos conveniente; para el liberalismo la base fundamental, es la empresa privada y la considera como inviolable y sagrada.

"La experiencia conocida como liberalismo clásico, se refiere generalmente al caso de Inglaterra; el liberalismo inglés, propugnó en primer lugar por la forma de una exigencia de libertades y tolerancias religiosas y de un constitucionalismo y derechos políticos, postulando posteriormente por una teoría y por una práctica de la libertad económica". (64)

Para los liberales clásicos, el liberalismo político y el económico eran parte de un mismo problema, ya que la libre industria y el libre comercio eran la manifestación de

(64) *Ibídem.* pág. 19.

libertad e igualdad entre los ciudadanos y el Estado liberal sólo tenía funciones de mantener el orden público interior y protegerse de invasiones regulando la competencia entre los individuos.

Pero existe una interdependencia clara entre el liberalismo económico y el político, y la historia se ha encargado de mostrarlo, ya que el poder económico tiene fuertes maneras de inducir al político.

Después de la Primera Guerra Mundial, el intervencionismo trató de cambiar los mecanismos de la libre empresa, por medio de nuevas prácticas gubernamentales que frenaran los abusos de los monopolios y modificaran las finanzas públicas.

Ante esta situación, las finanzas públicas predominaron, ya que el uso racional de los recursos, era un instrumento clave de cambio económico y social; debido a este cambio, el Estado no se podía limitar a la realización de una política de ingresos mínimos, para cubrir las necesidades indispensables y mantener una situación meramente de orden y supervisión, ya que el ingreso y el gasto eran los medios para el desarrollo y la administración, no pudiendo continuar con el equilibrio financiero entre ingresos y gastos.

Después de la 2a. Guerra Mundial, se desarrolló un sistema de planificación que se ha incrementado casi en su



totalidad en los países subdesarrollados, con grandes resultados, y se le conoce como el sistema de planificación.

La importancia del empleo de las finanzas públicas con fines de regulación económica y social es muy grande, ya que la ciencia de las finanzas públicas no es estática, ni sus principios pueden utilizarse de igual manera para todos los países y las épocas, de tal forma que para una buena aplicación de las finanzas públicas, es imprescindible un análisis de tiempo y lugar. (65)

En la actualidad, las finanzas públicas no creen que el Estado es únicamente una abstracción o entidad jurídica, hoy el Estado es concebido como "un ente jurídico-político susceptible de producir relaciones económicas". (66) En este plano, el Estado puede ser tan o más eficaz que los particulares; esta nueva concepción económica del Estado ha permitido justificar la intervención estatal en la economía.

La Hacienda clásica, pensaba que el Estado era incapaz de gastar, por ser una entidad jurídica, y esto le impidió darse cuenta de que el Estado es una entidad económica, jurídica y política, consumidora de recursos, para su subsistencia y además crea erogaciones para beneficiar a la población.

(65) *Ibídem*, pág. 73.

(66) *Ibídem*, pág. 74.

El Estado se convierte en un redistribuidor de la riqueza cuando gasta, y puede elegir entre varios caminos, dependiendo de los efectos que quiera producir en la economía, de tal forma que puede detener el gasto para evitar un excedente en la circulación, pudiendo iniciar o acelerar un proceso inflacionario, o puede también ejercer un presupuesto deficitario que aumente la producción y el empleo; así es innegable el predominio del Estado en la economía a través del gasto público.

"Al contrario de lo que muchas veces se piensa, en nuestro país, las empresas públicas mexicanas, han sido un factor determinante para nuestro desarrollo económico y social". (67) Ya que las empresas estratégicas de mayor importancia a nivel Nacional, son precisamente las que están en manos del Estado y por consiguiente el Estado es la entidad jurídica con más necesidad de recursos para la preservación de su existencia y todas sus actividades se acompañan de gastos cada vez más grandes.

Pocas son las bases que sean tan eficaces para brindar confianza del pueblo hacia su gobierno, como un sistema fiscal concebido de una manera racional y aplicado de un modo justo, que no dañe la economía de los individuos y alcance los fines que se propone. (68)

(67) *Ibidem*, pág. 74.

(68) Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, 6a. Ed. Tomo I, Edit. Porrúa S.A. 1974 México, pág. 509.

El aprovisionamiento de los recursos que necesita el Estado por lógica debe provenir de los gobernados en su mayor parte, ya que son ellos, quienes se benefician directamente con las obras y servicios públicos, esto origina una relación entre gobernantes y gobernados de mutua dependencia, justificándose la existencia del Estado, con la búsqueda del bien común, mientras los particulares necesitan la satisfacción de sus requerimientos, para poder dedicarse a actividades productivas, que les abastezcan de lo necesario para sobrevivir y mejorar su nivel de vida. (69)

La relación recíproca entre gobierno y particulares, por la que se desprenden de parte de su ingreso para costear los gastos públicos, debe ser esencialmente jurídica, o sea que debe regirse por la ley, ya que de no ser así se caería en un ambiente de arbitraje y despotismo, en donde el Estado, con el pretexto de su necesidad de recursos, podría realizar una serie de actos abusivos e injustos.

La ley, es el único modo de garantizar, que la relación obligada entre Estado y los particulares en el marco económico se desarrolle equitativa, equilibrada y armoniosamente, ya que la norma jurídica debe actuar como indicativo y freno para señalar cuales son las obligaciones de los particulares y asimismo, hasta donde llega la potestad

del poder público y los derechos de los particulares oponibles al Estado y los medios de ejercerlos, así como las facultades y atribuciones de recaudación por parte del Estado.

Para Giannini "la actividad financiera del Estado, es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal, regulada por el Derecho Objetivo". (70) El Estado moderno, exige que la ley sea el fundamento para todas sus manifestaciones de voluntad, en el campo administrativo y su relación hacia los particulares.

Para esta exigencia, es necesario, que la actividad financiera, esté muy informada, ya que ella implica la administración de los dineros públicos que se toman de la economía privada, para cubrir las necesidades públicas, y por la gran cantidad de riqueza destinada a tales fines, origina un complejo de relaciones que necesita un sistema de disposiciones imperantes.

Por lo tanto el objeto del Derecho Financiero, es estudiar y analizar las diversas normas jurídicas, que regulan la relación en virtud de la cual, el Estado exige de los particulares sometidos a su autoridad o potestad soberana, la entrega de determinadas prestaciones económicas para sufragar los gastos públicos. (71)

(70) Giannini citado por Arriola Vizcaino. Ob. cit. pág. 4.

(71) Melfo Vizcaino Arriola. Ob. cit. pág. 8.

## CAPITULO III

### MARCO JURIDICO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

3.1. CONCEPTO

3.2. NATURALEZA JURIDICA

3.3. POTESTAD TRIBUTARIA

3.4. LOS CONCEPTOS FISCALES DE RECAUDACION

3.4.1. Los Ingresos del Estado

3.4.2. Clases y Características

3.4.3. Impuestos y su Repercusión Social

3.5. EL IMPUESTO COMO FIGURA FISCAL MAS IMPORTANTE EN LOS  
INGRESOS DEL ESTADO

## CAPITULO III

## MARCO JURIDICO DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO

## 3.1. CONCEPTO

A través de esta investigación, hemos podido darnos cuenta, de que el Estado en su carácter proteccionista, realiza diversas actividades encaminadas al desarrollo de sus gobernados y el progreso de él mismo; entre estas actividades, se encuentra la actividad financiera.

Todas estas actividades, son indispensables para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en manera suficiente y continua. "La actividad financiera del Estado, es aquella encaminada a obtener los fondos necesarios, destinados a satisfacer las necesidades públicas, es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos". (72)

Ahora bien, las finanzas públicas, tienen por objeto, investigar las diversas maneras por cuyo medio, el Estado o cualquier otro poder público, se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán

(72) Miguel Acosta Romero. Teoría General de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México 1966. 7a. Ed. pág. 586.

utilizadas". (73)

Así estas finanzas, deben estar dentro de un marco de legalidad que le es proporcionado, por las tres ramas de derecho, en las que se divide el Derecho Financiero, encargado de legislar y aplicar esas leyes, así como hacer valer su potestad tributaria.

Estas facultades, están regidas por el Derecho Financiero, que "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad, se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores". (74)

El Derecho Fiscal, que se encarga de "la obtención de los recursos que recibe el Estado por distintos medios, ya sea por la explotación de sus propios bienes, por la aportación voluntaria de diversos sujetos, o por la

(73) Ernesto Flores Zavala. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 27a. Ed. Edit. Porrúa S.A. México 1986, pág. 10.

(74) S. Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa México 1991. pag. 17.

imposición que establece debido a su poder de imperio". (75)

Esta rama del Derecho, significa las normas que se encargan de regular la actividad del Fisco, que es el órgano del Estado que se encarga de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones.

Y por último el Derecho Tributario, que "es el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del Derecho tributario tiene por objeto, el conocimiento de esas normas y principios". (76)

Así este Derecho, se encarga de la reglamentación, determinación y pago de las contribuciones, sean del tipo que sean.

De esta manera, este derecho encargado de las distintas actividades de carácter financiero, es indispensable, para que toda esa cantidad de actuaciones, tanto legislativas como de hecho, sean perfectamente de orden jurídico, que desde luego velará por el mejor desarrollo del estado ante el pueblo, y a su vez protegerá a este último de abusos, garantizando así la Justicia social, y el Estado de Derecho, que tantos hombres han tratado de conquistar a lo largo de

(75) Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Principios de Derecho Tributario. Edit. Limsa. 3a. Ed. México 1990.

(76) *Ibidem*. pág. 26.



nuestra historia nacional.

### 3.2. NATURALEZA JURIDICA

En cuanto a la naturaleza jurídica del Derecho Financiero, nos encontramos, que como consecuencia de que la actividad del Estado en materia financiera es "una rama de la actividad administrativa y aparece como tal, regulada por el derecho objetivo, constituye una reconocida exigencia del Estado moderno, que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra, encuentren en la ley, su fundamental disciplina". (77)

Muchos autores, consideran al Derecho Financiero, como una rama de Derecho autónomo, ya que por su importancia y sus relaciones con la economía, tiende a separarse, originando así su autonomía.

Por otra parte, las tendencias que se han dado en los últimos tiempos, amplian la actividad del estado en materia económica, hasta el grado de convertirlo en el regulador de la actividad económica nacional.

De esta forma el derecho financiero aparece como una rama de derecho público que asegura la gestión financiera de

(77) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 13a. Ed. México 1985. pág. 11.

la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional; y por su conducto, el Estado además de regular su actividad, regula y controla la participación de los ciudadanos para la aportación económica que de ellos percibe el estado.

### 3.3. POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO

Como ya hemos visto, para poder el Estado adquirir del pueblo los medios económicos que necesita, es indispensable la intervención de la Ley, para que bajo su custodia, se eviten los abusos por parte de la autoridad, y la no participación por parte del ciudadano en el ámbito económico de la Nación.

Esta intervención mediante la ley, viene a ser lo que conocemos como potestad normativa tributaria, "que es un poder jurídico o facultad del estado, de producir normas jurídicas creadoras de los tributos". (78)

Esta potestad tributaria, es la facultad que el pueblo la ha delegado a los Poderes de la Unión por medio de los artículos 39, 40 y 41 y que es "un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites que establece la propia Constitución" y que conforma

(78) Antonio Jiménez González. Lecciones de Derecho Tributario. Edt. ECASA. México 1991. Pág. 106.

la creación de las leyes mismas, que darán a la competencia tributaria la facultad de someter a los contribuyentes conforme a estos estatutos. (79)

Asimismo el Estado también ejerce sobre los gobernados, un poder de imposición, que es la facultad que tiene la administración de Hacienda, para aplicar las disposiciones jurídicas de índole tributaria.

Ahora bien el poder tributario, es la facultad del Estado, de poder imponer a los particulares, la obligación de contribuir con parte de su riqueza, para el ejercicio de las actividades que tiene encomendadas como Estado.

Este poder puede ser originario o delegado; dentro de nuestro país este poder es originario, ya que procede originalmente de nuestra Constitución, y se aplica en la Federación y los Estados con base en el artículo 25 Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de la Coordinación Fiscal respectivamente.

Por otra parte, debemos diferenciar la competencia tributaria, que es el poder recaudar para el tributo, cuando se dá un hecho generador, siendo el titular de dicha competencia, el acreedor de la prestación tributaria, y nos

(79) Luis Humberto Delgado S. Ob. Cit. pág. 46.

referimos a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del estado, para hacer valer las leyes, que el poder tributario ha creado, para la satisfacción de las necesidades estatales.

Por otro lado, la Facultad tributaria, está formada por las concesiones que por medio del artículo 73 fracción XXIX Constitucional, se han hecho, en materia tributaria al Congreso de la Unión, y que hará valer por medio de los organismos destinados para ello.

Así nos encontramos que estos titulares, son el "Gobierno Federal, para gravar rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas, y a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos. Pero también el titular de la competencia tributaria, puede ser una entidad como el municipio y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo, otra entidad, esto es el Estado donde se localiza el municipio". (80)

Esta delegación de facultades de la Federación hacia otras entidades, es posible gracias a la Ley de la Coordinación Fiscal, que otorga la facultad a la Federación, de ser auxiliada por las dependencias, tanto estatales, como

(80) Raúl Rodríguez Lobato. Derecho Fiscal. 2a. Ed. Edít. HARLA. México 1986. pág. 6.

municipales, para el buen desempeño de sus funciones recaudadoras y administradoras de los dineros del pueblo, a nivel Nacional.

Esta ley, en sus artículos 1o., 10o. 13, 14 y 15 nos dan la pauta para la realización de actividades federales en materia hacendaria, por las entidades afiliadas a esta coordinación.

Por otro lado, nuestra Constitución, otorga el poder tributario al Estado por medio de los artículos 25, 31 fracción IV y 73 fracción XXIX A.

Dentro de estos artículos, se le da al estado la obligación de velar por el correcto desarrollo económico nacional, y se le da poder de planeación, coordinación y vigilancia hacia las actividades encaminadas a este fin, por medio del artículo 25. (81)

El artículo 31, obliga al ciudadano mexicano, a la contribución, para apoyar a la economía estatal. (82)

Y por último el artículo 73, le faculta para imponer las contribuciones necesarias al gasto público, y establecer las contribuciones de diversas áreas, todo por medio del

(81) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25.

(82) *Ibidem*. Artículo 31, fracción IV.

Congreso de la Unión. (83)

### 3.4. LOS CONCEPTOS FISCALES DE RECAUDACION

Dentro de los ingresos que el Estado percibe de los ciudadanos, se encuentran las contribuciones, las cuales están clasificadas y plenamente definidas en nuestro Código Fiscal de la Federación; que en su artículo 2o. las clasifica como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, que se definen como:

Impuestos como son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho, previstas en la ley, y que sean distintas de las demás contribuciones.

Aportaciones de seguridad social, aquellas contribuciones que están a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social o a las personas que resulten beneficiadas en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el Estado y que estén establecidos en la Ley.

Contribuciones de mejoras, aquellas que están a cargo de personas que se benefician directamente por obras públicas

(83) *Ibídem.* Artículo 73, fracción XIII.

y que están establecidas en Ley, ya sean personas físicas o morales.

Derechos, son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, o por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando éstos sean prestados por organismos descentralizados o desconcentrados y cuando se trate de estos últimos y sean contraprestaciones que no se prevean por la Ley Federal de Derechos. Asimismo, son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por la prestación de servicios exclusivos del Estado. (84)

Otro tipo de contribuciones, son también las que se encuentran contempladas en el artículo 3o. del mismo Código y que conocemos como aprovechamientos, que son los ingresos que el Estado percibe por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación Estatal.

Otros son los productos, que son las contraprestaciones por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, y por el uso, aprovechamiento o enajenación

(84) Código Fiscal de la Federación, Artículo 2o.

de bienes del dominio privado. (85)

#### 3.4.1. LOS INGRESOS DEL ESTADO

Las entradas económicas que atrae el Estado, son conocidas como ingresos, que "representan el punto financieramente más importante para la vida estatal". (86)

Estos ingresos se clasifican en dos grupos:

- Ingresos ordinarios.
- Ingresos extraordinarios.

Dentro de los ingresos ordinarios, encontramos a las contribuciones que clasifica el Código Fiscal en su artículo 2o. y que ya hemos mencionado, que son aquellas percepciones que entran con regularidad, refiriéndose en cada ejercicio fiscal.

Dentro de los ingresos extraordinarios, que son los que se perciben únicamente en circunstancias anormales, encontramos los empréstitos emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, amortización y conversión de la deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones,

(85) *Ibidem*, Artículo 30.

(86) Higuera Acosta Rosero, *Teoría General de Derecho Administrativo*. Primer Curso 9o. Ed. Edít. Porrúa S.A. México 1990.



decomisos y nacionalizaciones. (87)

Todos estos ingresos, están originados en la capacidad que tiene el Estado para percibir entradas por vías de derecho privado y por vías de derecho público.

Esta vía de derecho privado brinda al estado una cantidad muy pequeña de ingresos, por lo que no se le da mucha importancia, y entre estos ingresos encontramos los que se derivan de herencias, que se encuentra legislado en el Código Civil, en donde se estipulan las bases en que la beneficencia pública obtendrá estos ingresos, otros son los legados, donaciones al gobierno y las prescripciones.

Los ingresos obtenidos por vías de derecho público, son los ingresos ordinarios y extraordinarios ya mencionados, ya que son las percepciones en dinero o en especie que obtiene el Estado como autoridad, dentro de las disposiciones legales y obligatoriamente por medio de los particulares.

#### 3.4.2. CLASES Y CARACTERISTICAS

En el apartado anterior, encontramos los ingresos del Estado, los cuales sólo mencionamos; ahora haremos una breve descripción de éstos para una mejor ubicación.

(87) Adolfo Viscaino Arrijo. Ob. cit. pág. 45.

Los ingresos extraordinarios o financieros son aquellos que vienen de las fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre para integrar el presupuesto, además de las recibidas de los contribuyentes.

Así encontramos que los empréstitos son los créditos o financiamientos que se otorgan a un gobierno, por un Estado extranjero, organismo internacional de crédito, instituciones privadas de crédito extranjeras o nacionales, para poder satisfacer determinadas necesidades presupuestales; y que generan al gobierno que los percibe, una obligación a cierto plazo, donde debe restituirlos con sus respectivos intereses y que aunado a otras formas de crédito forman la deuda pública del país.

La emisión de moneda, se realiza a través del Banco Central del Estado, y debe efectuarse en proporción a las reservas de cada país, las cuales se integran por metales preciosos, depósitos de divisas de fuerte cotización en los mercados cambiarios internacionales o derechos especiales de giro.

Los bonos de deuda pública, son instrumentos negociables, que el Estado coloca entre el gran público inversionista, recibiendo por ellos un cierto precio, y obligándose a reembolsar su importe, más una prima, en un plazo determinado, además de garantizar a la propia emisión de éstos, con sus reservas monetarias o con los futuros

rendimientos de la explotación de los recursos naturales que se encuentran constitucionalmente bajo su dominio directo.

La amortización, es el pago oportuno y a su vencimiento de las exhibiciones correspondientes a capital e intereses estipulados en los empréstitos y bonos.

La conversión por su parte implica el pago anticipado de la totalidad o parte de las obligaciones económicas, que componen la deuda pública.

Las moratorias, son ciertas ampliaciones de los plazos pactados inicialmente para el pago de los empréstitos y sus intereses.

Las negociaciones, son un replanteamiento total de la operación crediticia, no solamente en cuanto a capital e intereses, sino también con respecto a las garantías, programas de inversión, vigilancia de la aplicación del crédito, etc.

La devaluación, es una fuente limitada de ingresos para el Estado, ya que los beneficios que deriva, son la recuperación de una cierta capacidad de endeudamiento externo, captación de divisas turísticas y abaratamiento de ciertos productos de exportación, y no son suficientes ante la cantidad de perjuicios que los absorben a corto plazo, como son el acrecentamiento de la inflación, encarecimiento

de las importaciones y su deterioro y desequilibrio al comercio, la no inversión privada y el incremento a la deuda pública, etc.

La revaluación, es un incremento de la paridad cambiaria de una moneda en su cotización en los mercados internacionales, como una consecuencia del aumento de las reservas disponibles.

Los productos, son contraprestaciones que ya hemos mencionado.

La expropiación es un acto unilateral, que realiza la administración pública, con el fin de sacar un bien jurídicamente patrimonial de un particular, para utilizarlo aún sin el consentimiento del mismo, a satisfacer una necesidad colectiva, de interés general o causa de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

Por su parte el decomiso, es la pérdida en favor del Estado de los objetos que se utilizaron para cometer un delito.

La nacionalización, es el acto jurídico que realiza unilateralmente el Estado, por medio del cual, una determinada actividad económica, es reservada exclusivamente al poder del Estado, expropiando también sus bienes y

recursos destinados a la realización de esa actividad a los particulares. (88)

### 3.4.3. IMPUESTOS Y SU REPERCUSION SOCIAL

Al tener los individuos la obligación de contribuir al gasto del Estado, se generan una serie de situaciones que le atañen directamente y de una manera especial a su economía, estos efectos, pueden ser positivos o negativos, y a continuación los analizaremos.

Los impuestos causan dos grandes grupos de efectos para la sociedad, primero los que se ocasionan por no pagar los impuestos y segundo los que se ocasionan por el pago de ellos.

El primero de éstos es el conocido como evasión, lo cual es un delito y se da cuando el contribuyente, no realiza el pago de los impuestos por medio de conductas ilícitas, ya sea por acción u omisión de los ordenamientos legales.

El efecto que causan los impuestos que sí son pagados, es lo que llamamos repercusión o traslación del gravamen, que es un fenómeno económico generalmente lícito, excepto cuando está regulado como prohibido y consiste en cargar a un tercero, el impuesto a cargo del sujeto pasivo, originalmente

(88) *Ibidem.* pág. 65.

señalado por la ley, de tal suerte que el tercero es quien sufre el impacto económico del impuesto.

"El fundamento sociológico de los impuestos, es el deber de todos los ciudadanos de la sociedad, de contribuir para el progreso de la colectividad, con una parte de sus recursos". (89)

Los efectos que los impuestos crean dentro del pueblo, son generalmente en materia económica, y por consiguiente afectan también su riqueza, por lo cual, en muchas ocasiones el contribuyente no está dispuesto a pagarlos, y trata por diversos medios, de librarse de esta obligación siendo esto una consecuencia de la ignorancia por parte del contribuyente, de la finalidad del dinero que paga al Estado, y también es una consecuencia del mal manejo por parte de las autoridades, al no emplear correctamente estos ingresos, sobre todo en materia de obras públicas, que origina la desconfianza del contribuyente, al no ver físicamente la correcta administración de su dinero por el Estado.

Por otra parte, las personas que cumplen con la contribución, en la mayoría de las ocasiones, lo hace no por una verdadera conciencia cívica, sino que lo hace con el fin de evitarse problemas legales, sin darle la debida

(89) S. Francisco de la Barza. Ob. cit. pág. 56.

importancia a lo que significa su contribución para el beneficio del Estado y de él mismo.

Asimismo, los impuestos, no pueden ser iguales en cantidad para todos, debido a que no todos percibimos la misma cantidad de dinero, ni tenemos la misma riqueza, de lo cual se deriva lo que es llamado proporcionalidad, y que nos dice que cada individuo debe pagar los impuestos, de acuerdo al monto de su riqueza y de su ingreso, siendo esto su capacidad tributaria.

La finalidad de los impuestos, es el cubrir los gastos que se contemplan en el presupuesto de Egresos y se destinan a un fin determinado dentro de este mismo presupuesto. Estos gastos son las erogaciones que se marcan dentro del mismo presupuesto.

"Para algunos doctrinarios, el producto de la recaudación de los impuestos, se destina al financiamiento de aquellos bienes y servicios públicos, brindados por el Estado y en relación a los cuales, no es posible medir las cuotas individuales de beneficio percibido por parte de los administradores". (90)

Ahora bien, los impuestos tienen una clasificación, en

(90) Antonio Jiménez González. Ob. cit. pág. 60.

la cual se encuentran los impuestos directos e indirectos; reales y personales; generales y especiales; con fines fiscales y fines extrafiscales; específicos y ad valorem; y alcabalatorios.

Dentro de esta clasificación cada tipo de impuesto tiene determinadas características, de las cuales los impuestos directos, son aquellos que gravan los rendimientos y los indirectos, son los que gravan los consumos. Y dentro de éstos encontramos, en los directos el impuesto sobre la renta en el caso de empleados públicos, y entre los indirectos encontramos los de producción, consumo, explotación y enajenación.

Los impuestos reales, son los que se desatienden de las personas y se abocan exclusivamente a los bienes o las cosas que gravan; entre estos impuestos se encuentran el impuesto al valor agregado, ya que atiende las actividades que está gravando independientemente de quien las realice.

Los impuestos personales atienden a las personas, a los contribuyentes, como los pagaderos del mismo, y entre éstos encontramos al impuesto sobre la renta cuando "es una imposición sobre la suma total de las rentas o ingresos de cada persona, como es el caso del impuesto sobre la tenencia



de automóviles". (91)

Los impuestos generales, son los que gravan actividades distintas, pero que tienen de común, que son de la misma naturaleza, como el impuesto al valor agregado.

Los impuestos especiales son los que gravan determinada actividad, y entre ellos encontramos al impuesto sobre automóviles nuevos o el de minería.

Los impuestos con fines fiscales, son aquéllos que se establecen para proporcionar los ingresos que el Estado requiere para la satisfacción de sus necesidades en el presupuesto.

Los impuestos con fines extrafiscales son aquéllos que se establecen con el fin de obtener un objeto de carácter social distinta de el deseo de producir ingresos.

Los impuestos específicos y ad valorem, los encontramos en su mayoría en materia aduanera y el especial sobre producción y servicios.

Y finalmente entre los impuestos alcabalatorios que aun cuando no existen en México es importante mencionarlos y que

(91) Margala Manatou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario. Edit. Porrúa S.A. México 1989, pág. 86.

son impuestos al tránsito, impuestos de circulación, impuestos de exportación, los impuestos de importación y los impuestos diferenciales.

### 3.5. EL IMPUESTO COMO FIGURA FISCAL MAS IMPORTANTE, EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

Los impuestos adquieren una importancia grandísima dentro de las percepciones del Estado, debido a la intervención que el mismo, tiene directamente en la economía privada de los ciudadanos, siendo esta intervención, en beneficio de la colectividad, justificándose en la necesidad de progreso de la humanidad.

Dentro de nuestra legislación encontramos, que los impuestos que maneja el Estado son:

- Impuesto sobre la renta.
- Impuesto al activo de las empresas.
- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto sobre tenencia de vehículos.
- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.
- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- Impuesto al comercio exterior.

Pero dentro de esta lista, los impuestos más importantes, son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Dentro de estos impuestos, el "Impuesto Sobre la Renta, grava la riqueza en formación, la renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, ya sea que provengan de su trabajo o de su capital, o de la combinación de ambos". (92)

(92) S. Francisco de la Serza. Op. Cit. pág. 292.

Este impuesto es de suma importancia, ya que de el trabajo del ciudadano, es decir del ingreso que percibe por laborar, o de su riqueza, el Estado obtiene una gran parte de sus ingresos, los cuales son muy difíciles de evadir, debido a la inscripción en la Secretaría de Hacienda como trabajador, y por lo cual se tiene un mejor control de la generación del impuesto por causas laborales.

El Impuesto Sobre la Renta se encuentra legislado por una ley propia, la cual nos indica en su artículo 10. que las personas físicas y morales están obligadas al pago de este impuesto cuando siendo residentes de nuestro país, no importa la fuente de su riqueza, deben pagarlo respecto de todos sus ingresos.

Los que residan en el extranjero que tengan base fija o establecimiento en México, respecto de los ingresos que éste genere.

Los residentes en el extranjero que aunque no tengan establecimiento ni base fija en México, perciban ingresos de fuentes de riqueza que estén dentro de la Nación. (93)

Por otra parte, el Impuesto al Valor Agregado, afecta directamente algunas de las actividades comerciales más

(93) Ley del Impuesto Sobre la Renta. Artículo 10.

importantes que se desarrollan dentro de nuestro país y también se encuentra legislado con su propia Ley, la cual, en su artículo 10. nos indica quiénes y porqué razones tienen la obligación de pagar ese impuesto.

En este artículo la Ley del I.V.A nos dice que todas las personas ya sean físicas o morales, que dentro del territorio nacional enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes y/o importen bienes o servicios, tienen la obligación de contribuir con este impuesto. (94)

Estos dos impuestos, afectan de manera directa y muy importante las actividades tanto laborales como comerciales de los ciudadanos, lo cual ocasiona que tengan una importancia definitiva para los ingresos del país, ya que no se puede realizar ninguna de las actividades que en ellos se contempla, sin originar el cobro de estos impuestos por parte del Estado, y para lo cual se han creado medidas de control fiscal, con el único fin de evitar la evasión. Una mejor recaudación y un mayor ingreso a los tesoreros nacionales.

(94) Ley del Impuesto al Valor Agregado. Artículo 10.

## CAPITULO IV

### LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LA RECAUDACION FISCAL

#### 4.1. ORGANIZACION Y CONTROL FISCAL

#### 4.2. DELITOS ESPECIALES EN MATERIA FISCAL

#### 4.3. CONSECUENCIAS DE LA RECAUDACION EXIGUA EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

##### 4.3.1. Económicas

##### 4.3.2. Sociales

##### 4.3.3. Jurídicas

## CAPITULO IV

## LA ACTIVIDAD ESTATAL EN LA RECAUDACION FISCAL

## 4.1. ORGANIZACION Y CONTROL FISCAL

A través de la investigación de este trabajo, hemos podido darnos cuenta, de las necesidades económicas del Estado, de las medidas legales que ha tenido que tomar para la recaudación de los impuestos, las facultades que le han sido otorgadas a través de nuestra Constitución y las obligaciones que tenemos como ciudadanos, ante las necesidades que trae consigo la administración del Estado.

Pero también, es de suma importancia, que se tome en cuenta, la necesidad de una correcta coordinación por parte de la autoridad Federal, con las autoridades de las entidades federativas y sus municipios, para que éstos, puedan ayudar a la autoridad federal a el correcto desempeño de sus funciones recaudadoras y de control fiscal, y que debido a la extensión de nuestro Estado, sería prácticamente imposible, que una sola autoridad, se diera a basto en la recaudación de los impuestos y su distribución por todo el territorio nacional.

De tal forma que al ser el Estado el sujeto activo de la obligación tributaria, y debido a su naturaleza, en nuestro gobierno se descompone en diversas competencias, dentro de las cuales se consideran tres como las que tienen

derechos según lo dicta el artículo 31 de Nuestra Constitución, en su fracción IV, en donde nos indica la obligación que se tiene por parte de los ciudadanos, de contribuir al gasto de la Federación, los estados y los municipios según lo estipulen las leyes.

Así según el orden de importancia, la Federación detenta la gran mayoría de las facultades en materia fiscal.

En segundo término nos encontramos con los estados o entidades federativas, dentro de los cuales encontramos a los municipios, que son quienes ocupan el tercer lugar en importancia.

Esta división la podemos encontrar regulada en los artículos 40, que otorga la naturaleza de los estados, y el 115 que le dá a cada estado la división territorial política y administrativa, a través de los municipios en nuestra Constitución. (95)

Como consecuencia de esta división se dá una trinidad tributaria, para lo cual es necesaria la coordinación de las distintas autoridades en materia tanto recaudadora como de administración en materia fiscal.

Por medio de esta coordinación, se pretende además de

(95) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40 y 115.



la correcta y suficiente recaudación, evitar en lo posible la cantidad de problemas e inadecuaciones de cobro, que representaría la recaudación a nivel Federal, desempeñada por una sola autoridad.

"El objeto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Los estados se adhieren al Sistema de Coordinación Fiscal, mediante la firma de un convenio de adhesión, el cual es aprobado por la legislatura local. Colaboran en la administración de algunos impuestos federales a través de la firma del Convenio de Colaboración Administrativa, la cual se ha hecho extensiva en algunos casos a los municipios". (96)

Esta coordinación se encuentra legislada en la Ley de la Coordinación Fiscal, en la cual, en su artículo 10. nos indica el objeto de la coordinación fiscal con los estados y el Distrito Federal, y las reglas para esta coordinación, en

(96) Beltrán B. Chapoy Domínguez y José Mauricio Fernández. Derecho Fiscal. Edt. U.N.A.M. México 1991. pág. 121.

donde tanto los Estados como el D. F. participarán de la totalidad de los impuestos federales y en los otros ingresos que la misma ley señale, mediante la distribución de los fondos que también ésta señale. (97)

Dentro de la administración pública, nos encontramos que el Ejecutivo, para poder desarrollar correctamente sus funciones, se auxilia con dependencias especializadas en materias distintas, y que abarca todas las funciones que realizan dentro del territorio nacional.

Dentro de estas dependencias, encontramos a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; dentro de estas Secretarías, la encargada de los asuntos financieros, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encuentra regulada por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Esta Ley le otorga las funciones a la S.H.C.P. para despachar los asuntos correspondientes a la proyección, coordinación, de la planeación, del desarrollo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Debe proyectar y calcular los ingresos federales, del Departamento del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales, en consideración al gasto público; también

(97) Ley de la Coordinación Fiscal. 1993. Artículo 10.

debe proyectar y calcular la utilización de los créditos públicos y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Debe estudiar y formular los proyectos de leyes fiscales, así como sus disposiciones y las leyes de Ingresos tanto del D.F. como de la Federación.

Debe dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública, tanto de la Federación, como del D.D.F., debe realizar o autorizar las operaciones en que se utilice el crédito público; debe coordinar, planear, vigilar el sistema bancario del país, en donde sea competente el Banco Central, la Banca Nacional de desarrollo y las demás instituciones de banca y crédito, además de ejercer las atribuciones legales que se le asignen en materia de fianzas, valores y organizaciones auxiliares del crédito.

Debe determinar los criterios y montos de los estímulos fiscales, considerando a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrarlos en caso que sea de su competencia.

De acuerdo con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, debe revisar y establecer los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, con la participación de las dependencias correspondientes.

Entre los que nos atañen, se encuentran el cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales legales y vigilar el seguro cumplimiento de las disposiciones fiscales.

También nos atañen, el hecho que debe dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación, representar a la federación en las controversias fiscales.

Debe proyectar y calcular los Egresos de la Federación y de la administración pública paraestatal, haciendo que sean compatibles con la disponibilidad de recursos y de acuerdo con las necesidades y programas de desarrollo nacional.

Aunado a lo anterior, debe formular el programa de gasto público federal y proyectar el presupuesto de Egresos de la Federación y del D.D.F. presentándolos al Presidente para su consideración.

También debe revisar y autorizar los programas de inversión pública tanto de las entidades como de las dependencias de la administración pública.

Debe tramitar y registrar, el ejercicio del gasto público que lo requiera, así como de los presupuestos de egresos; debe formular también, la cuenta anual de Hacienda Pública Federal; debe también coordinar y desarrollar los

servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para la organización y funcionamiento y la coordinación de los sistemas de información geográfica y servicios de informática de las dependencias y entidades administrativas públicas federales.

También debe regular la elaboración de la documentación necesaria para el Informe Presidencial, y anexar tal documentación.

Asimismo, debe normar la administración de personal, obras públicas y adquisición de bienes inmuebles al servicio de la administración pública federal; debe ordenar las modificaciones estructurales de la organización básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Y por último, vigilar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de las posiciones de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación y las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos. (9B)

Ante tal cantidad de encomiendas, es necesario que

dentro de la Secretaría, existan direcciones que se dediquen específicamente a la realización de todas las diversas actividades encargadas a esta Secretaría.

Estas direcciones y servidores públicos, así como las unidades administrativas auxiliares de la Secretaría de Hacienda se encuentran contemplados en el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se enumeran como sigue:

Secretario

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Subsecretario de Ingresos.

Subsecretario de Egresos.

Oficial Mayor.

Procurador Fiscal de la Federación.

Tesorero de la Federación.

#### UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

Unidad de Comunicación Social.

Dirección de Relaciones Públicas.

Dirección de Difusión.

Dirección Técnica de Comunicación.

Unidad de Planeación y Desarrollo.

Dirección General de Planeación Hacendaria.

Dirección General de Crédito Público.

Dirección de Deuda Pública.

Dirección de Programación y Evaluación Financiera.

Dirección de Coordinación y Capacitación de Crédito Interno.

Dirección de Financiamiento de Proyectos.

Dirección de Coordinación y Capacitación de Crédito Externo.

Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior.

Dirección de Organismos Financieros Internacionales.

Dirección General de Banca de Desarrollo.

Dirección General de Banca Múltiple.

Dirección de Programación, Evaluación e Infraestructura de Banca Múltiple.

Dirección de Análisis Financiero y Supervisión de Banca Múltiple.

Dirección de Regulación de Banca Múltiple.

Dirección General de Seguros y Valores.

Dirección de Seguros y Fianzas.

Dirección de Valores.

Dirección de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

Dirección General de Política de Ingresos.

Dirección General de Interventoría.

Dirección General Fiscal Internacional.

Dirección General de Planeación y Evaluación.

Administración General de Recaudación.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Administración Especial de Auditoría Fiscal.

Administración General Jurídica de Ingresos.

Administración Especial Jurídica de Ingresos.

Coordinación General con Entidades Federativas.

Administración General de Aduanas.

Unidad de Inversiones, Energía e Industria.

Dirección General de Política Presupuestal.

Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.



Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios.

Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto.

Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.

Dirección General de Personal.

Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.

Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

Unidad de Contraloría Interna.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta.

Dirección de Legislación.

Dirección de Consulta.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos.

Dirección de Amparos Contra Leyes.

Dirección de Amparos Contra Actos Administrativos.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros.

Dirección Técnica Financiera.

Dirección de Asuntos Financieros.

Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones.

Dirección de Investigaciones.

Dirección de Procedimientos Penales A.

Dirección de Procedimientos Penales B.

Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Subtesorería de Operación.

Subtesorería de Control e Informática.

Dirección de Procedimientos Legales.

Direcciones de Técnica Operativa.

#### UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES

Administraciones Regionales.

Administraciones Locales.

Aduanas.

Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (99)

Todos estos organismos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen funciones especiales, y entre ellas encontramos algunos que se encargan de la coordinación de la Federación con las Entidades, y también los organismos encargados de la administración de los asuntos hacendarios en los estados.

En cuanto a la materia Hacendaria y Financiera, con respecto a los estados de la Federación y sus Municipios, no encontramos que de acuerdo con los artículos 115 y 116 Constitucional, los estados se gobernarán, por un régimen republicano, representativo, popular y su división territorial y de organización política y administrativa se fundará en los Municipios libres, teniendo también algunas limitaciones, que la misma Constitución establece en el artículo 116, para el ejercicio de las funciones de sus gobernantes, su órgano legislativo y las actividades laborales; otras limitaciones, son las impuestas por el artículo 117, en donde nos dice que el Estado no puede establecer contribuciones que son de carácter exclusivo de la Federación, ni puede ejercitar poder alguno en las áreas estratégicas, que son exclusivas del Gobierno Federal, que también se contemplan en el artículo 118 de la misma Carta Magna. (100)

(100) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 115, 116, 117 y 118.

Ahora bien, los estados pueden expedir su ley de ingresos y aprobar su presupuesto de egresos, a través de su respectiva Legislatura, realizando las funciones administrativas en materia fiscal, por medio de las tesorerías estatales.

De acuerdo también con la Ley de la Coordinación Fiscal, que en su artículo 13, nos indica que los gobiernos estatales que se encuentren adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene el poder de celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, entre los cuales se encuentra el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que podrán ejercer las entidades y los municipios coordinados.

También quedarán especificados los ingresos, facultades y limitaciones, publicándose en los periódicos Oficiales de los Estados y en el Diario Oficial de la Federación.

También se fijarán las percepciones que deberán recibir las entidades o sus municipios, por las actividades administrativas que realicen. (101)

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 14 de la

(101) Ley de la Coordinación Fiscal. Artículo 13. 1993.

misma ley, las autoridades fiscales de los estados o municipios adheridos, se considerarán como autoridades fiscales federales, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a éstas, los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones que en esta materia señalen los convenios. (102)

En cuanto a los municipios, el artículo 115 Constitucional, nos indica, que la Hacienda Pública Municipal, se integra de las contribuciones que decreta la legislatura del Estado al que pertenece; como consecuencia, la actividad financiera municipal se concreta únicamente a recaudar los ingresos y erogarlos de acuerdo con los presupuestos aprobados, realizando esta actividad a través de las Tesorerías Municipales.

El Municipio Libre, es considerado como la base de la organización política y administrativa del país, pero carece de poder tributario, pudiendo únicamente administrar y recaudar las contribuciones que se establezcan a su favor y las cuales están contempladas en el artículo 115 Constitucional en su fracción IV.

Otros impuestos que son de carácter municipal son:

(102) *Ibidem*, Artículo 14.

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas, el impuesto sobre sacrificio de ganado, impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas, impuesto sobre actividades o actos de enajenación, concesión de uso, goce y prestación de servicios que no estén gravados por la ley del I.V.A.

También, la Ley de la Coordinación Fiscal, en su artículo 10o. A le otorga al municipio, el cobro de los ingresos derivados por licencias de construcción, urbanización, certificaciones, autorizaciones, registros e inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y personas y otros.

En cuanto a las contribuciones de mejoras, que son "formas de financiamiento de obras públicas municipales, como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banqueta y banquetas mismas. "También se encuentran reguladas en el artículo 115 Constitucional fracción IV para su establecimiento y recaudación. (103)

El municipio obtiene esos productos, como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, como son

la ocupación de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales o industriales, explotación de basura de plantas ad-hoc, etc.

Por otra parte, para que el Estado pueda realizar una efectiva recaudación de los impuestos a nivel tanto federal como estatal o municipal, deben existir medidas de control hacia los contribuyentes y las actividades que originan el cobro de los impuestos.

Este tipo de medidas tienen como finalidad principal, el evitar la evasión de la obligación, que como consecuencia traería un desbalance en cuanto a la economía del Estado con respecto a los presupuestos.

Entre estas medidas podemos encontrar, el registro de los contribuyentes, el cual debe realizarse con la inscripción de todas las personas y entidades con obligación de presentar declaraciones periódicas, asignarles un número de registro y expedirles cédulas personales o de establecimiento, así como anotar los cambios que afecten a esa inscripción.

Para el control fiscal, el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 27 al 31 indica cuales son las obligaciones de los contribuyentes con respecto a sus

actividades, documentación y formas de control que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera suficientes para la correcta satisfacción del Programa de Gastos que tendrá el Estado durante el periodo correspondiente.

Entre estas medidas está, también la inscripción de trabajadores en el Registro Federal de Contribuyentes, avisos de inscripción, liquidación o cancelación de personas morales, datos y clave del R.F.C., y conservación de la documentación relativa, avisos de establecimientos y locales, inscripción y avisos extemporáneos, contabilidad y documentación, sistemas y registros contables, facturación, expedición y solicitud, máquinas registradoras de comprobación fiscal, documentación de mercancías en su transportación, conservación de documentación y contabilidad, declaración de clientes y proveedores si hay registros electrónicos contables, declaraciones, avisos, constancias o documentos y código de barras declaraciones complementarias, dictamen obligatorio por Contador Público y otros hacia las instituciones de crédito; (104) pero la medida de control más importante, es la Visita de Inspección y la Auditoría.

#### 4.2. DELITOS ESPECIALES EN MATERIA FISCAL

Por multitud de motivos, los ciudadanos han evadido el

(104) Código Fiscal de la Federación. Artículos 27 al 32.



pago de los impuestos a través de los años, o han realizado actividades ilícitas en contra de la economía del Estado, a estos ilícitos se les conoce con el nombre de delitos fiscales, entre los cuales los más importantes son los contenidos en nuestro Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 102 al 115.

"Los delitos fiscales son aquellos ilícitos o infracciones en sentido lato, que se distinguen de las contravenciones, en virtud de que establecen penas que por su naturaleza puede imponer sólo la Autoridad Judicial, como son los que importan privación de la libertad.

Entre estos delitos, nos encontramos el contrabando, defraudación fiscal, hechos asimilados a la defraudación fiscal, hechos relacionados con el registro federal de contribuyentes, hechos relacionados con las declaraciones, disposición de bienes depositados, hechos relacionados con aparatos de control, sellos o marcas oficiales, hechos relacionados con visitas domiciliarias, y hechos relacionados con mercancías que se encuentran en recinto fiscal". (105)

Dentro de estos ilícitos uno de los más importantes, es el contrabando, que consiste en la introducción o extracción de mercancías en el país, sin el pago de los impuestos, sin

(105) S. Francisco de la Garza. Ob. cit. pág. 905.

el permiso de la autoridad o de importación o exportación prohibida, cuando se internen mercancías extranjeras que procedan de las zonas libres al resto del país o quien las saque de los recintos fiscales sin que se entregaran legalmente por la autoridad.

Dentro de este delito también se encuentran diversos actos asimilables al mismo, los cuales están tipificados en los artículos 105 al 107 del Código Fiscal. Como son la adquisición de mercancía extranjera.

Otro delito de gran importancia, es el de defraudación fiscal, que consiste en el aprovechamiento de errores o el engaño, para omitir total o parcialmente el pago de alguna contribución, o el obtener algún beneficio indebido con perjuicio del fisco, igualmente que el delito de contrabando, la defraudación fiscal conoce de actos que se le asimilan y se contienen en el artículo 109 del mismo Código.

Los demás delitos de no menor importancia, los podemos encontrar en los artículos 110, 111, 112, 113, 114, 115 del Código Fiscal de la Federación. (106)

Otro tipo de ilícitos, son las infracciones, que son violaciones no delictivas, y se clasifican en infracciones

(106) Código Fiscal de la Federación. Artículos 109 al 115.

de omisión o contravención, y se realizan sin el ánimo de perjudicar al Erario y sin la existencia de mala fe, en el incumplimiento oportuno de la obligación.

También existen otro tipo de infracciones entre las que se encuentran de comisión o intención y que se realizan con pleno conocimiento del perjuicio que se ocasiona a la Hacienda Pública. También existen las infracciones instantáneas, infracciones continuas, infracciones complejas, leves, graves, administrativas y penales. (107)

"Entre las infracciones y los delitos existen diferencias de grado y cuantía, entre estas diferencias, las de grado se encuentran la de los posibles sujetos activos del ilícito, ya que en los delitos sólo pueden considerarse como sujetos activos, a las personas individuales, en el caso de infracciones, se consideran no solamente sujetos activos a los individuos, sino también a las personas morales y las unidades económicas. (108)

Es importante conocer estas diferencias, debido al carácter de importancia que reviste cada uno de estos ilícitos, y por la correcta tipificación y encuadramiento con las leyes fiscales correspondientes.

(107) Margain Manatou. Ob. cit. pág. 317.

(108) Miguel Angel Garcia Domínguez. Teoría de la Infracción Fiscal. Edit. Córdenas. México 1982. pág. 403.

### 4.3. CONSECUENCIAS DE LA RECAUDACION EXIGUA EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

#### 4.3.1. ECONOMICAS

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, las necesidades económicas del Estado, son de una gran magnitud, y al no poder él por sí mismo proveerse de lo necesario, es indispensable que el conjunto de personas que lo conforman cubran la parte de los gastos, que en su beneficio realiza el Estado, pero al no existir una correcta recaudación de ingresos, misma que se justifica por la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, esta deficiencia, traerá consecuencias, no sólo de índole económica sino de otros tipos como lo veremos en este apartado.

Entre las consecuencias económicas más importantes, se encuentran primero, la de la necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, para poder cubrir el presupuesto, y solventar los gastos que por ley realiza el estado, y que no pueden ser cubiertos sin una correcta recaudación.

Estas medidas extraordinarias, son las que nos obligan a solicitar créditos a las diversas instituciones de crédito, tanto nacional como internacional. lo cual originará una deuda externa, que traerá además de la deuda de el capital una cantidad de intereses que deberán cubrirse para evitar otro tipo de medidas por parte del acreedor.

Otro tipo de medidas son las devaluaciones, que en lugar de dar al Estado un beneficio, termina por dañar las fuentes de riqueza a largo plazo, debido a que los productos de exportación bajarán su costo y por ende, el ingreso será menor, ocasionando esto una gran desconfianza entre los ciudadanos y los inversionistas.

Esta medida también trae como consecuencia la inflación, y el encarecimiento de los productos de importación.

Esto traerá como consecuencia una mayor evasión al fisco, una deficiente inversión por parte de el sector privado y también un marco de pobreza general.

Además de estas medidas, existen otras, que también traen consigo el pago de capitales y además intereses, que son los que no permiten el crecimiento de la economía nacional.

Este tipo de medidas, son muy peligrosas, ya que si no se tiene la debida precaución de calcular perfectamente las consecuencias, arrastra a los países a un endeudamiento de magnitudes enormes, que sirve de lastre, para su crecimiento económico, y aumenta aún más la desconfianza de sus ciudadanos hacia los gobiernos, motivando también la salida de dinero nacional hacia el extranjero, en busca de mayores rendimientos, situación que reduce el capital que podría

ayudar a la buena solución de los problemas económicos del país.

#### 4.3.2. SOCIALES

Las consecuencias sociales que acarrea la recaudación insuficiente de ingresos por parte del Estado, todos los hemos vivido, primero, al no haber recursos suficientes para mantener las necesidades del Estado, es imposible prestar correcta y suficientemente los servicios que de él emanan; por lo cual hay deficiencia en las obras públicas, redes de agua, redes de comunicación y carreteras, y todas las relacionadas con las áreas estratégicas y otras.

Todo este tipo de anomalías, acarrea el descontento de la comunidad y una predisposición psicológica, al pago de las contribuciones, siendo que todo ese gran movimiento deficitario, es ocasionado, primero por la no correcta contribución por parte de los ciudadanos, segundo por la administración indebida y el abuso de las autoridades hacia el capital que reciben del pueblo, al no destinar los ingresos a los fines establecidos.

Todas estas situaciones, se correlacionan entre sí y muy por el contrario de beneficiar a nadie, provocan que la carestía, la vida de las comunidades llena de pobreza y carencias y la educación deficiente aumenten de manera impresionante, lo cual a su vez traerá un aumento en la

delincuencia, y delitos tanto en contra de los particulares como del Estado.

Entre las deficiencias, que más importancia y más consecuencias negativas trae la falta de recursos del Estado, es la falta de medios para la educación, ya que el Estado no puede solventar los gastos necesarios para la impartición de la misma, dejando marginados a todos los que no pueden tener una educación privada que en auxilio de las escuelas oficiales podría sostener el margen de alfabetización en el país.

Esta misma falta de educación es la que origina muchos de los problemas económicos y sociales del estado, ya que si no se tiene una buena educación, no se puede tener una conciencia cívica de las actividades y gastos que realiza el estado en beneficio de sus gobernados.

#### 4.3.3. JURIDICAS

Otra de las consecuencias que trae la falta de recurso, es la jurídica, la cual está también relacionada con las anteriores y es una consecuencia de ellas.

Esta consecuencia, es necesaria cuando el Estado no cuenta con suficientes recursos, y es, la toma de medidas legales, y actos jurídicos para poder percibir los ingresos

necesarios, además de otras medidas, que limiten las consecuencias que trae la misma deficiencia económica.

Dentro de las medidas jurídicas, podemos encontrar las iniciativas de ley para aumentar o crear nuevos impuestos, las medidas, para la realización de una Ley de Ingresos más estricta, la solicitud al órgano legislativo de su aprobación para pedir créditos tanto al extranjero como a las instituciones de crédito nacionales, y otras muchas medidas.

También es necesaria la intervención del órgano legislativo, para crear leyes, convenios y medidas de control extremas hacia los contribuyentes, para evitar los ilícitos fiscales, además de legislar con más rigor hacia las penas y multas que estos ilícitos originan.

Otras medidas son las que en materia penal se tomarán al haber un aumento en la delincuencia como consecuencia de la falta de capital en el país, y que será necesario detener, para evitar mayores descontentos entre la población.

También habrá medidas en el campo laboral, ya que los trabajadores se verán afectados, por el aumento o creación de nuevos impuestos que se les impongan en la renta de su labor.

Otras medidas legales serán las que se impongan tanto al comercio, como a las instituciones de crédito tanto nacionales como internacionales, habrá un control extremo en



las importaciones y las exportaciones, y por lógica el aumento en los impuestos derivados de estas actividades que deberá por supuesto tener la intervención del Congreso de la Unión, quien es el órgano autorizado para la realización de todo este tipo de medidas y su reglamentación.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Las contribuciones han existido desde tiempos muy remotos, con la finalidad de dar al gobierno, la manutención que necesita, y que por no ser persona física no puede obtener por sí mismo.

SEGUNDA: La economía de las comunidades así como su desarrollo, tanto cultural como social, sería imposible, de no existir un gobierno y una administración que coordina, todas las necesidades del Estado y su correcto abastecimiento.

TERCERA: A través del tiempo, hemos visto, que la economía es una consecuencia del trabajo coordinado, y la correcta explotación de los recursos, tanto materiales como humanos, lo que nos lleva a darnos cuenta que de no existir esa colaboración, los pueblos simplemente no se habrían desarrollado y ahora viviríamos como en los primeros tiempos, dedicándonos únicamente a la satisfacción de las necesidades más elementales para nuestra familia o persona.

CUARTA: La intervención del Estado, es de una importancia extrema, ya que como en todas las comunidades o grupos, para un correcto desarrollo, es necesaria la dirección de alguien, en este caso el Estado, que mediante el estudio, análisis y la correcta coordinación, pretende el buen desarrollo, tanto de los gobernados como de él mismo.

QUINTA: El Estado, dentro de su organización, debe poner especial atención a la economía de la Nación, razón por la cual, su economía se funda en estudios y leyes que garanticen el correcto funcionamiento, tanto del organismo como de los gobernados.

SEXTA: Es necesario, que para un adecuado manejo de la economía se creen leyes y medidas que no permitan el abuso por parte de la autoridad y que vigilen con mayor cuidado el correcto cumplimiento de las obligaciones por parte de los gobernados.

SEPTIMA: Es de vital importancia, que tanto la Ley de Ingresos, como el Presupuesto de Egresos, sean calculados con perfecta

suficiencia, para evitar así el mal manejo por parte de las autoridades sobre los ingresos, y la falta de contribuciones, de los ciudadanos.

## PROPUESTAS

## PRIMERA:

Se propone, que así como existe una gran actividad encaminada al control de la contribución e inscripción de los ciudadanos al registro federal de contribuyentes, así lo haya para un control real y eficaz hacia la correcta administración del ingreso por parte de las autoridades, legislando sobre los sueldos que deben percibir los funcionarios por su trabajo, y evitar de esta manera que sea insuficiente, y no tengan la necesidad de acudir a la corrupción administrativa y a los malos manejos de los fondos públicos.

## SEGUNDA:

Se propone que cuando una entidad no alcance a cubrir las necesidades de los contribuyentes, para las cuales es destinado el ingreso, se hagan valer los principios legales, que se contemplan en el artículo 108 Constitucional, y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, para hacer valer nuestros derechos como ciudadanos, en cuanto a los malos manejos de nuestros

dineros.

**TERCERA:**

En cuanto a los ciudadanos, se propone que se realicen, campañas de educación en materia de administración pública, en donde se les dé a conocer de manera sencilla las actividades que realiza el Estado en beneficio de la comunidad, y la cantidad de gastos que esto ocasiona, todo esto utilizando los medios masivos de comunicación, mediante anuncios, promocionales y pequeños programas, además de artículos periodísticos, folletos y revistas de circulación popular, esto traerá una mayor conciencia cívica en los ciudadanos y una mejor contribución a la fiscalización popular, que tendrá que legislarse a través de la consulta popular.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. ed.  
Ed. Porrúa S.A., México 1986.
2. Acosta Romero Miguel  
Teoría del Derecho Administrativo Primer curso, 9a. ed.  
Ed. Porrúa S.A., México 1990.
3. Arrijoja Vizcaino Adolfo  
Derecho Fiscal  
Ed. Themis, México 1989.
4. Baena de Alcazar Mariano  
Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la  
Economía  
Ed. Biblioteca Técnica de Estudios Jurídicos, España  
1966.
5. Chapoy Bonifás Dolores y Fernández José Mauricio  
Derecho Fiscal  
Ed. U.N.A.M., México 1991.
6. De la Garza S. Francisco  
Derecho Financiero Mexicano  
Ed. Porrúa S.A., México 1991.

7. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.  
Principios de Derecho Tributario, 3a. ed.  
Ed. LIMUSA, México 1988.
8. Ellul Jacques.  
Historia de las Instituciones de la Antigüedad.  
Ed. Aguilar, España 1970.
9. Faya Viesca Jacinto.  
Finanzas Públicas.  
Ed. Porrúa S.A., México 1986.
10. Faya Viesca Jacinto.  
Rectoría del Estado y Economía Mixta.  
Ed. Porrúa S.A., México 1989.
11. Flores Zavala Ernesto.  
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 27a. ed.  
Ed. Porrúa S.A. México 198.
12. García Domínguez Miguel A.  
Teoría de la Infracción Fiscal.  
Ed. Cárdenas México 1982.
13. Gladden E. N.  
Una Historia de la Administración Pública desde los  
primeros tiempos hasta el siglo XI, Vol. I.



- Ed. Fondo de Cultura Económica. I.N.A.P. México 1989.
14. Gladden E. N.  
Una Historia de la Administración Pública desde el siglo  
XI hasta Nuestros días. Vol. II.  
Ed. Fondo de Cultura Económica. I.N.A.P. México 1989.
15. Gómez G. Moisés.  
Breve Historia de las Doctrinas Económicas. 11a. ed.  
Ed. Esfinge, México 1983.
16. Heers Jacques.  
Historia de la Edad Media.  
Ed. Labor Barcelona España 1979.
17. Herrerías Armando.  
Historia del Pensamiento Económico.  
Ed. LIMUSA, México 1983.
18. Jiménez González Antonio.  
Lecciones de Derecho Tributario.  
Ed. E.C.A.S.A., México 1991.
19. Kosminsky Eugenií A.  
Historia de la Edad Media.  
Ed. AYUSO. Madrid España 1976.

20. Lange Oskar.  
Economía Política.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981.
  
21. Margain Manatou.  
Introducción al Estudio del Derecho Tributario.  
Ed. Porrúa, S.A., México 1989.
  
22. Millán Puelles Antonio.  
Persona Humana y Justicia Social, 4a. ed.  
Ed. Rialp, Madrid España 1978.
  
23. Rodríguez Lobato Raúl.  
Derecho Fiscal, 2a. ed.  
Ed. Harla, México 19865.
  
24. Roll Erick.  
Historia de las Doctrinas Económicas, 2a. ed.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984.
  
25. Seoane Edgardo.  
El Ejemplo Mexicano.  
Ed. Moncloa Editores S.A., México 1967.
  
26. Serra Rojas Andrés.  
Derecho Administrativo Tomo I, 6a. ed.  
Ed. Porrúa S.A., México 1974.

27. Serra Rojas Andrés.  
Derecho Administrativo, 13a. ed.  
Ed. Porrúa S.A., México 1985.
28. Tena Ramírez Felipe.  
Derecho Constitucional.  
Ed. Porrúa S.A., México 1983.

#### LEGISLACION

29. Código Fiscal de la Federación.  
Prontuario Fiscal Correlacionado 1993.  
Ed. E.C.A.S.A. 29a. ed. México 1993.
30. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ed. Trillas, 9a. ed. México 1993.
31. Ley de la Coordinación Fiscal 1993.  
Ed. S.H.C.P. México 1993.
32. Ley del Impuesto al Valor Agregado 1993. Prontuario  
Fiscal Correlacionado. 29a. ed. Ed. E.C.A.S.A. México  
1993.
33. Ley del Impuesto Sobre la Renta. Prontuario Fiscal  
Correlacionado. 29a. ed. Ed. E.C.A.S.A., México 1993.

34. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ed. Porrúa S.A., 29a. ed. México 1993.
  
35. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público. Ed. Olguín 2a. ed. México 1993.