

A 40721  
62a.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGON**

**ORIGEN DESTINO Y CONTROL  
ADMINISTRATIVO DE LAS  
PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA  
HACIENDA MUNICIPAL**

**T E S I S**

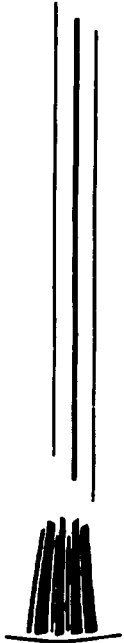
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DRECHO  
P R E S E N T A :  
OLGA / BOYZO ORTEGA**

**ASESOR:  
LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO.**

**2003**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

D

**AGRADECIMIENTOS:**

**DOY GRACIAS A DIOS TODO PODEROSO,  
CREADOR DEL CIELO Y DE LA TIERRA, Y  
DEL REYNO EN EL CUAL YO HABITO.**

**DOY GRACIAS A MIS PADRES,  
POR HABER SIDO EL MEDIO POR EL  
CUAL DIOS ME DIO LA EXISTENCIA,  
PARA QUE ELLOS GUIARAN MIS PASOS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.  
E.N.E.P. ARAGON, POR SER EL INSTRUMENTO A TRAVEZ  
DEL CUAL ME PERMITO SER UN MIEMBRO MAS DE SU  
COMUNIDAD ESTUDIANTIL.**

**A MIS MAESTROS, A MI ASESOR DE TESIS  
LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ,  
Y A LOS LICENCIADOS MIEMBROS DEL JURADO,  
QUE SIN CONOCER MIS LIMITACIONES Y DEFICIENCIAS,  
ME BRINDARON SEGURIDAD Y APOYO EN ESTE  
SOÑADO PROYECTO. A TODOS USTEDES,  
MI GRATITUD, ADMIRACIÓN Y RESPETO.**

**A MI ESPOSO E HIJOS RAZON DE MI SER PRESENTE.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

C

**ORIGEN DESTINO Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA HACIENDA MUNICIPAL.**

**INDICE.**

**INTRODUCCION.----- I**

**CAPITULO. I**

**1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MANEJO DE LA HACIENDA PUBLICA -----7**

**1.1.- Breve desarrollo histórico del Derecho Administrativo. ----- 8**

**1.2.- Concepto de Derecho Administrativo. ----- 14**

**1.3.- Definición de la Administración Pública. ----- 16**

**1.4.- El Presupuesto y las Finanzas del Estado. -----22**

**1.5.- La Seguridad Jurídica que se debe de observar a la luz del Derecho Administrativo en el Manejo del Presupuesto. -----29**

**CAPITULO. II**

<b>2.- ORIGEN DE LA REFORMA PRESUPUESTAL.</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1.- Breve Desarrollo Histórico de los Conceptos Tributo, Impuesto y Contribución.</b> .....	<b>-35</b>
<b>2.2.- La Contribución en el Pacto Federal Constitucional.</b> .....	<b>-41</b>
<b>2.2.1.- Concepto de Contribución.</b> .....	<b>43</b>
<b>2.2.2.- El Gasto Público.</b> .....	<b>45</b>
<b>2.2.3.- La Proporcionalidad.</b> .....	<b>48</b>
<b>2.2.4.- La Equidad.</b> .....	<b>-51</b>
<b>2.3.- Su Distribución a la luz del Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.</b> .....	<b>-55</b>

**CAPITULO. III**

<b>3.- DESTINO PRESUPUESTAL.</b> .....	<b>59</b>
--	-----------

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E

3.1.- En la Ley de Egresos. ....	59
3.2.- Las Participaciones Federales en la Hacienda Pública de los Municipios a la luz del Artículo 115 Constitucional. ....	67
3.3.- Procedimientos para Otorgar Dichas Participaciones. ....	71
3.4.- Entidades Públicas Responsables de la Distribución de las Participaciones Federales. ....	73
3.5.- De la Integración de la Hacienda Municipal Independientemente de las Participaciones Federales. ....	80

#### CAPITULO. IV

4.- CONTROL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL EN EL MANEJO DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES DE ORIGEN FEDERAL. --- 85

4.1.- Normas que previenen el Control en la Participación Federal. ....	86
4.2.- Organismos Administrativos de Vigilancia y Control. ....	90
4.3.- Fenómenos de Ilegalidad .....	95
4.3.1 Desviación de Recursos. ....	95

L

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>4.3.2.- Corrupción.</b>	<b>98</b>
<b>4.3.3.- Condicionamientos con fines Electorales.</b>	<b>99</b>
<b>4.4.- Mecanismos para inducir a la correcta aplicación de las Partidas Federales en el Municipio.</b>	<b>100</b>
<b>4.4.1.- Etiquetar Recursos.</b>	<b>102</b>
<b>4.4.2.- Establecer el Listado de las Actividades que no pueden Financiarse con Fondos Federales.</b>	<b>105</b>
<b>4.4.3.- Otorgar un papel más activo a la Ciudadanía.</b>	<b>106</b>
<b>4.5.- Propuestas Jurídico Administrativas en las Participaciones Federales.</b>	<b>108</b>
<b>Conclusiones.</b>	<b>112</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>115</b>



## INTRODUCCION.

Al considerar un título como es el Origen, Destino y Control Administrativo de las Participaciones Federales en la Hacienda Municipal, estamos hablando de un rubro que es definitivamente el botín y la lucha principal de todas esas fuerzas políticas que buscan administrar el presupuesto de la nación.

Sin lugar a dudas es muy delicado hablar de presupuesto en México, y tan es así, que en este nuevo año, hemos podido denotar que incluso lo hecho por nuestros representantes en el Congreso de la Unión, quedo totalmente alterado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, como si el Ejecutivo a través de su Secretario de despacho, a través de su Director del Diario Oficial se convirtieran en el Poder Legislativo y establecieran la cantidad y los montos de impuestos que más le convinieran a su interés.

Lo que acaba de suceder, es realmente una ofensa para el pueblo mexicano, y es una responsabilidad tanto Legislativa como Administrativa.

Pero estamos haciendo mención de ello, en virtud de subrayar la importancia del estudio que tratamos de encomendarnos, y que definitivamente se refiere a una situación tan delicada como es el Presupuesto y el reparto de dicho presupuesto.

De ahí, que para observar los controles administrativos necesitamos considerar el Origen del Impuesto y cual es su Destino; claro esta, que pudiere

**pensarse que esto quedaría mejor desde el punto de vista del Derecho Fiscal, pero no esto no es así**

**Lo anterior, en virtud de que la óptica que en términos generales queremos considerar, va hacia lo que es el Derecho Administrativo, y la forma en que la administración pública debe de respetar un Principio de Legalidad que forma el Estado de Derecho y debe por fuerza aceptar el presupuesto de egresos dado por el Poder Legislativo, y la forma en que este debe de repartirse entre las diversas entidades y especialmente hacia el Municipio.**

**Mucho se ha dicho en el sentido de que el municipio todavía sigue siendo sometido a los designios de el Poder Federal, en virtud de que no se le permite su autonomía económica.**

**Esto definitivamente es cierto, en virtud de que toda esa riqueza que se genera en una circunscripción municipal, una parte se queda en la hacienda municipal, y la otra se va a nuestro Elefante Blanco que es el Gobierno Federal.**

**Evidentemente, que todas las funciones del gobierno federal pueden descentralizarse rápidamente a cada uno de los Estados y estos estar sometidos a un presupuesto que el propio municipio puede cobrar y repartir, pero el centralismo en México y el presidencialismo, no lo permiten y es el caso de que la recaudación fiscal básicamente va hacia el Ejecutivo Federal, y este a su vez lleva a cabo el reparto del botín de los políticos.**

De tal naturaleza que es preciso observar el Control de tipo Administrativo, en el que a través de la Legislación, a través de los diversos medios y especialmente a través de la nueva generación de instrumentos para controlar la participación federal en los municipios como sería la Auditoría obligatoria municipal, el elevar las sanciones a los infractores, en extender los plazos de la prescripción de las sanciones a los infractores, y más que nada como que la propia ciudadanía se comprometa a exigir cuentas a nuestros administradores, que tenga mayor participación la soberanía como un derecho humano fundamental en la revisión de las cuentas .

Sin duda, esta situación no es nada fácil, por lo que, las limitaciones que hemos establecido a nuestro estudio, serán guiadas a un marco de referencia establecido por el Derecho Administrativo.

claro esta, que no podemos dejar de hablar del Derecho Fiscal ni tampoco de las Finanzas del Estado, porque es el medio a través del cual se forma el presupuesto, pero todas estas consideraciones, las iremos más que nada englobando a esa actividad jurídica del Estado regida más que nada por el Derecho Administrativo.

El motivo por el cual se elige el presente trabajo de tesis, corre en relación a que la suscrita, presta sus servicios en la Administración Pública Municipal de Nezahualcóyotl, y es el caso de que el rubro del presupuesto en el Ramo 33, que son Partidas Presupuestales de Participación Federal, pues en muchas de las ocasiones se malverzan, se llevan a cabo en una forma distinta a lo que la propia legislación planea para ellas.

De ahí, la necesidad de establecer diversos controles en su utilización para disuadir al funcionario público a fin de que esté se reserve su inquietud por apropiarse o bien colocar dicho presupuesto al interés personal.

El tema esta ampliamente justificado, en virtud de que como hemos podido ver y de notar en la actualidad, todo lo que fue la minuta del Congreso de la Unión frente a lo que se publico en el Diario Oficial de la Federación el 02 de Enero del 2002, nos dice completamente la necesidad de establecer controles en lo que sería la utilización de las diversas partidas presupuestales que se le van otorgando a cada una de las entidades, en este caso, hacia las entidades municipales.

Esta justificación sería la más trascendental que debemos de considerar, en virtud de que definitivamente, lo hecho en el Diario Oficial de la Federación, llega a constituir ya no una simple fe de erratas, sino un engaño, una maquinación de engaño fraudulenta que definitivamente tiene que estar sancionada cuando menos con la destitución del Director del Diario Oficial. Porque de lo contrario, seguiremos teniendo toda aquella filosofía actual que casi se ha institucionalizado como es la impunidad.

El objetivo general que se persigue en el presente trabajo de tesis, es en primera instancia demostrar desde el punto de vista del derecho administrativo, que existe una legislación específica de tipo fiscal y administrativo, a través de la cual, se van formando diversos métodos de control por medio de los cuales se ha de lograr una mayor eficacia jurídica en la utilización del presupuesto en este caso, de las partidas del presupuesto federal hacia los municipios.

Para poder resolver en términos generales el objetivo general, hemos planteado diversos objetivos específicos que consideramos se deben de desarrollar previamente en cada uno de los capítulos.

Así, en el capítulo primero, hemos de establecer el marco de referencia sobre el cual nuestro dato ha de poder existir; esto es, que desde el punto de vista de lo que sería el Principio de legalidad, la Seguridad Jurídica que debe de brindar el Derecho Administrativo en el manejo del presupuesto, desde ese punto de vista, hemos de observar hasta donde se puede llevar a cabo un cierto control administrativo en las participaciones federales en la hacienda pública municipal.

En el capítulo segundo, observaremos en principio cual es el Origen de la Formación del Presupuesto; esto es, debemos hablar de cómo sobresaale el tributo, como sobresaale la contribución del contribuyente, y cual es su destino para que dicho contribuyente pueda gozar de un cierto servicio público.

En el contexto del capítulo tercero, se hace importante observar el Destino del Presupuesto, siendo que es en este momento cuando hemos de llevar a cabo una súper limitación de nuestro estudio, ya que en este momento, en este capítulo pudiésemos entrar a toda una disciplina como sería las finanzas públicas, y no terminaríamos nuestro estudio, de tal naturaleza, que al hablar del destino presupuestal, nos estamos refiriendo al destino de las partidas presupuestales federales hacia el municipio.

Esto nos llevara a un capítulo cuarto, en donde hablaremos de los controles de tipo administrativo en el municipio, para que el manejo de las partidas presupuestales de origen federal, se lleve a cabo en una forma legal y legítima que la propia legislación establece.

Como hipótesis principal consideramos la circunstancia de observar el papel que la Contraloría Municipal juega en la revisión de las formas y mecanismos que se utilizan para emplear los fondos federales en el municipio.

También es importante observar la Contraloría General de la Glosa en cada uno de los Estados o en el Congreso Local, especialmente en el Estado de México, y por supuesto las revisiones de tipo administrativo que como Contraloría tiene el municipio en el manejo de la hacienda pública municipal según lo que la Ley Orgánica Municipal establezca en este caso hacia lo que es el Estado de México.

Esto nos ayudará a proponer algunos lineamientos o bien normas para disuadir de prácticas negativas de los funcionarios en lo que es la utilización de partidas federales en el municipio.

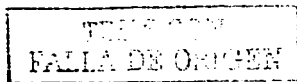
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPITULO I****I.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MANEJO DE LA HACIENDA PÚBLICA.**

Para empezar a desarrollar el presente trabajo de tesis, hemos de considerar inicialmente cual sería la hipótesis que como ponencia tratamos de demostrar; así tenemos que en principio desde el punto de vista del Derecho Administrativo, el papel de la Contraloría Municipal debe jugar un papel muy importante en la revisión de las formas y mecanismos que se utilicen para emplear los fondos del municipio, Especialmente los federales.

Así, la idea principal tiene un marco de referencias que nos conduce inicialmente a establecer conceptos de derecho administrativo, y desplazándose de este, vamos a encontrar conceptos de Derecho Fiscal, de Derecho Financiero Mexicano, de Derecho Económico y por supuesto de Derecho Constitucional.

Así, básicamente la idea que se desarrolla es observar como las participaciones federales van a llegar a la hacienda pública municipal desde el punto de vista administrativo, esto es desde el punto de vista de la actividad del Estado encaminada al gasto público que se debe de desarrollar en base a lo que los contribuyentes colocan en cada uno del pago de sus impuestos.

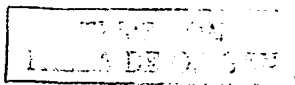


Así, para tener un cierto marco de referencia, hemos de iniciar el presente trabajo de tesis, fijando algunos conceptos de derecho administrativo en el manejo de la hacienda pública en términos generales.

### 1.1.- BREVE DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Sin lugar a dudas, las referencias históricas de la formación del Derecho Administrativo, las hemos de encontrar en lo que sería la reglamentación de la administración pública; y definitivamente no se puede hablar de un derecho administrativo sino hasta el momento en que el pueblo, cansado de tanta extorsión, logra para sí el considerar que la soberanía estaría como una forma inalienable para el propio pueblo, y por lo mismo, se empieza a dar ya una cierta reglamentación para aquellos que deben por fuerza administrar la hacienda pública.

De tal manera, que en épocas antiguas si podemos pensar en los antiguos Reyes, Emperadores, Mandarines, Faraones y demás personas que centralizaban el poder y sometían a las personas a base de la fuerza bélica, hemos de encontrar que realmente si existía una cierta administración pública, pero esta no estaba dada en base a un derecho; estaba dada en base a los caprichos de quien ordenaba y mandaba a los ejércitos principalmente como era el rey o su semejante.





Por eso, insistimos que la necesidad de un derecho administrativo surge en el momento en que el pueblo entiende que la soberanía nacional reside esencialmente en él, y por lo mismo, requerirá de un derecho para que aquellas gentes en representación del pueblo lleven a cabo la administración de las contribuciones del pueblo, y estén basados en normas de control para hacerlo.

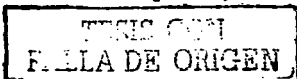
Así, desde el punto de vista democrático podemos pensar que el derecho administrativo tiene sus inicios desde lo que fue la Revolución Inglesa, la Independencia de los Estados Unidos y con mayor profundidad y especialidad en lo que fue la Revolución Francesa.

En esta última, en lo que fuera la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que constituye un documento con el cual termina la Revolución Francesa de 1789, se puede observar en sus Artículos 13, 14 y 15 las primeras apariciones de lo que fuese la imposición de la soberanía sobre el control de sus contribuciones.

así dichos Artículos 13, 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establecen lo siguiente:

"Artículo 13.- para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común; esta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades."

"Artículo 14.- los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes las necesidades de la contribución pública, a consentir



en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración."

"Artículo 15.- La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público".<sup>1</sup>

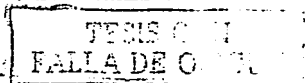
La situación que prevalece es demasiado trascendental, ya que si lo observamos, desde el nacimiento de lo que fueran las primeras bases de un derecho administrativo de tipo de finanzas públicas, este está dirigido a señalar en principio una obligación de los ciudadanos en relación a llevar a cabo una contribución para el gasto público.

Y por otro el lado, el derecho de los ciudadanos al comprobar que esa riqueza nacional que significan los impuestos, estén colocados en los términos y programas para los cuales fueron otorgados.

Y por último, la idea de consentir con dicha contribución en lo que sería su costo, vigilar su empleo y determinar su cuota de base son situaciones trascendentales que empiezan a darle al ciudadano, un derecho humano universal debidamente reconocido.

Esto lo decimos, en virtud de que hasta la fecha, esta carta de los deberes y derechos del ciudadano, se sigue considerando como uno de los documentos principales a través de los cuales, se empieza a formar el contexto de los derechos humanos.

<sup>1</sup> Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, México, Secretaría de Gobernación, Segunda Edición 1992, Página 15



Sobre de el particular, Miguel Acosta Romero, señala también el principio de lo que fue el derecho administrativo a partir del siglo XIX, diciendo lo siguiente: "El estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, arranca del siglo XIX; su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción, están en evolución constante y han sido matizadas, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político sociales del Estado."<sup>2</sup>

Como habíamos dicho no puede partir la idea de un derecho administrativo sin concebir la idea del control soberano por parte del pueblo hacia lo que serían los representantes gubernamentales y especialmente a aquellas que manejan el presupuesto, la riqueza nacional vertida en los impuestos.

Así, administración pública y derecho administrativo van tomados de la mano, de tal forma que los administradores, van obteniendo un cierto perfil jurídico en su técnica, y esto hace que la administración pública deba obligatoriamente de ceñirse a los designios de las reglas o normas legales.

Tenemos como el autor francisco Anson y Fernando de Lilián cuando nos hablan sobre estas situaciones en el siglo XIX, mencionan lo siguiente: "los Administrativistas en el momento en que se aproximaban al estudio de la administración en su perfil jurídico, albergaban en el pecho dos almas, una de jurista y otra de estudiosos de la administración pública, de modo que no pocas veces han tenido que forzar su construcción lógica, tal y como podía ser conformada desde el punto de vista positivo, para aproximar la realidad de las normas a la realidad del fenómeno administrativo; en Europa del siglo XIX, la

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel: "Teoría general del Derecho Administrativo"; México Editorial Porrúa S.A. Onceava Edición 1993. Páginas 7

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ciencia de la administración se inicio con la Caramelística, en que sus técnicas y practicas estaban destinadas a incrementar el poder del monarca a través de la administración de las posesiones estatales, la conservación y mejoramiento del patrimonio real, así como la mejor marcha de sus asuntos. La concepción legalista surgida de la Revolución Francesa, hizo perder todo dominio a la caramelística y la administración pública se convirtió en la ejecutora de las leyes."<sup>3</sup>

Realmente las situaciones técnicas de la administración se van adaptando a cada uno de las sociedades o grupos sociales que van fijando las reglas operativas a través de las cuales, los gobernadores tendrían que ejercer un cierto presupuesto y como consecuencia de esto, la necesidad del control legal.

De hecho, desde el punto de vista de la administración de empresas, el Ingeniero francés Henri Fayol, fijo cierto principio de la organización administrativa, estableciendo el arte de administrar, pero desde el punto de vista del macrosistema que significa la administración pública, no incursiono grandemente, pero señalo varios principios especiales.

Así tenemos como las ideas europeas se van a trasladar a América, especialmente a los Estados Unidos y a México, a la luz de lo que sería la influencia de la sistematización de la actividad administradora.

Así tenemos como el autor Gabino Fraga cuando nos explica algunas

<sup>3</sup> Anson, Francisco y Liffan, Fernando: "Teoría y técnica de la Administración"; Buenos Aires Argentina. Editorial Azusa. Cuarta Edición 1993. Página 15.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

situaciones sobre del particular, menciona: "los Anglosajones, alejados de todo intento jurista, son quienes han pretendido dar sustantividad a esta ciencia de la administración, quizás guiados por su sentido realista de la vida.

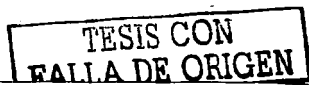
"Bajo la influencia de los administradores científicos, los Angloamericanos obsesionados perseguidores del rendimiento y productividad, y bajo la presión de circunstancias comunes a todos los estados, la administración es objeto, cada vez más, de estudios concebidos desde un punto de vista completamente diferente, centrado sobre las instituciones, organizaciones administrativas, estatuto de la función pública etcétera".<sup>4</sup>

a la luz de las tendencias que hacen evolucionar continuamente la ciencia administrativa, se ha de lograr que en la actualidad, la administración pública deba de responder a un Principio de Legalidad del que hablaremos en el inciso 1.5 al establecer la Seguridad Jurídica que brinda, y que a través de este señala que todo tipo de autoridad representante del pueblo. No puede hacer más de lo que la ley le permite.

En esa misma tónica, el manejo de los impuestos, el manejo de la riqueza nacional que son los impuestos, deben por fuerza estar sometidos al Principio de Legalidad y por supuesto, la propia legislación establecerá el monto que signifique dicho impuesto la manera de determinarlo, la forma de recolectarlo y hacia donde tendrá que ser gastado dicho impuesto.

Como consecuencia de lo anterior, hemos de denotar como sobreviene la

<sup>4</sup> Fraga, Gabino: "Tendencias de la Administración Pública Contemporánea": México. Revista de Administración Pública, INAP. Primera Edición 1990. Página 6



aparición de nuestro derecho administrativo y la influencia que tiene en las Finanzas Públicas.

## 1.2.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Como una de las consecuencias que acarrea el hecho de que el pueblo sea el soberano que ordene y mande los lineamientos a través de los cuales las autoridades Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben de llevarse a cabo, haciendo esta orden a través de la legislación, a la luz de esta idea, pues el derecho administrativo significará todo un sistema legal a través del cual se lleva a cabo toda la actividad del gobierno del Estado.

Gabino Fraga al hablarnos de un concepto nos dice lo siguiente: "Como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa...La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".<sup>3</sup>

La actividad del gobierno del estado, no es más que servir al pueblo, no es más que brindar los servicios públicos necesarios para que el propio pueblo pueda tener su crecimiento.

<sup>3</sup> Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa S.A. 33 Edición 1994, Página 13

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No es objetivo directo del gobierno, llámese Federal, Estatal o Municipal el enriquecerse a costa de los impuestos o las contribuciones del pueblo, no; el hecho es de que el pueblo elige representantes para que hagan de su cooperación, para que hagan de su contribución, obras de infraestructura a través de las cuales, el propio pueblo pueda llevar a cabo las obras de superestructura y con esto tener el crecimiento evolutivo en todo lo que es la relación intersocial.

De tal naturaleza, que partiendo del derecho administrativo, vamos a encontrar que este refleja un método de control a través del cual, el propio pueblo logra una posibilidad de supervisión de lo que se está haciendo con su dinero y por supuesto con la demás riqueza nacional como es la tierra, suelo, subsuelo y por supuesto el espacio aéreo.

Otro autor que nos menciona un concepto de lo que es el derecho administrativo es, es Efraín Moto Salazar quien cuando establece la definición del derecho administrativo dice: "Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y la forma de hacer promociones ante el mismo; hemos visto como la actividad administrativa del estado debe de estar regulada por leyes cuyo conjunto forma el derecho administrativo. Son materias que este regula, las siguientes:

- A).- La organización del Poder Ejecutivo.
- B).- El funcionamiento de dicho poder.
- C).- Los medios patrimoniales y financieros, necesarios para el sostenimiento y buena marcha de la administración pública.

**D).- Las relaciones entre los particulares y la administración.”<sup>6</sup>**

Evidentemente que entre lo que es el Derecho Fiscal, las finanzas del Estado y el Derecho Administrativo podría parecer que no existe relación alguna, pero esto realmente no es así.

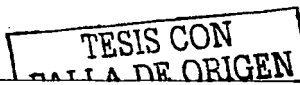
El derecho fiscal no es una ciencia apartada y autónoma del derecho administrativo, forma parte de lo que es el sometimiento de las autoridades a los designios del pueblo; cuando menos, eso es lo que la Constitución y la ley establecen como veremos en el inciso 1.5. Al hablar de la forma en que sobreviene la extracción de la contribución pública por parte del contribuyente.

Por lo mientras hemos de considerar como ese conjunto de normas van a regular la actividad del Gobierno del Estado, llámese este gobierno federal, local o municipal o intégrese por las diversas formas en que el supremo poder esta establecido de acuerdo con el Artículo 49 Constitucional que son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**1.3.- DEFINICION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

A pesar de que aparentemente podrían ser las mismas conceptualizaciones, hablar de un concepto de administración pública y de derecho administrativo realmente no es lo mismo.

<sup>6</sup> Moto Salazar, Efraim: "Elementos de Derecho"; México, Editorial Porrúa S.A. 36 Edición 1990. Página 101.





Estas grandes posibilidades a través de las cuales se establece una cierta sistematización para el ahorro y optimización de recursos, esas ciencias por las cuales se van fijando las técnicas y mecanismos a través de los cuales la burocracia logra una mayor sistematización en lo que es el servicio público, se ha de establecer como una ciencia de la administración pública.

Así tenemos como en términos generales, la administración pública se caracteriza evidentemente por sistemas, son situaciones interrelacionadas a través de las cuales, el terminar una nos conduce a la otra.

Alejandro Carrillo Castro, cuando nos explica algunas situaciones sobre el enfoque sistemático para el estudio de la administración pública nos menciona: "El enfoque de sistema resulta, uno de los métodos analíticos más adecuados para entender a los procesos dinámicos de los sistemas administrativos. Permite el estudio de procesos comunes a todos los sistemas administrativos, para proponer medios de resolver con éxito los problemas que obstaculizan la capacidad de la administración pública para cumplir sus objetivos dentro de una realidad en constante transformación.

"El análisis de sistemas aplicado a la administración pública, nos obliga a pensar en términos de las pensiones o demandas que confrontan todo sistema administrativo, así como de las posibles respuestas que el sistema pueda dar a esas pensiones o demandas.

"Para estudiar a la administración pública como un sistema, conviene en primera instancia aislarla de su medio ambiente, si bien en términos muy

relativos, solo para fines analíticos. Por ello debemos señalar convencionalmente límites al sistema administrativo."<sup>7</sup>

Si podemos observar que con la grafica con el número uno estamos anexando a este estudio, veremos que el sistema administrativo y la administración pública, difieren en mucho de lo que sería el derecho administrativo.

Sin lugar a dudas, la naturaleza administradora que se guía a través de sistemas e incluso establece un procedimiento de retroalimentación del propio sistema, es trascendental y por lo mismo encuentra una dirección diversa a lo que de alguna manera se ha de poder considerar bajo el concepto de administración pública.

Sin duda alguna, dentro de lo que es la necesidad de una población asentada en un territorio, se refleja también la necesidad de que exista un cierto órgano a través del cual se organice a la población asentada en dicho territorio.

Para poder explicar suficientemente esta situación, hemos de considerar algunos conceptos de la Teoría del Estado, que el profesor Ignacio Burgos menciona diciendo lo siguiente; "El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones... En el estado convergen elementos formativos, ósea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumplan sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden

<sup>7</sup> Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa en México"; México, Instituto Nacional de Administración Pública, Décima Edición 1996, Página 30.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

jurídico fundamental, manifestándose en los segundos en el poder público y en el gobierno."<sup>8</sup>

Cuando una población va creciendo, siempre tendrá la necesidad de tener un cierto grupo, una mesa directiva que los organice, los controle de alguna manera, y lo que es más importante que lleve a cabo obras de infraestructura y servicios públicos a través de las cuales, ese grupo social pueda beneficiarse.

Drenaje, carreteras, vías de tránsito, semáforos, luz, banquetas, alcantarillado, el regular los predios, son básicamente parte de lo que sería el servicio que el gobierno debe de ofrecer a los particulares, para que estos tengan la infraestructura necesaria en donde poderse desarrollar.

Realmente no es necesario que el gobierno sea un gobierno empresario, que como el gobierno nacional tenga empresas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Aéreo México, y demás empresas supuestamente descentralizadas o parastatales, que realmente hacen una competencia desleal con los particulares, a los cuales se les restringe en mucho esa creatividad y garantía individual como sería la de comercio e industria, al establecer tanta regulación, tanta licencia, tanta anuencia o beneplácito que debe de dar el gobierno para que el individuo pueda llevar a cabo sus libertades de comercio e industria.

Es lamentable lo que pasa en México, pero el teatro debe de seguir.

---

<sup>8</sup> Burgos, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, Editorial Porrúa S.A. Octava Edición 1991. Página 97.

Así, para no desviarnos del tema hemos de citar las palabras de los autores Fernando Floresgomez González, y Gustavo Carvajal Moreno quienes cuando hacen una definición de la administración pública dicen lo siguiente: "La administración pública es el conjunto de medios, de acciones, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional, para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinen los poderes constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación".<sup>9</sup>

Medios sean directos o indirectos, humanos, materiales o morales a través de los cuales el gobierno nacional logra los propósitos de interés colectivo.

Realmente, los programas de asistencia social y de obras públicas, son dos situaciones que el propio pueblo debe de estar observando, para lograr que el presupuesto se coloque en el lugar en donde el pueblo a determinado, es tan así la situación, que esto significa una garantía individual establecida por el Artículo 26 Constitucional, esto es, que dentro de la administración pública, esta empieza a tener lineamientos específicos fijados por el derecho administrativo empezando por la garantía individual que fija correctamente el Artículo antes mencionado al decir:

"Artículo 26 Constitucional.- El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y

<sup>9</sup> Floresgomez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo: "Nociones de Derecho Positivo Mexicano", México, Editorial Porrúa S.A. Trigesima Primera Edición 1993. Página 199.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**la democratización política, social y cultural de la Nación.**

**"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.**

**"La ley facultara al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.**

**"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."<sup>10</sup>**

**Nótese y subráyese; la administración pública no se guía por si sola ni a capricho del Ejecutivo Federal, Local o Municipal.**

**Definitivamente, es el interés del pueblo quien a través de la consulta popular**

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: México, editorial Porrás S.A. Edición del año 2001, Página 30 y 31.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

en el sistema nacional de planeación democrática las que deben de darle forma a los planes a través de los cuales se va a gastar la riqueza nacional llamada impuesto.

A través de esta consulta se podrá tomar y detectar las necesidades del pueblo para tratar de satisfacerla en base a los servicios públicos que se brindan.

Para esto sirve la recaudación fiscal, siendo que, al parecer desde el punto de vista del Derecho Fiscal, la recaudación solamente se lleva a cabo para lograr enriquecer a los partidos políticos quienes en vez de ofrecer el servicio público solamente abren más y más y más instituciones y más instituciones para darles trabajo a sus gentes y que estas puedan gozar del presupuesto y puedan enriquecerse.

Esto no es lo que sería el motivo principal para el cual fue creado el presupuesto. Así tenemos, que desde el punto de vista de la administración pública, esta invariablemente estará sujeta en forma directa a los designios del derecho administrativo partiendo inicialmente de los que sería la garantía individual establecida en el Artículo 26 Constitucional.

#### 1.4.- EL PRESUPUESTO Y LAS FINANZAS DEL ESTADO.

Hablar de lo que sería el Presupuesto y las Finanzas del Estado, es hablar de Ingresos Públicos y por supuesto de sus Egresos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es hablar de situaciones fiscales, y más que fiscales es hablar de elementos de Finanzas públicas.

Así, la contribución que se aporta no es en sí un impuesto.

Hemos de decir desde este momento, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ningún momento nos obliga a pagar impuestos; a lo que nos obliga la Constitución es a contribuir a un gasto público.

Así tenemos, como el origen principal por el cual el gobierno del estado principalmente el federal se basa para el cobro de los impuestos es la normatividad establecida en el Artículo 31 constitucional en su Fracción IV, la cual dice a la letra:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

"Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." <sup>11</sup>

La Constitución no dice que estamos obligados a pagar impuestos, la ordenanza dice que estamos obligados a contribuir a un gasto público.

Es lamentable lo que se hace con nuestro país en el momento en que por quedarse con el presupuesto, a mitad del año por cualquier pretexto se recorta el presupuesto; y tres meses antes de que termine el ejercicio fiscal del año no

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. Página 46.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

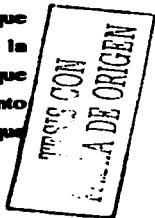
se les paga a ningún proveedor deteniendo con esto la dinámica económica basada en la riqueza del pueblo como son los impuestos.

Y es el caso de que todo ese remanente, todo ese gran ahorro que se pudo obtener en tan solo seis meses, pues se reparte entre las gentes del partido que han logrado entrar al presupuesto y que se les ha creado la institución necesaria para entrar al presupuesto y por las mismas razones, pues se reparte en bonos y gratificaciones de fin de año.

Esto definitivamente no es lo que el Estado de Derecho establece, más bien es un robo o tal vez un fraude o para mejor decirlo así es un abuso de confianza. Pero esto no es el punto principal a discutir en esta ponencia de tesis, por lo que, en el momento en que consideramos que es lamentable lo que se hace con México, nos estamos refiriendo a eso, a la corrupción política: ya no de un solo partido político porque al parecer hay mucha coalición de políticos en el asunto.

Ahora bien, esta idea de que la Constitución nos obliga a contribuir a un gasto público, refleja lo que sería el presupuesto.

Pero antes de hablar de dicho presupuesto, quisiéramos desglosar lo que significa la contribución, en virtud de que es necesario quitar la idea de la obligación de pagar impuestos, puesto que la obligación es contribuir a lo que sería el gasto público; ya que la pregunta que nos hacemos en este momento sería el hecho de que si el gasto público baja o se recorta, como es posible que el impuesto tenga que subir.





De tal manera que esta idea de la contribución la desglosa completamente el Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo las siguientes clasificaciones de las contribuciones como son:

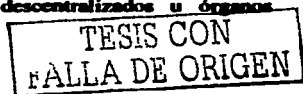
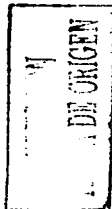
"Artículo 2.- las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

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

Fracción II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Fracción III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Fracción IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos



desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1."<sup>12</sup>

Nótese que hay y existe una gran diferencia entre lo que sería el impuesto y la contribución.

De hecho, la necesidad de que dicho impuesto valla directamente a colocarse en servicios públicos, sería la finalidad inicial de todo tipo de contribución a través del cual se va generando la necesidad de administrar públicamente dichos ingresos.

De ahí que desde el punto de vista del derecho presupuestal, vamos a tener un presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos.

---

<sup>12</sup> Código Fiscal de la Federación: México, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Edición del año 2002, Página 2 y 3.

De tal naturaleza, que el presupuesto básicamente estará constituido por la cooperación de todos y cada uno de los ciudadanos y debe obligatoriamente de estar dirigido a lo que sería un programa si no de asistencia social cuando menos de interés colectivo.

Francisco Vázquez Arroyo, cuando nos habla sobre el particular; nos dice lo siguiente: "Se ha definido al presupuesto por programas como un sistema en que se preste especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte etcétera, no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus fines. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se puedan definir.

"El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva a la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades."<sup>13</sup>

El fijar una determinada cantidad y llevarla a la activación de un programa,

<sup>13</sup> Vázquez Arroyo, Francisco: "Presupuesto por Programas y Actividades"; México, Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Septiembre de 1992, Página 3

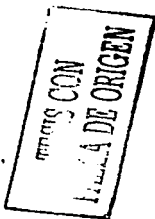
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

es considerar dicha cantidad en un presupuesto destinado a un cierto objetivo específico.

De ahí, que las posibilidades tributarias, no son las de exprimir completamente al público contribuyente, sino más que nada, de ofrecerle una cierta panorámica general a través de la cual, pueda lograrse que dicho ciudadano encuentre en la infraestructura, el medio para que pueda desarrollarse.

De ahí, que los aspectos financieros de la actividad del estado, realmente es trascendental y por lo mismo, se ha de definir como lo hace Joaquín Ortega diciéndonos: "La actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines; La actividad financiera del estado conoce como a tres; tres momentos fundamentales:

- a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al estado tanto por el Instituto de Derecho Privado, como es la explotación de su propio patrimonio, como por medio del Instituto del Derecho Público, por ejemplo, los diversos tipos de tributo, o por Institutos Mixtos, como la Contratación de empréstitos o la emisión de bonos;
- b) La gestión o manejo de recursos obtenidos y la administración y la explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente y;
- c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios



**públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el estado moderno se ha echado a costas."<sup>14</sup>**

Incluso la actividad financiera del estado esta enlazada con el Derecho Administrativo, puesto que se hace necesario citar tan solo algunas reglas sobre las cuales deberá estar constituido y repartido el presupuesto. Inicialmente por la ley de administración pública federal, la ley federal para entidades paracatales, la ley de planeación, la ley general de deuda pública, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, la ley de información y estadística, la ley general de bienes nacionales, la ley de adquisiciones y obras públicas, y los diversos reglamentos de registro público de la propiedad federal; Así como otro tipo de legislaciones que van a instituciones que de alguna manera, siguen estando dentro del ámbito de las finanzas públicas del estado, como es el propio Banco de México y las obligaciones que la ley del Banco de México le impone para llevar a cabo la actividad financiera del estado.

### **1.5.- LA SEGURIDAD JURIDICA QUE SE DEBE DE OBSERVAR A LA LUZ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MANEJO DEL PRESUPUESTO.**

La Seguridad Jurídica que es una concepción globalizada del derecho, que encierra todo lo que sería la normatividad coercible que de todas y cada una de las personas tenemos desde que nacemos hasta que nos morimos.

<sup>14</sup> Ortega, Joaquín: "Apuntes de Derecho Fiscal", Montevideo Uruguay, Editorial de Edeus 1999, Página 14.

TRABAJOS CON  
FALLA DE ORIGEN

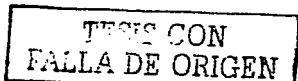
Para entenderla nos es preciso señalar cuando menos un concepto de seguridad jurídica, debemos entender, así tomando las palabras del autor Rafael Preciado Hernández, hemos de decir: "La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán objeto de ataques violentos porque, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, esta asegurado aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimiento societarios y, como consecuencia, regulares, legítimos y conforme a la ley"<sup>15</sup>.

En este momento, es preciso relacionar los conceptos del Derecho Administrativo y el manejo del presupuesto principalmente.

La seguridad jurídica nos indica que tenemos derechos; Constitucionales, Civiles, Laborales, tipos Penales, Administrativos, que nos dan a nosotros como ciudadanos, la posibilidad de gozar una esfera jurídica de protección a través de la cual nuestra persona como nuestros derechos, están de alguna manera debidamente protegidos.

Es el caso que cuando estos derechos se ven infraccionados, entonces la misma seguridad jurídica nos proporciona una vía de acción necesaria para lograr resarcir nuestros derechos, esto es, que podemos ejercitar acciones ante instituciones que también deben de basarse en la seguridad jurídica y por supuesto en el estado de derecho.

<sup>15</sup> Preciado Hernández, Rafael: "Lecciones de Filosofía del Derecho"; México, Editorial Jus, Vigésimo Primera Edición 1998. Página 233.



Con lo anterior, vamos encontrando que cuando el presupuesto esta mal manejado, cuando no responde a la garantía individual establecida en el Artículo 26 Constitucional el cual ya hemos citado, cuando no satisface los intereses del pueblo, entonces puede reclamarse por vía de acción; esto es, que la misma legislación por la vía de Amparo, nos ofrece esa posibilidad concreta por medio de la cual, tanto la ley de ingresos como la de egresos así como el control y manejo del presupuesto, atañe principalmente a la satisfacción de las necesidades populares.

De hecho, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley general de la Deuda Pública. La Ley de Planeación y especialmente la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, serán las Formas adecuadas a través de las cuales se otorga al ciudadano esa seguridad jurídica por medio de la cual, el presupuesto o la actividad financiera del estado va formándose inicialmente con una ley de ingresos, una ley de egresos, una clasificación de gastos públicos, una preparación y aprobación del presupuesto, el ejercicio o la ejecución del presupuesto de egresos, y por si fuera poco, la propia legislación lleva un control y evaluación administrativo del gasto público.

Este control básicamente se lleva por lo que serían las Contadurías Mayores de Hacienda tanto de los Congresos Federales como Estatales, pero no de los Municipales.

Que es el punto principal que queremos observar en el presente trabajo de tesis, en el cual si existe una cierta revisión de la Contaduría de Hacienda Municipal, pero es el caso de que esta por ser parte del ayuntamiento mismo o ser parte de lo que sería aquellos que manejan el presupuesto, ~~pues de alguna~~

EN  
LA DE ORIGEN

manera esta viciada, y por tal razón estamos considerando también la participación de lo que sería la Contraloría Estatal cuando menos, en el manejo del presupuesto.

RECIBO CON  
FIRMA DE ORIGEN



## CAPITULO II.

### 2.-ORIGEN DE LA REFORMA PRESUPUESTAL.

Desde el punto de vista dogmático, hemos de referirnos a la formación presupuestal y la manera en que la legislación va a establecer inicialmente la obligación ciudadana de contribuir a un gasto público.

Es un error pensar que nuestra Constitución Política nos obliga a pagar impuestos, como veremos en la secuela de este capítulo, la Constitución a lo que nos obliga es a contribuir a un gasto público; muy diferente a la obligación de un pago de impuesto sin ningún fin determinado como es lo que se ha venido manejando desde varios sexenios y por lo mismo, la ignorancia y la gran corrupción que existe no solamente en nuestro gobierno sino en todos los gobiernos del mundo.

El hecho de tomar al presupuesto como el botín principal de los políticos, pues es una practica que es el principal objetivo del político el cual va escalando continuamente puestos hasta llegar en los que se manejan grandes presupuestos y el botín y la tajada es mucho mayor.

Es lamentable lo que sucede en la teoría general de la contribución del gasto público, que genera necesariamente pues obras públicas de infraestructura para que se garantice el derecho humano de las personas para poderse desarrollar.

TRANSICION  
FALLA DE ORIGEN

Pero, como seguimos insistiendo, es lamentable la filosofía de nuestros políticos y pues la corrupción al llegar al puesto los grandes negocios los sobornos y demás, son la forma a través de la cual nuestros representantes gubernamentales llevan a cabo la administración de las ciudades.

Queremos solamente decirlo una sola vez y para todo nuestro trabajo de tesis, en virtud de que consideramos que el Estado de Derecho, no se respeta en ningún momento en lo que se refiere a la materia de la recaudación fiscal; en esta, simple y sencillamente impera la ley de quien pueda jalar más presupuesto y hacer mejores negocios con el puesto.

Así lejos de esta verdad, vamos a establecer la dogmática real que el derecho establece y que es una obligación para nuestros gobernantes, pero que dado que todos están bastante coludidos por un reparto generalizado de presupuesto pues todos están felices con esto y el pueblo es el que queda sin servicios públicos, sin obras públicas pero eso si tiene que menguar el poder adquisitivo de su trabajo para poder sostener la vida frívola de los políticos.

Así pues, a pesar de que suene como una utopía, el Derecho, la Doctrina, la Dogmática y la Jurisprudencia han considerado la formación presupuestal de la siguiente forma.

Como veremos en el inciso 2.1, en el que analizaremos tres conceptualizaciones, que son primero tributo, segundo impuesto y tercero contribución.

## **2.1.- BREVE DESARROLLO HISTORICO DE LOS CONCEPTOS TRIBUTO, IMPUESTO Y CONTRIBUCIÓN.**

El rendir tributo era una práctica que como consecuencia normal prevalecía en el momento en que un ejército dominaba a una cierta población.

En las diversas guerras, se van forjando de manera bélica diversas áreas de control a través de las cuales se intenta lograr la extracción del tributo hacia lo que son los conquistadores.

En el Gran Imperio Romano, hemos de observar que el interés en el sometimiento de las provincias conquistadas, no era en si que las mismas se rigieran por las leyes de roma, y mucho menos que adoptaran las costumbres romanas; El objetivo básico era la recaudación tributaria, y la obligación de los sometidos era rendirle tributo al conquistador.

El autor Eugenio Petit cuando nos habla y explica sobre el particular al referirse al derecho de propiedad en Roma, nos dice así: "Pero no fue así en las provincias, es decir, en las regiones conquistadas por los romanos fuera de Italia. En un principio, y salvo los privilegios concedidos a ciertas ciudades, el terreno de las provincias perteneció al estado por derecho de conquista. Los particulares no podían ser propietarios, sino solamente poseedores, y tenían que pagar al estado, que conservaba la propiedad de los fundos provinciales, un censo llamado tributum o stipendium."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Petit, Eugenio: "Tratado Elemental del Derecho Romano"; México. Editora Nacional, Tercera Edición 1990, Página 235.

Definitivamente el tributum o stipendium va a corresponder necesariamente al conquistador, a la autoridad imperial que somete a las provincias, a su antojo y su capricho; evidentemente, que como dijo el autor antes citado, aparte de lo que sería el tributum, Roma tendría que tener la propiedad de las tierras, otorgándoles exclusivamente la posesión de las mismas para que las pudiesen trabajar y rendir el tributum necesario al conquistador.

Otro autor que nos menciona sobre el particular, es Pedro Álvarez de la Rosa, quien sobre el particular dice lo siguiente: "Desde el tiempo de Augusto se diferenciaron las provincias del emperador y las del pueblo o del senado. Por lo general, las provincias del emperador eran las más lejanas y las más expuestas a los ataques de los bárbaros, quedando sometidos al mando del gobierno, que enviaba para representante los legati "caesaris" y pagaban el tributum asignado en el fisco, tesoro del emperador. Las provincias del pueblo o del senado eran gobernadas por procónsules, asistidos de funcionarios, y pagaban el stipendium asignado en el tesoro del pueblo; Bajo Dioclesiano desapareció esta división, siendo dividido el imperio en cuatro prefecturas, todas bajo la autoridad imperial."<sup>17</sup>

Las diversas consecuencias se van generando, y debido a la pasividad del pueblo, y el control de armas para responder a las situaciones bélicas, pues simple y sencillamente no tuvieron otra más que pagar los tributos en la forma en que los grandes emperadores decidían tenían que pagarse.

<sup>17</sup> Álvarez de la Rosa, Pedro: "Nociones de Derecho Romano", México, Editorial Los Terceros Edición 1990, Página 330.

TESIS DE  
FALLA DE ORIGEN

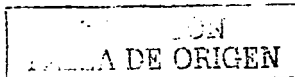
Con la evolución lógica de la sociedad; se fue dando una mejor noción de lo que es el tributo, pero todavía seguía enlazado a cuestiones de conquista.

Así, todavía antes de la edad media, el tributo era considerado como una relación que existe con lo que es la necesidad de los gastos públicos de gobierno.

Sobre este particular, nos comenta el Autor Joaquín Estriche en el siguiente texto: "La porción o cantidad que paga el vasallo por el repartimiento que se le hace por el príncipe del estado en que habita, o en reconocimiento del señorío, o para sustentación de sus cargas u otros fines públicos: el censo, el catastro, y cualquier carga continua; esta palabra viene de la voz latina tributum, que significaba toda contribución que el gobierno exigía por capitación para sostener las obligaciones del estado; y se llama así porque entre los romanos se repartía o se pedía por tribus. En este sentido se distingue del impuesto en que el tributo se carga o se levanta sobre las personas, y el impuesto sobre las mercaderías."<sup>18</sup>

Nótese como ya empezamos a observar una cierta diferencia con el impuesto, en el momento en que entramos ya a la época de la edad media y luego al feudalismo, vamos a encontrar que el señor feudal, iba a permitir el trabajar las tierras a sus vasallos a cambio de un tributo para empezar, que correspondía a la tribu o a las personas pero en lo que serían los productos que surgían de las tierras del príncipe, las personas tenían la obligación de ofrecer un impuesto por ese comercio que hacían.

<sup>18</sup> Estriche, Joaquín: "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", México, Cárdenas Editores y Distribuidores, Tercera Edición 1996, Página 1516



De tal naturaleza, que podemos encontrar que independientemente de ofrecer un tributo al conquistador, se exigía un impuesto por el ingreso que se recibía.

Otro autor que nos habla sobre el particular, es Ernesto Flores Zavala que al respecto nos dice lo siguiente: "Los antecedentes más remotos de los sistemas impositivos contemporáneos los encontramos en los censos, derechos y servidumbres que se percibían en la Edad Media y que en cierta forma han subsistido hasta nuestros días con las modificaciones y transformaciones que el progreso de la ciencia de las finanzas y las necesidades económicas de los estados han impuesto; pero indudablemente un gran número de los gravámenes actualmente existentes se encontraban en germen en las prestaciones que exigían los señores feudales... El vasallo tenía para con su señor obligaciones que pueden dividirse en dos grupos: las relativas a la prestación de servicios personales, y las relativa prestaciones económicas.

"Entre las personales estaba la del servicio militar que consistía en acompañar al señor a la guerra; esta obligación muy amplia originalmente, se fue restringiendo poco a poco por las costumbres, pues ya en el siglo XIII solo consistía en acompañar al señor hasta los límites de determinada región poco lejana y por un término de cuarenta días. También tenía la obligación el vasallo de permanecer de guardia en el castillo del señor...Entre las prestaciones de carácter económico estaban las ayudas en dinero. Estas ayudas fueron primero arbitrarias, después se reglamentaron limitándola y llegaron posteriormente a través de un proceso evolutivo, a convertirse en los subsidios que en épocas posteriores concedían los parlamentos a la corona. Había cuatro casos especiales en los que el vasallo debía ayudar económicamente al señor,

TELEFON  
FALLA DE ORIGEN

y eran: para pagar el rescate del señor cuando éste caía prisionero, para equiparlo cuando marchaba para las cruzadas, cuando se casaba su hijo y cuando se armaba caballero a su hijo."<sup>19</sup>

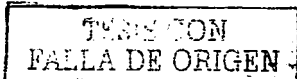
Los siervos, los vasallos, iban a tener diversas obligaciones o prestaciones que hacían rendirle tributo e impuesto al señor feudal.

De tal manera que con el devenir lógico de la sociedad, y las necesidades de lo que sería el renacimiento, vamos ahora a encontrar que las personas trataban ya de sacudirse el yugo tributario puesto que en muchas de las ocasiones este era excesivo.

La Revolución Inglesa, propiciada por impuestos en barcos; la Independencia de los Estados Unidos de Norte América, propiciada por los impuestos en el té, y la Revolución Francesa en la que definitivamente se va a establecer ya las primeras formas democráticas a través de las cuales se empieza a formar el marco jurídico a través del cual se van a fijar los puntos por medio de los cuales el derecho del pueblo se hace valedero, y con esto el cambiar las ideas de lo que anteriormente consistía un tributo al señor feudal, y un impuesto sobre los comercios, ahora tendría que considerarse como una contribución al gasto público para que el gobierno estableciera obras públicas en beneficio del pueblo.

En lo que fue la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se pueden leer los Artículos 13, 14 y 15 que hemos citado ya en capítulo

<sup>19</sup> Flores Zavala, Ernesto: "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; México, Editorial Porrua S.A. Vigésimo Novena Edición 1991. Páginas 29 y 30.



anterior, y que para efectos de una lectura rápida volveremos a citar:

**"Artículo 13.- Para el mantenimiento de las fuerzas públicas, y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común; esta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.**

**"Artículo 14.- Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, las necesidades de la contribución pública, a contribuir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración.**

**"Artículo 15.- La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público."**<sup>29</sup>

según lo que hemos podido manifestar en este momento, la idea de la contribución se democratiza y se dejan atrás los conceptos de tributo al conquistador y del impuesto al comercio o al ingreso de las personas.

Se empiezan ya a formar situaciones tan importantes como es el hecho de que se contribuya no a los gastos de la corona o del gobierno, sino a los gastos de la administración pública.

Esta administración pública quiere decir que las personas electas como gobierno, tienen la alta responsabilidad de ofrecer servicios públicos para que el ciudadano pueda tener carreteras, pueda tener banquetas, pueda tener

<sup>29</sup> Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: México, Secretaría de gobernación, Segunda Edición 1992 en su Página 15.

SE  
A DE ORIGEN



calles, pueda tener alumbrado público, pueda tener alcantarillado, pueda tener policía, pueda tener servicios de vigilancia, pueda tener servicios de vialidad etcétera.

Todo esto, como obras de infraestructura para que el ciudadano, pueda a su vez desarrollarse en base a dichas obras.

Con lo anterior, hemos de observar que ese gasto público básicamente será el regreso de las cuotas o bien de las contribuciones hacia el ciudadano, para que este último, pueda rápidamente gozar de la contribución que hace para el desarrollo de su propia comunidad.

## 2.2.- LA CONTRIBUCION EN EL PACTO FEDERAL CONSTITUCIONAL.

Como decíamos al inicio de la exposición de este capítulo, es un error pensar que nuestra Constitución Política nos obliga a pagar un impuesto, a lo que nos obliga la constitución es a contribuir a un gasto público en los términos del Artículo 31 Fracción IV de nuestro Contrato Social Constitucional, el cual dice a la letra:

"Artículo 31.- son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residen,

TRABAJO  
FALLA DE ORIGEN

de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." <sup>21</sup>

Conforme a lo que se va fijando como un derecho público subjetivo por parte de la Constitución, hemos de observar que junto con lo que fue la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que citamos ya en el inciso anterior, la democratización de lo que anteriormente se llamaba tributo o impuesto, ahora es una contribución al gasto público.

Esta contribución va a estar íntimamente relacionada con una proporcionalidad y equidad del ingreso de las personas.

De tal manera, que en nuestro pacto federal, no hay otra disposición exacta que sea aplicable o que de alguna manera mencione que el ciudadano esta obligado a pagar impuestos, de hecho podemos encontrar que se habla de impuestos en los Artículos 22, 27. Fracción V, 28, 72 Letra H y 131 de la Constitución básicamente, siendo que estos hablan sobre los que sería el impuesto de trabajo como pena, las exenciones de impuestos, el pago de impuestos que proviene del Artículo 22 para que estos no sean excesivos, pero en ninguno se va a fijar la obligatoriedad del pago de impuesto, sino lo que se establece es la obligatoriedad en la contribución a un gasto público.

De tal manera, que el ciudadano, también tiene la posibilidad como lo establece el derecho humano fundamental fijado en el Artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano citado en el inciso

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, Editorial Porrúa S.A, Edición del año 2001, Página 46.

anterior, tiene la posibilidad de consentir en ella libremente, vigilar su empleo y determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración; esto lo hace el ciudadano que es el soberano, a través de lo que sería su representante ante el Congreso de la Unión.

Esto es a través de Diputados y Senadores, el ciudadano vota en su distrito y en su estado por un representante que pueda vigilar estos conceptos y que además haga la ley que la población requiere para su subsistencia. Lamentablemente, la corrupción realmente llega a todas las esferas.

Pero es el caso que el principio de legalidad, el Estado de Derecho es lo que menciona en los términos que va a establecer esta Fracción IV del Artículo 31 Constitucional.

Ahora bien, para lograr una mayor consideración de estos conceptos, hemos desglosado los términos que se manejan en esta Fracción IV, para hacer su estudio por separado.

#### 2.2.1.- CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN.

La posibilidad de contribuir, es una definición bastante lejana de lo que los gobernantes especialmente los contadores conocen, ellos solamente conocen impuestos, tasaciones tributarias pero no hablan de contribuciones a los gastos públicos.

ESTE CON  
FALLA DE ORIGEN

El género del cual se deriva la especie, será el concepto de contribución.

Sobre de este particular, quisiéramos citar las palabras del autor Raúl Rodríguez Lobato que nos dice lo siguiente: "La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del estado. Este género se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Son contribuciones forzadas o exacciones aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley. Son contribuciones voluntarias aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el estado y el particular, o bien de una declaración unilateral de voluntad del particular que implica un acto de liberalidad.

"A las contribuciones del primer tipo de los mencionadas se les denominan tributos y abarcan diferentes exacciones como son: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales y las tres son producto del ejercicio de la potestad y poder tributario del estado."<sup>22</sup>

Todo lo que es la clasificación que hace el Artículo segundo de la Fracción II del Código Fiscal de la Federación que veremos en el inciso 2.3, todos y cada uno responden al concepto genérico que engloba a todo tipo de formas de sufragar los gastos públicos como contribución.

Sin duda alguna, este concepto realmente tiene una gran trascendencia jurídica, y práctica, en virtud de que las obligaciones tributarias que van surgiendo de dicho concepto, toman una especie en forma individual que hacen que dichas

---

<sup>22</sup> Rodríguez Lobato, Raúl: "Derecho Fiscal": México, Editorial Harla, Tercera Edición 1992. Página 5 y 6.

contribuciones, se olviden del fin principal para el cual fueron creadas como es la direccional de un gasto público.

Así, vamos a abrir el siguiente inciso, para poder definir lo que es el gasto público.

### 2.2.2.- EL GASTO PÚBLICO.

La misma Constitución va a fijar esa necesidad de contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como del Estado y municipio, o bien el Distrito Federal en donde se este residiendo.

Así, el concepto de gasto público, será el fin principal por el cual existe la legalidad para que el gobierno pueda recaudarlo a través de impuestos, productos aprovechamientos, contribuciones de mejoras y contribuciones a la seguridad social.

El autor Sergio Francisco de la Garza cuando nos explica un concepto del gasto público no dice: "Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de estos suponen que previamente a sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos debe entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva, llevando por tanto, excluidos los que se destinan a las satisfacciones de necesidades individuales; de acuerdo con esta

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

orientación, no sería indispensable para caracterizar el gasto público que la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, sino que también pueden serlo por entidades de tipo privado o semi privado, de las cuales se valga el estado para el cumplimiento de sus fines del orden económico social. La única condición admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esta dotado de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes, y que habría recibido por la delegación del estado. Si bien es verdad que los gastos de tales organismos están sujetos a normas diferentes de las vigentes para las erogaciones tradicionales y que se insertan en el presupuesto general en forma especial, serraríamos los ojos a la realidad si los excluyéramos de la categoría del gasto público. Ellos o no demostrarían que es necesario flexibilizar los principios clásicos para incluir esta categoría impuesta por la evolución; vano intento sería mantener aferrado el concepto restringido del gasto público, cuando la realidad nos muestra su evolución hacia un concepto amplio, lo cual podemos prescindir de la definición tradicional y decir que el gasto público es toda erogación, que exhibe sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de los fines administrativos o económico social.<sup>23</sup>

La presupuestación de egresos de la nación, revelada en la legislación de presupuesto, contabilidad y gasto público, va a fijar las formas a través de las cuales, los egresos de la federación, de los estados y de los municipios, han de realizarse.

**Evidentemente, que aquí todo lo que es el principio de legalidad, la seguridad**

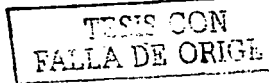
<sup>23</sup> Garza, Sergio Francisco, de la: "Anexo Financiero Mexicano"; México, Editorial Porrúa S.A. Decimoseptima Edición 1992, Página 133 y 134.

jurídica de la que habíamos hablado en el capítulo primero, deben de observarse en forma integral, para la subsistencia de que la ley valla rigiendo continuamente los destinos de esos capitales que son puestos a la confianza y administración de los políticos gobernantes. Así tenemos que las posibilidades conceptuales del gasto público, estarán más que nada inmersas a lo que sería el presupuesto de egresos que la institución tiene como obligación de servicio público a la comunidad.

Otro autor como es Roberto Ríos Elizondo nos menciona sobre el gasto público lo siguiente: "Tiene carácter de gasto público el determinado en el presupuesto de egresos de la federación, en observación de lo mandado por las normas Constitucionales y que el concepto material de gasto público estriba en el destino de un impuesto para la administración de una función pública específica o general, a través de las erogaciones que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el presupuesto de egresos de la nación esta prescrita la partida."<sup>24</sup>

Si podemos observar las ideas Constitucionales vertidas en los Artículos 25, 26, 73 Fracción VII, y 126 de nuestra Constitución Política de la República, hemos de observar que el gobierno del estado llámese Federal, Estatal o Municipal, estará obligado para con sus residentes, pueblo, ciudadanos o contribuyentes, para otorgarles los servicios públicos necesarios para que dicho pueblo pueda tener un desarrollo integral tal como lo menciona el artículo 25 constitucional.

<sup>24</sup> Ríos Elizondo, Roberto: "El Presupuesto de Egresos"; México, Editorial Limusa, Cuarta Edición 1992, Página 255.



Ese es el objetivo de la contribución el establecer a través de un plan global de desarrollo que fija el Artículo 26 Constitucional, una forma por medio de la cual, se pueda tener el financiamiento necesario para realizar los diversos programas gubernamentales necesariamente de servicio social económico.

Así, tenemos que el objetivo clave y directo, por el cual se fundamenta la extracción contributiva, es el destino del gasto público que se le debe de dar.

Es necesario denotar que no estamos hablando de una cierta carga tributaria ni mucho menos del impuesto, estamos hablando de una carga contributiva, de un derecho de las contribuciones y no de los tributos como especifican la mayoría de los autores de tipo fiscal y contable.

Realmente no entendemos el porque de la declinación hacia el Derecho Tributario y no el derecho de las contribuciones que es la naturaleza más esencial de la que parte nuestro ordenamiento Constitucional, y que definitivamente se identifica con esa posibilidad de la Teoría del Estado, para lograr tener servicios de infraestructura que satisfagan las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos.

### 2.2.3.- LA PROPORCIONALIDAD.

TESIS CON  
FALLA DE OBR

Lo que se ha de gravar básicamente es el ingreso, esto es, que si se quiere guardar una cierta proporcionalidad en la contribución, entonces es menester directo el fijar una contribución no al valor agregado del producto, ni tampoco



al consumo; Si no más que nada lo que debe de estar gravado y en relación directa sería al ingreso proporcional de las personas.

Esta es una de las grandes trascendencias que nuestra disposición Constitucional establece, y que definitivamente debe de formar parte de la constitución de todas y cada una de las contribuciones.

Dicho de otra manera, que esos conceptos que se van derivando respecto de la proporcionalidad, se deben de identificar con lo que las personas tienen y su deber en la carga de contribuciones.

Eduardo Ruiz cuando nos explica esta idea de la proporcionalidad, menciona lo siguiente: "Decimos proporcionalidad porque debe de partir de la base de las fortunas particulares; equidad, porque no debe extenderse más allá de llenar su objetivo como es proporcionar un presupuesto para el gasto público. En otros países falta esta segunda condición del impuesto, y los productos de este, forman lo que se llama el tesoro, que es la acumulación del numerario en las cajas del gobierno, después de pagados todos los gastos. En México en donde anualmente debe formarse el presupuesto de egresos y decretarse las contribuciones que basten para cubrirlo, el único derecho de la sociedad es exigir la suma indispensable necesaria para hacer sus gastos. Es decir, que el Estado solamente debe de imponer el sacrificio mínimo, el indispensable para cubrir su presupuesto sin atesorar."<sup>25</sup>

Al parecer tanto la proporcionalidad como la equidad van bastante aparejadas.

<sup>25</sup> Ruiz, Eduardo: "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo"; México, Editorial PAC. Primera Edición 1995. Página 306.

FINES CON  
FALLA DE ORIGEN

Así como lo dijo el autor citado la proporcionalidad se identifica con las fortunas particulares.

Y si se quiere respetar el principio de equidad, pues simple y sencillamente se debe de decir que el presupuesto de ingresos de la federación, de los estados y de los municipios, debe de responder no a las expectativas o supuestos programas de desarrollo, sino más que nada, a las posibilidades económicas de esas fortunas particulares que los ciudadanos tienen, y que si el gobierno del estado todavía quiere más presupuesto en primer lugar ha de subir el ingreso de los ciudadanos.

Se sube el ingreso de los ciudadanos respetándole sus libertades de trabajo, de comercio, de industria, de ejercicio profesional, etcétera, para que estos a su vez puedan generar su propia riqueza, y con esto tener una mayor expectativa de desarrollo a futuro.

Realmente, una de las riquezas más especiales de todos los gobiernos, sin lugar a duda los significa los impuestos.

Junto con lo que es la explotación del terreno, territorio y por supuesto la tecnología que en México continuamente se ve desagrada por los intereses bastardos de la globalización, que no quieren que exista la tecnología domestica, si no que tengamos que comprar continuamente la tecnología, esto hace que nuestro país deba de estar continuamente sometido a los designios de aquellos que monopolizan no solamente la producción en el mundo sino también quieren acaparar las mentes y a través de las organizaciones religiosas que como empresas multinacionales habitan en este planeta.

Otro autor como es Adam Smith plantea lo siguiente: "Los súbditos de cada estado, deben de contribuir al sostenimiento del gobierno, en proporción a los ingresos de que gozan; de la observancia o el menosprecio de esta máxima depende de lo que se llama la equidad; para que se justifique la extracción con justicia y proporción al ingreso de las personas."<sup>26</sup>

Quisiéramos inmediatamente abrir el siguiente inciso, en virtud de que la proporcionalidad y la equidad están íntimamente relacionadas.

#### 2.2.4.- LA EQUIDAD.

La justicia, la equidad, el trato igualitario y proporcional, entre lo que se da y se recibe, debe de ser una de las fortunas principales de la extracción de la contribución.

El autor Rafael de Pina Vara en el momento en que elabora un concepto de lo que por equidad debemos de entender, nos dice lo siguiente: "Es un atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley y otras exigiéndolas para cumplir su deficiencias, con objeto de atenuar el riesgo de la misma; La aplicación equitativa del derecho constituye una exigencia ineludible, derivada del principio jurídico según el cual en la aplicación de la norma general a un caso concreto procede tomar en cuenta las circunstancias

<sup>26</sup> Smith, Adam: "La Riqueza de las Naciones"; México, Editorial Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión 1993. Página 207.

concurrentes, para evitar que se llegue a conclusiones injustas. Una norma jurídica general aplicada sin tener en cuenta las circunstancias del caso, conducirá siempre a resultados injustos, y , por tanto, no queridos por el legislador."<sup>27</sup>

La posibilidad de que exista una proporción entre lo que se da y lo que se recibe, es el concepto equitativo sobre el cual debe de guiarse la imposición contributiva.

La proporción en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino en relación con la economía o el capital al cual va a afectar.

Así desde el punto de vista general, no se reputa desproporcionada la contribución que paguen pocos o muchos en virtud de ser muchos o pocos los dueños de los valores o de los que recaiga; así la riqueza pagará más contribución puesto que se esta beneficiando de las obras públicas y por su talento, ha podido lograr mayores riquezas.

A diferencia de otros que con menor preparación o bien con menores oportunidades o bien con preparación y oportunidades sin un destino de esa naturaleza, no tienen la capacidad suficiente para erogar grandes contribuciones.

Así la proporcionalidad y equidad, van directamente o diametralmente a lo que sería el bolsillo del propio contribuyente.

<sup>27</sup> Fina Vana, Rafael, de: "Derecho Civil", México, Editorial Porrúa S. A. Vigésima primera Edición, 1986.  
Página 164

TEMA CON  
FALLA DE ORIGEN

De nueva cuenta tendríamos que hablar de corrupción al pensar en lo que actualmente estamos viviendo, en las grandes extracciones que por todos lados el gobierno actual ya quiere realizar.

Nuestro Congreso, nuestros representantes, aún no han podido hacer nada, el hecho es que hay grandes violaciones Constitucionales en un punto en donde a través del exceso del impuesto, se han desatado revoluciones como fue la Inglesa, como la Independencia de los Estados Unidos de Norte América y la Revolución Francesa.

El caso es que los impuestos deben ser proporcionales a las facultades del contribuyente.

Así, si la última Reforma Fiscal va a afectar el consumo, lo que hace nada más es desmeritar el poder adquisitivo de la moneda de aquel que consume; pero en ningún momento es equitativo puesto que no considera el ingreso de las personas que es la base a través de la cual se genera una mayor y mejor recaudación fiscal.

Si el gobierno quiere tener más dinero, pues simple y sencillamente debe de hacer que el contribuyente logre tener mayores riquezas.

En la actualidad, otra situación incomprensible y que realmente ofende por el cinismo con el que se esta llevando a cabo, es el hecho de que hay un súper habit en reserva de dólares de más de 40, 000. Millones de dichos dólares, y por otro lado, se va generando continuamente un ahorro para el retiro de los trabajadores, que actualmente reporta al gobierno 40, 000 millones de dólares

más, a esto se le debe de acumular lo que cada quincena recibe por el Sistema del Ahorro para el Retiro a través de las administradoras del Fondo del Ahorro para Retiro y a través de lo que sería las sociedades de inversión que colocan este dinero básicamente en bonos gubernamentales.

Es la más grande reserva de dólares que hasta la fecha se han tenido, las expectativas son superlativas, se podría pagar la deuda externa en un solo pago, y es el caso de que todavía no es satisfactorio para el gobierno actual, la ambición, esa insatisfacción, ese deseo insaciable de gozar de más riquezas, solamente es equiparable al que reinaba en el siglo XIX cuando el Clero estaba a la cabeza del gobierno, de los conservadores y de los industriales.

Esa situación insaciable, es anticonstitucional, porque no responde a los principios de proporcionalidad y equidad que es la base principal a través de la cual se fija el monto de lo que el contribuyente debe de cooperar, debe de contribuir al gasto público que independientemente de que deba de ser colocado en obras de beneficio social, debe de ser devuelto al mismo contribuyente en dichas obras para que este último pueda gozar de una plataforma mayor y lograr mayores ganancias para contribuir con mejores y mayores expectativas a futuro.

La corrupción es tan grave en todo el mundo, que si consideramos el ejercicio del año pasado, del año del 2001, podemos recordar que el gasto público se recortó a mitad del año, que en los últimos tres meses ya no se les pago a proveedores del gobierno, esto hizo que se englobara más el presupuesto puesto que no se gastaba, para repartirlo finalmente entre todos aquellos funcionarios del partido gobernante a través de bonos, gratificaciones, y

premios de fin de año independientemente de lo que serían los aguinaldos, sueldos y las transas de diario.

Por eso decimos e insistimos que es lamentable lo que pasa en nuestro país.

Así el Estado de Derecho, el Principio de Legalidad que refleja nuestra administración pública basada en el Derecho Administrativo, pues simple y sencillamente se esta olvidando, y es el caso de que al hacer este trabajo de tesis, considero que toda la parte dogmática, y además legal sobre la cual el gobierno debe de actuar, pues es injusto lo que en realidad se hace, y por última vez, considero que es lamentable lo que pasa en México.

### **2.3.- SU DISTRIBUCION A LA LUZ DEL ARTICULO 2 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

Más que distribución, es una cierta clasificación del concepto genérico de lo que la contribución es; así, para poder entender correctamente esta circunstancia, es menester citar completamente, el Artículo Segundo del Código Fiscal de la Federación, el cual dice a la letra:

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

**Fracción I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas Físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las Fracciones II, III y IV de este Artículo.**

**Fracción II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.**

**Fracción III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.**

**Fracción IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.**

**"Aportaciones de Seguridad Social son cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención**

TRIS CON  
FALLA DE ORIGEN



la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Accesorios de las contribuciones son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código con accesorios las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1."<sup>28</sup>

El desglose que se va efectuando respecto de lo que la contribución es, va a darnos en general el origen de la forma en que el presupuesto va a realizarse; Esto es, que a través de esta clasificación, se van a fijar los diversos criterios a través de los cuales se ha de formular el contenido de lo que sería el presupuesto.

Así tenemos que las necesidades de desarrollar procedimientos para emitir instrucciones específicas respecto de lo que serían los programas de presupuestación, estarán inmerso a cualquiera de estas clasificaciones que el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación Establece.

Cualquier contribución no puede tomar otra forma, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, esto es que el principio de legalidad que forma el derecho administrativo como esa actividad gubernamental que se realiza en base a la ley exclusivamente, para poder lograr la recaudación y llevar a cabo

<sup>28</sup> Código Fiscal de la Federación, México, Editorial Ediciones Fiscales Int. Décima primera Edición 2002. Página 1 y 2.

el presupuesto para el gasto público para el cual se pidió, solamente puede tomar la forma de cualquiera de las contribuciones establecidas en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPITULO III.

#### 3.- DESTINO PRESUPUESTAL.

Una vez que hasta este momento hemos podido observar algunas formas superficiales del manejo de la Hacienda Pública en General, toca en este capítulo establecer cual sería el destino principal de la recaudación fiscal, El cual evidentemente como ya hemos adelantado en el capítulo anterior, se debe destinar al gasto público. Así, para este capítulo, una de las consideraciones principales, es observar como sobreviene el reparto del ingreso presupuestal federal, hasta llegar a la integración de la Hacienda Pública Municipal independientemente de las Participaciones Federales.

Esto, para una mayor y mejor compenetración, estará dirigido a la Hacienda Pública Municipal del Estado de México. Así, en términos generales, vamos a ir observando algunos de los conceptos que requerimos para poder evaluar correctamente la forma y el destino de la exacción fiscal.

#### 3.1.- EN LA LEY DE EGRESOS.

Así, como hay un planteamiento específico presupuestal de ingresos, y un sistema de autorización de los ingresos del estado, frente a lo que es la ley de ingresos y las diversas leyes reguladoras para cada concepto de el ingreso, lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mismo existe una legislación de egresos proyectada principalmente a cubrir los gastos públicos de el ejercicio de gobierno, los servicios públicos y la creación de infraestructura que se requiere para lograr el desarrollo tanto colectivo como individual de los contribuyentes.

Así tenemos que el presupuesto de egresos, va a requerir independientemente de una legislación que lo fundamente, requerirá también una cierta clasificación en los gastos públicos, una preparación y aprobación del presupuesto, una ejecución del presupuesto de egresos, su control y evaluación administrativo, y por el otro lado un cierto control legislativo presupuestal.

Así tenemos que la proyección del presupuesto de egresos, básicamente estará dado a las necesidades de los diversos programas que de alguna manera pueden estar preparados para el servicio público.

Aunque, debemos de decir que a la luz de lo dijimos en el inciso 2.2. y en el desglose de la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional, más que nada el gobierno debe de atenerse a lo que el ciudadano puede cooperar según su ingreso, y no al revés como es el caso de nuestro país, en el que aparentemente tratan de hacer grandes y enormes obras, con el pretexto de extraer al contribuyente mayor circulante para colocarlo en lo que sería en el movimiento institucional de corrupción.

Y decimos institucional porque hasta las nuevas administraciones que proclamaban el cambio, tienen las mismas estrategias presupuestales de hace setenta y tantos años.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El caso es, que la naturaleza jurídica del egreso, más que nada esta diametralmente dirigido a otro tipo de consideraciones que hacen que existan diversos controles para que dicho presupuesto de egresos realmente se gaste en obras de infraestructura social.

El autor Sergio Francisco de la Garza, al hablarnos del sentido de la naturaleza del presupuesto de egresos, expone las ideas siguientes: "Para poder llegar a una conclusión sobre el particular (la naturaleza intrínseca del presupuesto), es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto.

"Los efectos del presupuesto de egresos son los siguientes:

- A. El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- B. El presupuesto constituye la base para la revisión de cuenta que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo;
- C. El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descargan cuando obra dentro de las autorizaciones que les otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- D. A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

"El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son colorario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución de los problemas planteados, otorgando una autorización no es otra cosa sino realizar

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

una condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que esta regulado por una ley anterior.”<sup>29</sup>

Realmente dice bien el autor citado, en relación a que independientemente de que se someta el presupuesto a una autorización por parte del Congreso Federal o bien del Congreso Local, fungiendo estos últimos como representantes del pueblo, han de hacer un cierto análisis a través del cual, se ha de lograr que dicho presupuesto, sea aceptado o no.

El caso es, que para dicha aceptación se presupone una legislación anterior a todo lo que sería la preparación del presupuesto del ejercicio fiscal de cada año.

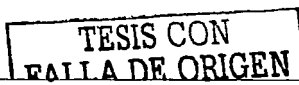
Ahora bien, la idea Orgánica Constitucional, esta basada en lo que sería el Artículo 126 de nuestro ordenamiento máximo, el cual dice: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”<sup>30</sup>

Nótese como el principio de legalidad, estará establecido necesariamente para la existencia de la formación de una ley de egresos que va a fundamentar la posibilidad de preparar un presupuesto de egresos.

Debemos de recordar lo que hemos dicho principalmente en el inciso 1.5, en el que hablábamos de la Seguridad Jurídica y del Principio de Legalidad.

<sup>29</sup> Garza, Sergio Francisco, de la: “Derecho Financiero Mexicano”; México, Editorial Porrúa, S.A. Décimo Séptima Edición 1992. Página 121 y 122.

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, Editorial Porrúa S.A. Edición del año 2001. Página 149.



Por otro lado también debemos de recordar los diversos conceptos que de Derecho Administrativo, de Administración Pública y de Finanzas del Estado, aplicábamos en el primer capítulo

Así tenemos que esa concretización de estos tres tipos de disciplinas, de principio el Derecho Administrativo, la Administración Pública y las Finanzas del Estado, van a inter mezclarse pero siempre sobre un derrotero común, como es el principio de legalidad basado en que no va a poderse hacer pago alguno, esto es a ningún proveedor, a ningún empleado ni ninguna nada, que no este comprendido en el presupuesto determinado y que se haga mediante la propia legislación de egresos.

Así tenemos como cuando el autor Sergio Francisco de la Garza presupone una legislación anterior al hecho, menciona parte de lo que es el principio de legalidad en la preparación del egreso.

A mayor abundancia, la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional, nos lleva invariablemente a considerar las facultades de la Cámara de Diputados en el caso de la elaboración del presupuesto de egresos del gobierno federal.

Dicho artículo 74 debido a su importancia lo vamos a pasar a transcribir.

**"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

**"FRACCION IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su**

TECIS CON  
FALLA DE CEN

juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el día 15 de Diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuentas de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

TELEFON  
FALLA DE ORIGEN



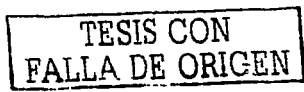
"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho, correspondiente a informar de las razones que lo motiven;"<sup>31</sup>

Derivado de esta fracción IV del artículo 74 Constitucional, se ha de reglamentar toda una cierta legislación que va a cubrir la mayoría de los aspectos que se van fijando en la fracción citada; con lo anterior se ha de observar la consecuencia en el sentido de que nuestros representantes Diputados principalmente, tendrán la alta responsabilidad de llevar a cabo la consideración de los programas de acción que el Ejecutivo tiene para llevarlos a cabo, siendo que es muy interesante observar esta facultad hacendaría que es la que nos interesa para este estudio, así tenemos que la revisión de la Cuenta Pública, debe necesariamente de apoyarse en la entidad de Fiscalización Superior de la Federación como un organismo más establecido por nuestra propia constitución.

Así la Cuenta Pública también debe de estar revisada y es ahí en donde Diputados y Senadores pueden llegar a oponerse para defender los intereses del contribuyente, para observar si realmente, el gasto público se llevo en las obras de beneficio para las cuales supuestamente se realizó la extracción.

Así tenemos que los autores Emilio Rabaza y Gloria Caballero cuando nos comentan esta fracción IV del artículo 74 Constitucional, mencionan lo

<sup>31</sup> Constitución Política, Ob. Cit. Pagina 73 y 74.



siguiente: "Puede clasificarse en tres grupos las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a las que se refiere el artículo 74 y que son políticas, hacendarias, judiciales y administrativas.

Por lo que respecta a las hacendarias, la facultada fundamental es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la federación para lo que lógicamente, primero tienen que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos Cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

"Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe, tanto los ingresos que va a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos, como la forma ordenada y clara en que se efectuara el gasto público. Por eso, es facultad exclusiva de la representación más auténtica popular la Cámara de Diputados, aprobar la Cuenta Pública."<sup>22</sup>

A la luz de lo establecido no solamente por los autores citados sino por la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución Política, hemos de denotar las facultades hacendarias, en donde representativamente el pueblo esta ejerciendo su soberanía; esto es a través de sus representantes Diputados y Senadores, que han de observar cual sería la necesidad de extracción a los contribuyentes.

En esta parte, consideramos como consecuencia de lo dicho en el capítulo anterior, que sería conveniente intercomunicar lo que es el ingreso de las

<sup>22</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "Méxicano ante su Constitución"; Méxicos. Miguel Ángel Ferrus Grupo Editorial, Octava Edición 1993. Página 217

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

personas y su posibilidad de contribución, no es en si que se le obligue al ciudadano a estar contribuyendo a obras que ni siquiera se van a realizar, que son parte de la institucionalidad de la corrupción, sino que más que nada, hay que demostrar de la cuenta pública anterior, si las obras se realizaron en que etapa están dichas obras, fiscalizar las obras, para que no se engloben los gastos públicos, y de esa manera la obligación de nuestros Diputados y Senadores, es cuidar el bolsillo de los contribuyentes, para que el gasto público se forme más que nada en relación a lo que el pueblo puede dar y si el gobierno quiere más, la obligación de ese gobierno es incrementar el ingreso del ciudadano para que de esa manera se incremente el ingreso del gobierno.

### 3.2.- LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN LA HACIENDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS A LA LUZ DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Estamos llegando ya a uno de los temas principales que conforman nuestra consideración hipotética de tesis, y es básicamente la intercomunicación que debe de surgir entre las partidas presupuestales y su distribución en los municipios.

Evidentemente, que la ley de Coordinación Fiscal, será la base principal para ello, pero, hemos de denotar y partir de las bases Constitucionales, para enlazarlo rápidamente a lo que sería el municipio en el Estado de México principalmente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, para poder empezar hacer nuestro desglose, se hace indispensable citar la fracción IV del artículo 115 Constitucional, que habla de la formulación de la Hacienda Pública Municipal, dicha fracción dice a la letra:

**"Fracción IV.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:**

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones

- b) Las participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

**"Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán**

exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público

"Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

La Coordinación Fiscal, va a generar un cierto equilibrio presupuestario como uno de los puntos principales a través de los cuales, se empieza a generar ya el reparto del ingreso federal que se produce incluso en el propio municipio.

Dicho de otra manera, que las diversas recomendaciones fiscales de tipo Federal como sería la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Activo de las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Empresas, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el Impuesto sobre Automóviles, y en general todo lo que sería la extracción Federal que se realiza en el Municipio, ha de regresar al Municipio, después de que dichos capitales, nutren la operatividad de la administración pública federal.**

**De lo anterior, vamos encontrando que la Hacienda Municipal, se nutre de Participaciones Federales, que van a ser cubiertas por la Federación a los Municipios en base a las diversas legislaturas de los Estados; de tal naturaleza, que en lo que respecta al Estado de México, hemos de encontrar las siguientes legislaciones sobre las cuales el Principio de Legalidad se asienta y la obligación administrativa de comportarse conforme a lo que la legislación establece; dichas legislaciones en términos generales son las siguientes:**

**La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; La Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Código Financiero del Estado de México y Municipios, Ley de Ingresos del Estado, y la Ley de Ingresos de los Municipios, la Ley de Deuda Pública tanto Estatal como Municipal, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, la Ley de Aportaciones de Mejoras, la Ley de Planeación del Estado de México, la Ley de Obras Públicas del Estado de México, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México, el Ejercicio Presupuestal para el gobierno Estatal y Municipal, Ley para la Coordinación y Control de Organismos, la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación y evidentemente; toda esa intercomunicación que debe derivarse en relación al**

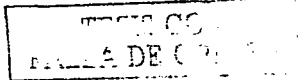
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el cual cada uno de los Estados, realiza convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lograr la participación de las cuotas Federales, que provienen a la luz de lo que es el principio de legalidad vertido en un inciso B) de la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional.

### 3.3.- PROCEDIMIENTOS PARA OTORGAR DICHAS PARTICIPACIONES.

En términos generales, las situaciones Fiscales, Administrativas y financieras, son bastante ramificadas, por lo que, en principio, vamos a dar un aspecto generalizado de la forma en que dichas Participaciones han de encontrar su efectividad administrativa en el momento en que son destinadas directamente al erario del Estado.

Así tenemos como la Cláusula Segunda del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebraron entre la Secretaría de Hacienda y Crédito público y el Gobierno del Estado de México, derivado de todo lo que es el contexto de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, va a regir en términos generales este concepto de repartimiento al establecer lo siguiente: "SEGUNDA.- Para los fines de los Artículos 2° de la Ley de Coordinación Fiscal y quinto Transitorio del mismo ordenamiento, se entenderán por "Ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos"; Las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se



refiere el párrafo final del Artículo 2°. Citado y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo periodo.

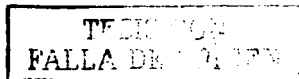
Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con ingresos federales, serán tomados en cuenta para los efectos del párrafo anterior, como impuestos realmente cobrados. Las devoluciones de impuestos pagados previamente no se considerarán, para los efectos de esta cláusula, como estímulo fiscal.

Respecto de los recargos por impuestos federales, se conviene que al monto de los percibidos en cada año calendario, se apliquen los mismos por cientos utilizados para el Calculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que las cantidades resultantes se adicionen, por la Federación, al fondo respectivo. El monto de los recargos no se sumará a los impuestos cuyo origen por entidad Federativa sea plenamente identificable, a que se refieren las cláusulas siguientes.<sup>33</sup>

Como ya lo habíamos dicho en líneas anteriores, Impuestos Federales como es el Impuesto Sobre la Renta, el del Valor Agregado, el de la Producción de Consumo de cerveza, el Embasamiento de Bebidas Alcohólicas, la Venta de Gasolina, hacen un concepto llamado ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuesto.

Así, se va creando un cálculo para formar el fondo general de participaciones y el Fondo Financiero complementario de Participaciones, en los que se ha de

<sup>33</sup> Prontuario de Legislación Fiscal ; Gobierno del Estado de México, Edición del año 2001, Páginas 818 y 819.





identificar el Origen de los Impuestos y a través de este, cada entidad tendrá una participación especial a través de la cual, compartirá el ingreso con la federación. Existen también situaciones tributarias de carácter Agrícolas, Ganadera y Pesquera que más que corresponder a situaciones federales, responden a circunstancias de cada una de las entidades.

Así, los montos se van determinando en relación directa con la producción de servicios y la generación de la contribución respectiva.

Se crea el Fondo general de Participaciones, en donde se debe de colocar los montos especificados en cada uno de los convenios dependiendo de los estados, calculándose de los tantos por cientos que correspondan a cada uno de dichos estados, en relación a cálculos de anticipos mensuales por cada estado.

La afectación mensual del Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando en cuenta los ingresos totales que haya percibido la Federación en el mes inmediato anterior por concepto de impuestos.

### **3.4.- ENTIDADES PÚBLICAS RESPONSABLES DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Hablamos dicho en el inciso anterior, que se iban a crear diversos fondos con tantos por cientos especiales para que en base a esto, y en base a la Ley del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al propio Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal y a los Convenios celebrados con cada uno de los Estados, se determinen los montos a seguir, y que entidades públicas serán responsables para tomarlos y manejarlos.

Así tenemos como la Cláusula Novena del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México, menciona el siguiente reparto: "NOVENA.- Para los efectos de distribuir entre las Entidades Federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se estará a lo siguiente:

- I. el 50 % del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades Federativas por partes iguales.
- II. el otro 50 % del Fondo se distribuirá entre las mismas entidades conforme a las siguientes reglas:
  - a) Las sumas de erogaciones en cada Entidad Federativa por concepto de participaciones e impuestos federales y del gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad, obteniéndose así lo que en cálculos siguientes se denominará "Erogación por Habitante".
  - b) Se dividirá la unidad o número uno entre la erogación por habitante y al resultado se denominará "Factor".
  - c) Se determinará un primer por ciento que será en que el "factor" de cada Entidad Federativa represente en la suma los "factores" de todas las Entidades.

TRASPAS CON  
FALLA DE ORIGEN

- d) Adicionalmente se calculará un "segundo por ciento", en la siguiente forma:
1. El "factor" de cada entidad se multiplicará por la cantidad de sus habitantes.
  2. Se determinará el por ciento que el producto obtenido en cada entidad, conforme al sub inciso que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las Entidades Federativas.
- e) El promedio aritmético del "primer por ciento" y del "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del fondo.<sup>34</sup>

Desde el punto de vista del cálculo contable, la factorización de los promedios, queda delimitada en relación directa con las reglas o cláusulas que establece este tipo de Convenio de Adhesión.

Siendo, que las autoridades primarias responsables en el ejercicio de la transmisión de las participaciones federales a las estatales, pues serán cada una de las Secretarías de Hacienda que conforman dentro del Estado su Actividad.

Siendo que por lo que respecta al Estado de México, la Secretaría de Finanzas y Planeación, será la encargada de llevar a cabo toda esa actividad hacendaria a través de la cual, sobrevenga la recaudación de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que correspondan al

<sup>34</sup> Prontuario de Legislación Fiscal: Ob. Cit. Página 822 y 823.

Estado, así como las contribuciones Federales y Municipales en los términos de los convenios que se van suscribiendo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en su Artículo 24 Fracción IV, da el Principio de Legalidad, para que sea este tipo de Secretarías de Finanzas, la que Esté al frente de situaciones hacendarías en ingresos y egresos del Gobierno Estatal.

Así tenemos como empezamos ya a encontrar como llega el Impuesto Federal al Estado, en este caso al Estado de México, por otro lado el Código Financiero del propio Estado de México, en su Artículo 219 asegura: "Los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e incentivos federales derivados de convenios y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría serán equivalentes a:

I.- Ingresos ministrados por el Gobierno Federal.

- a) El 100% del fondo de fomento municipal.
- b) El 20% del fondo general de participaciones.
- c) Los 50% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al fondo anterior, derivados de la coordinación del Estado con la Federación en materia de derechos.
- d) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.
- e) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.
- f) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**II.- Ingresos ministrados por el Gobierno Estatal.**

- a) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- b) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- c) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas".<sup>35</sup>

Los ingresos derivados, van a formar parte de la Hacienda Pública Estatal; así, se va creando un cierto organigrama administrativo a través del cual, la Federación y los estados y en consecuencia los municipios, podrán tener acceso a ingresos federales que les permitan su realización.

Esto básicamente responde a un principio de unidad en lo que sería el presupuesto de egresos principalmente, frente a la recaudación fiscal.

Luego entonces, cuando se ha recaudado el impuesto Federal y se va transmitiendo hasta llegar al Estado, se da el momento en que ese Poder Tributario, se asentará a través de ese Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hasta el propio Municipio en donde pudo haberse generado el ingreso, gracias a la infraestructura planteada en servicios públicos que se realizaron por la administración del ingreso municipal.

Así, se va formando una organización de tipo administrativa a través de la cual, el Principio de Legalidad va creando las formulas de administración pública para que los diversos Fondos Financieros que se van formando,

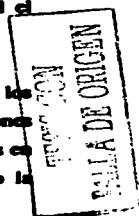
<sup>35</sup>Prontuario de Legislación Fiscal: Gobierno del Estado de México, Edición del año 2001, Página 341 y 342.

puedan ser útiles a los diversos Estados y Municipios que requieren de dicho fondo.

Francisco Vázquez Arrollo, al momento en que nos explica algunas circunstancias respecto de estas participaciones a los fondos municipales, nos dice lo siguiente: "Adicionalmente, las entidades pueden participar en recargos sobre Impuestos Federales y en las multas por infracción a las Leyes Federales que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en las mismos se establezcan; además, en los productos de la Federación relacionados con los bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada Entidad, ésta recibirá el 50 % de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales."<sup>36</sup>

En términos generales, la Ley de Coordinación Fiscal, en su Artículo segundo va a disponer que esos rendimientos de contribuciones han de llegar a participar los Municipios, en una forma escalonada, a través de la cual el Estado y Municipios podrán gozar de ese ingreso.

En términos generales el 95 % de las contribuciones adicionales del 3 % de los derechos generales de importación y el 2 %, sobre las contribuciones generales de exportación, aquellos Municipios que se encuentren ubicados en la frontera o zonas fronterizas o marítimas en las que se lleve a cabo la importación o exportación.



<sup>36</sup> Vázquez Arrollo, Francisco: "Manual de Presupuesto por Programas y Actividades Municipales", México, Subdirección Fiscal y de Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Edición 1992, Páginas 257 y 258.

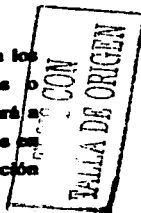
Con esto hemos de denotar, que la participación radica en la necesidad de las obras de infraestructura de la que hablébamos en el capítulo segundo cuando veíamos que el gasto público debe de gastarse en obras públicas de beneficio social.

Es el caso, que cuando una entidad tiene los servicios públicos necesarios, pues de alguna manera puede dejar progresar a sus habitantes y la generación de ingresos que se le beneficie a la federación, se retribuye a través de todo este sistema de Coordinación Fiscal.

Por otro lado podemos mencionar también que el Artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal y en correlación con el Artículo 2-A de la misma ley establece que el 95 % de la contribución general del 3 % sobre la contribución Federal en exportaciones de Petróleo y Crudo y Gas Natural y derivados, se va a otorgar a todos los Municipios de la siguiente forma:

La tercera parte del monto de participación se distribuirá en un 10 % a los Municipios donde se encuentren ubicados las Aduanas Fronterizas o marítimas por las que se efectuó la exportación; y el 90 % se destinará a formar el fondo de fomento Municipal que se distribuirá entre los estados en las mismas reglas que se apliquen en el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

Con lo anterior, hemos de denotar que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público frente a la Secretaría de Hacienda Estatal, Ilustración de Finanzas o de Coordinación Fiscal o como se le quiera llamar en el estado respectivo, quien a través de los Convenios de Adhesión al Sistema de



Coordinación Fiscal, Pueda tener acceso a ese reparto de Impuestos Federales que se van formando especialmente por la infraestructura propia que se crea para generar dicho impuesto.

### **3.5.- DE LA INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL INDEPENDIENTEMENTE DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.**

Dado que el interés particular de este trabajo de tesis es observar un mejor control estricto sobre lo que son las Partidas Presupuestales Federales, en este último inciso de este capítulo tercero hablaremos más que nada de la forma en que se integra la Hacienda Pública Municipal del Estado de México en forma independiente de las Participaciones Federales, mismas que veremos en el capítulo siguiente, esto es en el capítulo cuarto resolutivo del que hemos de elevar las consideraciones y propuestas en el sentido de darle un mayor Control Jurídico Administrativo a el manejo de las Partidas Presupuestales Federales que van a llegar hasta la Hacienda Pública Municipal.

Así, a la luz de lo que es la legislación del Código Financiero para el Estado de México, dicho Municipio, va a nutrirse con una cooperación, con una contribución basada en las siguientes normas.

En términos generales los objetos materia de carga tributaria de tipo Municipal, será de dos tipos a saber:



1.- sobre la propiedad o posesión de los predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio Municipal.

2.- La propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos y ejidales o comunales.

Ahora bien no solamente de esas características se nutre la hacienda Municipal sino también de otras que menciona el Artículo 108 del Código Financiero para El estado de México y Municipios, el cual debido a su importancia lo vamos a pasar a transcribir:

"Artículo 108.- Será base para la determinación del impuesto predial:

- I. Tratándose de inmuebles ubicados dentro de las áreas de interés catastral, el valor catastral.
- II. Tratándose de inmuebles ubicados fuera de las áreas de interés catastral, el monto pagado en el ejercicio anterior por concepto de este impuesto.
- III. Tratándose de inmuebles ubicados fuera de las áreas de interés catastral, cuya obligación de pago se genere por primera vez, la superficie de terreno y de construcción si la hubiera.
- IV. Tratándose de inmuebles ubicados dentro y fuera de las áreas de interés catastral, en donde se realicen actividades agropecuarias, forestales o acuícolas, cuya obligación de pago se genere por primera vez, la superficie de terreno y de construcción si la hubiera.
- V. Tratándose de inmuebles ubicados dentro de las áreas de interés catastral, con superficie de terreno superior a 2,500 metros cuadrados en donde se realicen actividades agropecuarias, forestales o acuícolas, el

IMPUESTO CON  
FALLA DE ORIGEN

DE ORIGEN

monto pagado en el ejercicio anterior y el valor catastral, proporcionalmente."<sup>37</sup>

Evidentemente que el territorio raíz, esto es el terreno sobre el cual se asienta la residencia de las personas, tendrá como consecuencia directa una carga tributaria de tipo catastral.

A través de este bien raíz, han de surgir las obligaciones de los residentes por la tenencia o administración de esos bienes que son inmuebles y que de alguna manera hacen que nazca la obligación fiscal.

Con lo anterior, se hace preciso delimitar cual sería en si la facultad de los municipios frente a lo que sería no solamente el Fisco Estatal sino el Municipal.

El autor Raúl Rodríguez Lobato, cuando nos habla de las fuentes tributarias tanto de los Estados como de los Municipios, considera lo siguiente: "Se considera que las fuentes tributarias que debe de ser exclusiva de los Estados y Municipios son las siguientes:

- a) La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales.
- b) Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegados a la Federación, es decir, los impuestos al comercio y la industria.
- c) los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas;

<sup>37</sup> ProUARIO de Legislación Fiscal: Gobierno del Estado de México. Edición del año 2001. Páginas 263 y 264.

TES CON  
FALLA DE ORIGEN

"Por otro lado los municipios, Administran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así, como las que tengan como base el cambio de valor de inmuebles y los municipios podrán celebrar convenio con el estado para que este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.
- b. Las Participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."<sup>28</sup>

Nótese como el ayuntamiento, va a encontrar una posibilidad concreta a través de la cual, gracias a su talento y vocación de servicio público podrá lograr un mayor ingreso.

Por ejemplo, los anuncios en la vía pública, pues será necesariamente participación municipal, las diversas tasaciones sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, posos de agua, autorizaciones de construcción, autorización de horario extraordinario a el comercio por sus actividades, el

<sup>28</sup> Rodríguez Lobato, Raúl: "Derecho Fiscal": México, Editorial Harb, Tercera Edición 1992. Página 140.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estacionamiento de vehículos, impuestos por radicación, e incluso otro tipo de ingresos por derechos como es el agua potable, el drenaje, registro civil, obras públicas especiales, certificaciones, rastros, corral de consejo, peatones, estacionamientos de vía pública, identificación de fierros para marcar ganados y magueyes, servicios prestados a peatones particulares, servicios prestados a rastros particulares, estacionamientos públicos, derechos por servicios prestados por autoridades de seguridad pública, servicios prestados por autoridades fiscales, el alumbrado público, los productos y los aprovechamientos o indemnizaciones por daños municipales que pudiesen tener.

Siendo que, la propia legislación municipal, va a estar intercomunicada a través del ingreso municipal que esta derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal.

Esto es, que todo ese, Sistema de Coordinación Fiscal que hasta este momento hemos tocado de manera superficial, se va a dirigir a alimentar con otra posibilidad más de ingreso para el municipio.

Evidentemente, que tal vez las necesidades municipales puedan ser mayúsculas, pero en realidad, consideramos que la tasación debe más que nada provenir de lo que es el municipio hacia la Federación y no al revés.

Esto es, que Impuestos Federales como es el IVA. Principalmente y el Impuesto Sobre la Renta tendría que ser de recolección municipal, tomar sus ingresos llevarlos al estado y a la Federación a través del Mismo Sistema de Coordinación Fiscal que Veremos en el Capítulo siguiente.

TRABAJA CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV.

### **4.- CONTROL ADMINISTRATIVO MUNICIPAL EN EL MANEJO DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES DE ORIGEN FEDERAL.**

Estamos llegando ya al último capítulo de este trabajo de tesis, y sería conveniente hacer un resumen de lo que hasta este momento hemos podido exponer.

En principio debemos de insistir que la óptica sobre la cual se esta analizando el presente tema, puede confundirse con Finanzas Públicas o bien con Derecho Fiscal, pero lo cierto es que se esta observando desde el punto de vista Administrativo, la forma en que de alguna manera la Hacienda Pública Municipal, va a llevar a cabo un Control estricto de las Partidas Presupuestales de Origen Federal.

Así, en el capítulo primero habíamos establecido algunas situaciones de derecho administrativo en relación al manejo de la hacienda pública.

En este, veíamos como existía una Seguridad Jurídica en el Principio de Legalidad, que establece las reglas básicas a través de las cuales, se va a dar la forma a través de la cual se capta el ingreso y se establece el gasto público.

Luego, veíamos en el capítulo segundo, como iba a nacer la obligación tributaria, y por supuesto la relación directa de la proporcionalidad y equidad del pago de la contribución al gasto público.

Y finalmente, observamos como el Destino Presupuestal, realmente iba a generarse y en base a esto, la forma en que sobrevienta la captación de Impuestos Federales en el Municipio, como se concentraban en ese elefante blanco que es el gobierno federal, y la forma en que el Programa Nacional de Coordinación Fiscal iba a desmembrar los conceptos hacia el municipio.

De tal forma, que ahora nos vamos a abocar exclusivamente a la forma en que llegan los ingresos municipales las partidas presupuestales federales, y que controles tiene la ley para que dichas partidas, realmente se coloquen al servicio público de los mismos contribuyentes que han aportado dicho impuesto.

#### 4.1.- NORMAS QUE PREVIENEN EL CONTROL EN LA PARTICIPACION FEDERAL.

De conformidad con el Código Financiero del Estado de México, hemos de encontrar como el Artículo 217 menciona la forma en que el ingreso Municipal derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esto es, que los diversos convenios que se van celebrando no solamente en Estado-Federación sino también en Estado-Municipio, han de estar regulándose en base a este tipo de legislaciones.

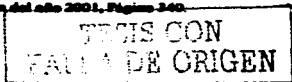
Así, dicho Artículo 217 establece lo siguiente: Las disposiciones de este título tiene por objeto.

- I. Regular el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios.
- II. Establecer las bases de cálculo para la distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.
- III. Distribuir entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaria.
- IV. Establecer las bases de colaboración administrativa.
- V. Establecer las normas de organización y funcionamiento del Instituto Hacendario del Estado de México.<sup>39</sup>

A través de lo que sería este reparto de los ingresos federales, hemos de encontrar que la principal reglamentación para llevar a cabo el ingreso a la hacienda pública municipal, será ese derecho de la legislación hacendaria municipal le otorga derivado del Artículo 217 que hemos citado.

Ahora bien, en cuanto al monto de participaciones , hemos de citar lo que sería el Artículo 219 del Código Financiero para el Estado de México, el cual menciona: "Los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de

<sup>39</sup> Pronuario de Legislación Fiscal: Gobierno del Estado de México, Edición del año 2001, Página 340.



**Coordinación Fiscal e incentivos federales derivados de convenios y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria serán equivalentes a:**

**I.- Ingresos ministrados por el Gobierno Federal.**

- a) El 100% del fondo de fomento municipal.
- b) El 20% del fondo general de participaciones.
- c) El 50% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al fondo anterior, derivados de la coordinación del Estado con la Federación en materia de derechos.
- d) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.
- e) EL 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.
- f) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

**II.- Ingresos ministrados por el gobierno estatal.**

- a) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre la tenencia o uso de vehículos automotores.
- b) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- c) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Prontuario de Legislación Fiscal: Ob. Cit. Páginas 341 y 342

ESTE CON  
FALLA DE ORIGEN



El sistema de Coordinación Fiscal Estatal, está basado en lo que sería el reparto del ingreso federal principalmente entre los estados y los municipios.

Así tenemos como el hecho de establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que corresponderán a las haciendas públicas municipales, derivadas de los gravámenes federales y estatales, corresponderán a este sistema de coordinación.

A través del mismo, se ha de distribuir entre los municipios las participaciones que a cada uno le correspondan de acuerdo con los Artículos 217 y 219 que hemos citado.

Además se deben fijar las reglas de coordinación administrativa entre las autoridades fiscales del Estado y las de los municipios.

Por otro lado será el Poder Legislativo del Estado, el indicado para resolver los conflictos que puedan surgir en la interpretación de este tipo de convenios estatales.

El Artículo 244 del propio Código Financiero del Estado de México menciona esto diciendo: "Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran las autoridades estatales o municipales exclusivamente con motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados en este capítulo, para fines distintos a los previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, serán sancionados en los términos de la legislación federal y estatal aplicable."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Empezamos ya a encontrar los medios de control a través de los cuales, la colocación de los diversos conceptos de aportación de estas partidas, han de colocarse en el presupuesto para el cual fueron pactadas.

De tal naturaleza, que en lo que se refiere a las violaciones al Sistema de Coordinación Fiscal, la autoridad controladora inicialmente pues será la Legislatura del Estado.

#### **4.2.- ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE VIGILANCIA Y CONTROL.**

Desde lo que es la preparación de los criterios en la celebración de estos convenios, se eligen básicamente tres que pudiésemos nombrar como de control de las cuotas, fondos y el manejo de este tipo de ingresos provenientes de la federación, y tenemos que son:

- 1.- La Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado:
- 2.- La comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales;
- 3.- La Comisión Coordinadora de Capacitación y Acceso vía Fiscal.

Independientemente de que estos tres organismos intervienen totalmente en la configuración de lo que es el contenido presupuestario de estas partidas, hacen

TESORERÍA  
FALLA DE ORIGEN

las veces de ser la fuente de criterios a través de los cuales, se va fijando la normatización legal a través de la cual, se lleva a cabo el repartimiento de estos recursos federales.

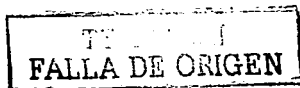
Ahora bien, dentro de lo que es el municipio, vamos a encontrar instituciones como lo es la Tesorería Municipal, y la Contraloría Municipal, que son las que de alguna manera, van estar encargadas una de administrar los fondos o la hacienda pública municipal y la otra de controlarlos.

Así, si observamos en la Fracción IV del Artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, podremos observar que la hacienda pública municipal se integra por las participaciones que se perciban de acuerdo con las leyes federales y las del estado.

Así a través del Sistema de Coordinación Fiscal, vamos a encontrar que este tipo de recaudaciones llegarán a la tesorería municipal, y corresponderá al tesorero el tenerlas a su cargo además de llevar a cabo la recaudación de la hacienda municipal dentro del municipio.

Una primera autoridad que es la que alguna manera observa que dicha administración se lleve a cabo de conformidad con los lineamientos administrativos, sin lugar a dudas es la Contraloría Municipal.

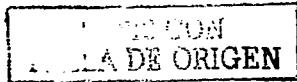
Este órgano de fiscalización, tiene una gran trascendencia, en virtud de que llevará a cabo siempre esa funcionalidad respecto del manejo del presupuesto.



Así el Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal, menciona algunas facultades que consideramos preciso anotar.

"Artículo 112.- El Órgano de Contraloría interna Municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I.- Planear, programar, Organizar y Coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
- II.- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III.- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV.- Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal
- V.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI.- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;



VIII.- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;

IX.- Designar los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;

X.- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;

XI.- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;

XII.- Participar en la Entrega-Recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;

XIII.- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;

XIV.- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;

XV.- Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresara las características de identificación y destino de los mismos;

TRABAJO DEL  
FALLA DE ORIGEN

XVI.- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XVII.- las demás que señalen las disposiciones relativas."

Estamos llegando ya a un punto en el que nuestra hipótesis ya va tomando forma; hablamos sostenido que como hipótesis principal consideraríamos la circunstancia de observar el papel de la Contraloría Municipal y la forma en que esta tiene la facultad de revisión de las formas y mecanismos que se utilizan para emplear los fondos federales en el municipio.

Por otro lado, también es importante observar como esta Contraloría General de la Glosa en cada uno de los Estados o en el Congreso Local, especialmente en el Estado de México, y por supuesto la revisión de tipo administrativo que como Contraloría tiene el municipio, respecto del manejo de la Hacienda Pública, siguiendo evidentemente lo que la ley le ordena especialmente en la Ley Orgánica Municipal.

Así, a la luz de esta consideración, hemos de pasar a abrir el siguiente inciso en donde ya empezaremos a observar problemas reales que atañen a las facultades que la contraloría municipal tienen, y que en si el objetivo directo que como ponencia de tesis hipotéticamente nos hemos propuesto realizar, como es el caso de darle mayor eficacia jurídica a la Contraloría Municipal en el desglose de estas partidas presupuestarias y su utilización en el municipio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4.3.- FENOMENOS DE ILEGALIDAD.**

De nueva cuenta, hemos de tomar las consideraciones que elevamos principalmente en el capítulo primero, al establecer algunas ideas del principio de legalidad, en el sentido de observar que desde el punto de vista del Derecho Administrativo, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.

Luego las situaciones es que prevenimos en el capítulo segundo y capítulo tercero, respecto del ingreso y el egreso, y la forma en que las diversas partidas presupuestales federales llegan al municipio y su control, están debidamente establecidas. Por lo que ahora vamos a pasar a hablar de tres situaciones que realmente no podemos fundamentar completamente con fuentes documentales puesto que son parte de un sistema corrupto que casi ya es institucional, y que definitivamente son causas de la pobreza exagerada de las naciones, siendo pues que nuestro país pues no es la excepción

##### **4.3.1.- DESVIACION DE RECURSOS.**

En arca abierta hasta el más justo peca, dice nuestro refrán popular Mexicano, y es bastante cierto el hecho de que el tener acceso a grandes e inmensas cantidades que reflejan el presupuesto de la Nación, hacen que cualquier persona lleve a cabo ese tipo de desviación de fondos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien quisiéramos citar el Artículo 146 del Código Penal para el Estado de México, ya que el mismo nos va a servir para resolver los puntos uno, dos y tres de este inciso 4.3, como fenómeno de legalidad y control.

Así, dicho Artículo se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos en agravio de la Hacienda Pública Estatal o Municipal y de los Organismos del Sector Auxiliar.

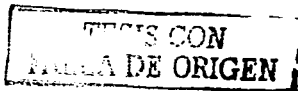
Dicho el tipo penal menciona: " Artículo 146 del Código Penal para el Estado de México.- Incurren en responsabilidad penal a que se refiere este capítulo, los Servidores Públicos de la Hacienda Pública Estatal y Municipal y de Organismos del Sector Auxiliar en los siguientes casos:

Fracción I.- Los que por imprevisión o negligencia, falta de cuidado por no tomar precauciones necesarias, que ocasione daños a la Hacienda Pública Estatal, Municipal u Organismos del Sector Auxiliar.

Fracción II.- Los que autoricen o impriman formas fiscales sin tener facultad para hacerlo;

Fracción III.- los que omiten ingresar a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o a los Órganos del Sector Auxiliar los donativos que cualquier persona les otorgue;

Fracción IV.- Los que hagan uso personal de los fondos de la Hacienda Pública Estatal, Municipal o de Organismos del sector Auxiliar;





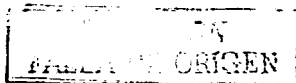
**Fracción V.-** Los que dispongan del patrimonio del Estado, Municipios u Organismos del Sector auxiliar, ya sea en dinero o en especie sin sujetarse al trámite legal correspondiente;

**Fracción VI.-** Los que intencionalmente por omisión notoria, dejen de efectuar la gestión fiscal correspondiente en perjuicio de la Hacienda Estatal o Municipal;

**Fracción VII.-** los servidores públicos que realicen labores de fiscalización, auditorías o glosa y que intencionalmente, por imprevisión, negligencia o por falta de cuidado, propicien el ocultamiento de algún delito cometido por lo servidores públicos a la Hacienda Pública Estatal, Municipal y Organismos del Sector Auxiliar".

**"Se impondrá de tres a cinco años de prisión a los servidores públicos de la hacienda pública estatal, municipal, de la contaduría general de la glosa, de la contraloría estatal, municipal y de otros organismos del sector auxiliar, obligados conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Glosa, que realicen los actos señalados en la Fracción I, II, VI Y VII;**

**"Se sancionará con la pena que para los delitos establece este Código, a los servidores públicos de la Hacienda Pública Estatal o Municipal o de los Organismos del Sector auxiliar, que realicen actos establecidos en las Fracciones III, IV y V de este Artículo.**



**"Se equipara este delito a aquellas personas jurídicas colectivas o físicas que realicen funciones de auditoría al sector Público."<sup>41</sup>**

Conforme lo que hasta este momento hemos podido denotar, pues la desviación de recursos llega a ser un delito previsto por nuestra legislación, y esto definitivamente debe ser cuidado, en virtud de que con un reparto de dinero, incluso la propia auditoría puede salir a favor de aquel que se beneficia personalmente con la utilización de estos recursos financieros.

#### 4.3.2.- CORRUPCION.

Realmente considero una gran sorpresa, el hecho de que todavía algunos autores y principalmente periodistas, cuando se habla de la corrupción como una forma que propicia la pobreza, todavía se piensa en lo que sería el pago de una mordida al agente de tránsito o el pago de una mordida a un agente o inspector para que nos deje funcionar. Realmente esto no es nada con la corrupción gubernamental que se dirige desde la más alta esfera hasta el último de los servidores públicos como lo es el agente de tránsito.

Sin lugar a dudas, que la pobreza realmente va a sufrir por la corrupción gubernamental, por esa ambición de los políticos que luchan solamente por llegar al poder exclusivamente para manejar el presupuesto.

<sup>41</sup> Legislación Penal y Procesal del Estado de México; México, Editorial Sista, 1960, página 60y 61.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Básicamente tres son las riquezas nacionales a saber: El Territorio, la Tecnología y el Presupuesto o la Recaudación Fiscal.

Son inmensas las fortunas que se manejan en las situaciones tributarias, y debido a tantos zeros, pues es muy fácil que el presupuesto se extravíe y no se coloca para el servicio público o el gasto público para el cual fue destinado.

Definitivamente que si se respetara esa colocación de ese dinero, pues la pobreza rápidamente se acabaría, porque a través de la captación del presupuesto y el derrame de dicho presupuesto en gasto público pues se reparte la riqueza nacional y se logra un desarrollo económico para todos y cada uno de nosotros.

#### 4.3.3.- CONDICIONAMIENTOS CON FINES ELECTORALES.

Una practica constante en nuestro país, que definitivamente ya refleja el cinismo de la política y la demagogia en los partidos políticos, lo es sin lugar a dudas el hecho de que el presupuesto todavía se tenga que tomar para seguir con el control del mismo presupuesto.

El caso de petróleos Mexicanos y las grandes cantidades que fueron destinadas a el Partido Revolucionario Institucional, solamente refleja situaciones partidistas que ahora el Partido Acción Nacional da a la luz, en el momento en que hay una transición en la cúpula del partido revolucionario institucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin lugar a dudas ese show político por lograr controlar el presupuesto y la riqueza de la nación, y tratar de adjudicárselo personalmente, pues hacen que haya temporadas en las que se deban de dar golpes bajos, para que la imagen publicitaria y mercadológica de un partido se venga abajo.

Definitivamente, este show político, que solo busca el presupuesto, pues ataca de una y otra manera, y lo que la Contraloría de la Federación sabe y que actualmente no ha publicado y que lo tiene en reserva o en secreto, pues simplemente se lo ira reservando dependiendo siempre del partido correspondiente, para publicarlo en un momento dado y desprestigiar la imagen política de un partido o de un candidato o de un personaje principal de un partido.

Así, de nueva cuenta la riqueza nacional como es el presupuesto, seguirá siendo el botín de los políticos y el ciudadano seguirá esperando a que existan obras de infraestructura que le permitan desarrollarse tanto individualmente como colectivamente en el futuro.

#### **4.4.- MECANISMOS PARA INDUCIR A LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS PARTIDAS FEDERALES EN EL MUNICIPIO.**

Todo lo que podemos observar en términos generales, se va a estar basando en diversos convenios que dan la pauta para que todo ese Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueda llegar a su fin respecto de los objetivos planteados.

TESIS COM  
FALLA DE ORIGEN

Sin lugar a dudas, propuestas puede haber muchas, una de ellas sería que realmente ya los impuestos federales no existieran, que existiera solamente un impuesto que grave el ingreso que es la tasación principal para pagar la cooperación al gasto público, y que sea municipal, y que se quede un 3% de este ingreso en donde se produjo la riqueza, un 1% para el Estado, y un 1% para la Federación, y que cada uno de los gobiernos en las diferentes esferas, se amarre el cinturón con el presupuesto que el pueblo le pueda otorgar.

Claro esta que esto es una mera utopía, en virtud de que pues simple y sencillamente el botín de los valientes por muy honrados que puedan llegar a aparentar, será siempre el presupuesto.

Así, llegando al poder, pues lo primero que se piensa es tratar de salir más rico o más ultra millonario que su antecesor.

Así tenemos como pues el hecho de ayudar al pueblo que es el que resiente la corrupción, pues esto realmente no va a poder a llegar a ser por los altos índices de corrupción que vivimos en nuestro país.

Por lo que humildemente hemos de considerar algunas posibilidades de normatividad a través de la cual se pudiese llevar a cabo una mayor y mejor control en todo lo que sería el manejo presupuestal.

Tal vez, en todo lo que es la capacitación que se requiere para conocer las normas administrativas que regulan la aplicación del presupuesto, encontraríamos una buena respuesta a nuestra hipótesis planteada.

TESIS COM  
FALLA DE ORIG

Así, hemos considerado tres formulas generales que podrían llegar a ayudar a que ese botín de los políticos como es el presupuesto, quede debidamente regulado y que existan candados específicos que realmente hagan que dicho botín llegue hasta el lugar predestinado como es el servicio público y el gasto público.

De tal naturaleza, que bajo tres rubros hemos de observar la forma en que consideramos podría lograrse un mayor control, estos rubros son:

- 1.- Etiquetar inmediatamente los recursos.
- 2.- Establecer el listado de actividades que no pueden financiarse con fondos federales.
- 3.- Otorgar un papel más activo a la ciudadanía. Estos debido a su importancia hemos abierto un inciso especial para cada uno de ellos.

#### 4.4.1.- ETQUETAR RECURSOS.

Es una verdadera lastima que aquella ideas que se fueron desarrollando en la década de los Setentas en relación al presupuesto por programas, hayan caído en desuso actualmente, y ahora pues no se tenga un programa de acción específico a través del cual se intente colocar la riqueza nacional como es el presupuesto.

Todo lo que es el sistema administrativo debe de requerir un cierto financiamiento, pero este financiamiento, va a lograr que la infraestructura que requiere el pueblo para llevar a cabo un mejor proceso de desarrollo, deba de estar debidamente programado, para que de alguna manera, se sepa cual sería el rumbo a tomar.

De hecho la propia Constitución establece la necesidad de establecer un Plan Global de Desarrollo.

Esto nos dicen los dos primeros Párrafos del Artículo 26 Constitucional, en cual menciona lo siguiente: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el

TESIS COM  
FALLA DE ORIGEN

**Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.**

**En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.<sup>42</sup>**

**Habrà un plan de desarrollo al que obligatoriamente se deben de sujetar todos los programas administrativos.**

**Definitivamente la promoción y coordinación de las situaciones administrativas del sector público tanto federal, como estatal como municipal, van a coordinar esfuerzos para un solo hecho como es la instrumentación de la infraestructura necesaria para que el pueblo pueda crecer.**

**Definitivamente, esto es utópico debido a los malos manejos del presupuesto y que dicho presupuestó, jamás llega completo a su destino, y por tal razón, todos y cada uno de los pedimentos que se establecen en la ley de ingresos frente a la ley de egresos, deben de quedar altamente coordinados y además balanceados.**

**De hecho en cuestión presupuestal es tanta la voracidad, que ya no hay una íntima relación entre lo que es el gasto público y el impuesto.**

**Tan solo podríamos pensar en lo que sería la Fracción IV del Artículo 31**

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: México, Editorial Porrúa S.A Edición del año 2001  
Página 30 y 31.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Constitucional, que estudiamos en el capítulo segundo; debe de haber una proporcionalidad y una equidad en la extracción tributaria en relación a la capacidad económica del contribuyente.

Lo cierto es que estos ya rebasaron lineamientos que superan las expectativas de los contribuyentes, y muchas de las ocasiones perjudican su economía; sin importarles cuanto puede ser ese perjuicio, supuestamente tratan de hacer obras públicas de beneficio social que realmente distan mucho de satisfacer las necesidades del pueblo en general. Así, el hecho de que en la Glosa de Hacienda se pueda etiquetar rápidamente hasta el último centavo que se ha de aplicar, dejaría más óptimo su utilización y dicho presupuesto ya estaría destinado a una cierta obra de beneficio social.

Claro esta que en el momento en que se realiza la licitación de la obra, pues la misma corrupción, va a hacer que dicha obra sea mediocre a un costo altísimo puesto que se le encarga al compadre, al amigo, al ahijado, a la amante para que este último pueda beneficiarse y beneficie aquel que firma la liberación del presupuesto.

#### **4.4.2.- ESTABLECER EL LISTADO DE LAS ACTIVIDADES QUE NO PUEDEN FINANCIARSE CON FONDOS FEDERALES.**

Esto es otra de las circunstancias que definitivamente deben de establecerse, para fijar prohibiciones y candados a todo lo que es la administración pública municipal, para que de alguna manera, destine los recursos públicos

provenientes de la federación, a circunstancias que realmente hagan que la riqueza de los individuos y de la colectividad pueda aumentarse, y con esto se aumente la misma recaudación fiscal.

Pero definitivamente volvemos a lo mismo, la corrupción a pesar de todos candados que puedan haber, encontrará su propia vía. De tal naturaleza, que si rápidamente se establecen prohibiciones para no liberar o financiar actividades con fondos federales, pues estas circunstancias podrían ayudar en mucho a canalizar dichos recursos a áreas específicas de la interrelación social, en donde mayormente se necesiten.

Ya que, en un momento determinado, los partidos políticos, los compadres, las diversas personas que hacen la empresa, e incluso hasta la inversión extranjera se beneficia con la ocupación de dichos recursos, y es importante que dichos recursos se les etiquete y se prohíba utilizarlos de otra forma. Esto es que necesariamente, deben estar ligados a obras de infraestructura para que el nivel de vida sea con calidad y de esta manera se empleen las instituciones necesarias para lograrlo.

#### 4.4.3.- OTORGAR UN PAPEL MAS ACTIVO A LA CIUDADANIA.

El hecho de que la ciudadanía pudiese comprometerse más en el manejo de sus dineros, implicaría una serie de procedimientos adecuados para ofrecer a dicha ciudadanía una mayor transparencia en el manejo de sus recursos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Claro esta, que se requieren conocimientos contables inicialmente, o bien que la misma glosa de hacienda, pueda llevar a cabo una explicación de la forma en que llega el recurso y hacia donde debería estar destinado.

De hecho en este momento podemos pensar en la reforma hecha a nuestra constitución Federal, en el sentido de otorgarles a los pueblos indígenas una serie de prestaciones que definitivamente nos hacen pensar que quedaron bastante privilegiados

Una de estas es el hecho de dichos pueblos indígenas, ahora van a poder manejar su propio presupuesto.

Así, podemos citar tanto la Fracción primera del inciso " B " del nuevo Artículo 2° Constitucional como el penúltimo párrafo, de los cuales dicen así:

"Fracción 1.- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos...

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas."<sup>43</sup>

Si volteamos de nueva cuenta y consideramos al Artículo Primero Constitucional, pues tenemos en este instante, que aplicando el principio de Igualdad soberana de todos y cada uno de las personas que habitamos este gran país, y de la igualdad de todos frente a la ley, pues simple y sencillamente a cada sector de cada municipio, debe de dársele esa oportunidad de administrar directamente los recursos hacia partidas específicas que la misma sociedad necesita. Así tenemos que esta idea no es descabellada, puesto que ya esta impresa en la Constitución y significa una garantía individual para los indígenas exclusivamente.

Situación que en un momento determinado, aplicando la analogía y el uso de razón en base a la igualdad de todos frente a la ley, cualquier grupo debidamente integrado que tenga un plan específico podría solicitar su presupuesto al gobierno municipal para llevar a cabo obras de infraestructura y beneficio de la comunidad.

#### 4.5.- PROPUESTAS JURIDICO ADMINISTRATIVAS EN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

Como habíamos dicho ya, pues el establecer más candidados en el manejo presupuestal, sería inútil porque nosotros como mexicanos, pues como quieran

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Ob. Cit. Página 10 y 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que establezcan o como quieran que se nos prohíba siempre buscaremos la manera de lograr tener mayor riqueza con el mínimo de esfuerzo.

De tal manera que el ejemplo tendría que venir desde lo que es el Ejecutivo Federal, pero si este último es insaciable y voraz en cuanto a la recaudación fiscal, en cuanto a la agresividad fiscal, en cuanto a no tocarse el corazón con la elevación tan desmesurada de los impuestos, pues es evidente que cada año a la mitad del año deberá recortarse el gasto público y por otro lado, tendrá un ahorro para que al final del año ya no pague a los proveedores y tenga un nuevo ahorro, y que pueda ser repartido dicho presupuesto a través de los miembros del partido por medio de cheques, bonos y gratificaciones de fin de año.

Esto definitivamente es corrupción.

A este tipo de corrupción es a la que las diversas cumbres financieras se refieren como la que no permite que la pobreza pueda encontrar un camino hacia su calidad de vida.

No a la imagen de la corrupción que gubernamentalmente ahora se le ha de dar a través de lo que sería la mordida; la mordida realmente es un absurdo, que bien vale la pena otorgar para tener servicios rápidos y que se trata de un funcionario que definitivamente pues no tiene mucho sueldo y trata de ganarse una propina o dos siendo más eficiente.

No la corrupción que más deja empobrecido a todo el sistema, es la presupuestal aquella que se debate cada año en el Congreso de la Unión; y es

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la que se lleva a cabo a través de la agresividad fiscal del sistema tributario nacional.

Todos hemos podido ser testigos de la forma en que actualmente la cantidad de impuestos se aumentaron incluso en contra de la voluntad del mismo pueblo, esto es, en contra de lo establecido en la Minuta del Congreso de la Unión, se altera el Diario Oficial en donde sale publicado y nadie considera que hay una nulidad en dicha publicación, sino que se le empieza a dar por cierto que dicha publicación es valedera, y que por lo mismo se debe de cumplir.

Y evidentemente, muchos son los que la cumplirán y otros buscarán protección al amparo de la justicia federal, siendo que en una forma indirecta, dicha justicia federal también se beneficia con altos sueldos, prestaciones, protocolo, gastos de representación, etcétera. Lo anterior independientemente de lo que se puedan llevar a diario.

Así tenemos que realmente la corrupción es en si, el punto modular a evitar, es el caso que de que partido viene y que partido van y las cosas siguen estando igual o peor.

Así, en las propuestas hemos elevado que básicamente son tres de las cuales ya hemos dicho algo como es el etiquetar recursos, establecer el listado de actividades que no pueden financiarse con fondos federales y otorgar un papel más activo a la ciudadanía, sería tanto como repetir la Fracción primera del inciso " B " y el penúltimo párrafo del nuevo Artículo 2°

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Constitucional aplicándole la garantía establecida en el Artículo Primero Constitucional, en el sentido de que la ley debe ser igualitaria para todos.

Así cada una de las colonias, cada uno de los rumbos, cada una de las comunidades deberá establecer sus propios planes que debe de presentar a el gobierno municipal, para que en base a las partidas presupuestales principalmente las federales, estos últimos puedan llevar una obra de infraestructura, en la que también ellos mismos puedan participar.

Claro esta que también se requiere la publicidad, el hecho de que se conozca que cantidad se recauda, como vienen los convenios de colaboración fiscal, que cantidades llegan al municipio, el estándar de los gastos de infraestructura dentro del municipio, refiriéndonos básicamente a la nomina y los gastos de operación, que podrían llegar a ser deducidos totalmente o bien pueden ser cubiertos por impuestos municipales.

De tal naturaleza, que el etiquetar rápidamente este tipo de presupuestos, haría que los recursos de alguna manera se colocarán rápidamente en donde el pueblo que es quien los paga lograra un beneficio verdadero para su desarrollo integral.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES.

1.- En términos generales el Derecho Administrativo va a poder existir en relación a la actividad que realiza el Gobierno del Estado en beneficio del pueblo que es a quien sirve; y sucede que el propio pueblo, le otorga un poder público al gobierno, para que en base a la ley que legislan los representantes del pueblo, se obligue al propio pueblo a respetarla, se obligue al propio gobierno a respetarla y exista el tan famoso Estado de Derecho.

2.- En términos generales, el Derecho Administrativo se mueve a través de lo que es el principio de legalidad, que establece formal y legislativamente, que la autoridad, llámese como se llame, Presidente de la República y hasta el último de los policías o gendarmes, solamente pueden hacer lo que la ley les permite. Así el marco de operación de sus actividades administradoras, esta cifrado y establecido en la ley, no pueden rebasar dicha ley, en virtud de que el pacto que se tiene, sugiere que si dicha ley es infraccionada hará responsable a el funcionario que infraccione dicha normatividad.

3.- A la luz de lo que sería el Derecho Financiero del Estado, vamos a encontrar que la fuente de sus ingresos, serán tanto las parastatales que definitivamente dejan mucho como es Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de electricidad, como la recaudación fiscal tributaria en donde todos y cada uno de nosotros colocamos continuamente un pago de impuesto, que va a ser entregado a la federación y este a su vez a través de lo que son todo el Sistema de Coordinación Fiscal, y los Convenios que se llevan a cabo, irán

REGIS. COA  
FALLA DE ORIGEN



derramando algunas partidas presupuestales en principio del Estado y del estado hacia los municipios.

4.- El presupuesto, el botín de los políticos, realmente es una de las riquezas nacionales, que significan la cooperación de todos y cada uno de nosotros para que existan instituciones, para que existan obras de infraestructura, para que exista una forma a través de la cual la sociedad pueda desarrollarse a partir de dicha plataforma.

5.- A la luz de lo que se va recaudando, se va generando conforme a la ley y el Estado de Derecho, posibilidades concretas a través de las cuales, se pueden llevar a cabo obras de infraestructura de beneficio social; pero lo cierto es que esto no llega a suceder, y a pesar de que es exagerada la recaudación fiscal además de ambiciosa, codiciosa y sin fondo, de todas maneras esas obras de beneficio social no se ven por ningún lado.

6.- La Fracción IV del Artículo 31 Constitucional, establece claramente que todos y cada uno de los mexicanos estamos obligados a contribuir a un gasto público; en ningún momento la Constitución nos obliga a pagar impuestos, nos obliga a contribuir a un gasto público, y el impuesto solamente es una situación específica de la contribución.

Lo cierto y la pregunta que me hace ahora, es el hecho de considerar el porque si el gasto público baja o se reduce, el impuesto sube.

7.- La cuestión es de que hay definitivamente un gran avance en lo que se refiere a situaciones presupuestales, ya que en la actualidad se ha abierto la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

puerta para que todos y cada uno de nosotros, podamos reclamar incluso Vía Amparo, se nos otorgue una partida presupuestal para situaciones específicas necesarias para nuestra comunidad. Esto quiere decir que a la luz de la Fracción Primera y el penúltimo párrafo del inciso " B " del nuevo Artículo 2º Constitucional, a través del cual se les otorga a los pueblos indígenas la potestad de administrar directamente sus presupuestos para fines específicos, a la luz de esta situación o Garantía Individual se les otorgue a los pueblos indígenas, cualquier grupo o asociación debidamente integrada, en uso de su garantía individual establecida en el Artículo Primero Constitucional en base a la igualdad de derechos frente a la ley, se puede solicitar que de todas esas partidas presupuestales, se tomen en cuenta a una específica en la que el pueblo mismo esta interesado, y que responda a las necesidades del propio pueblo.

8.- El pueblo quien paga la contribución, es el pueblo propietario de esa contribución, de hecho es toda la nación propietaria de tan refinado presupuesto, al cual todos le rinden pleitesía puesto que al Ejecutivo, al Legislativo y Judicial les deja para sus intereses personales; esto definitivamente no es lo que el Estado de Derecho establece, y es lamentable que ningún grupo pueda alzar la voz para reclamar su derecho conforme a los estatutos Constitucionales que fija nuestra Carta Magna.

9.- Consideramos que en base a las diversas propuestas que hemos establecido especialmente en el inciso 4.4. Como es etiquetar los recursos, establecer el listado de actividades que no pueden financiarse con fondos federales y el otorgar un papel más activo a la ciudadanía, le daría esa versatilidad a la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**población para que esta en un momento determinado, logrará que su propio dinero se colocara en donde la propia sociedad quisiera.**

**BIBLIOGRAFIA.****DOCTRINA.**

**ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa S.A. Onceava Edición 1993.

**ALVARES DE LA ROSA, PEDRO.** Nociones de Derecho Romano. Editorial Jus. Tercera Edición 1990.

**ANSON FRANCISCO Y LIÑAN FERNANDO.** Teoría y Técnicas de la Administración. Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea, Cuarta Edición 1993.

**BICENTENARIO DE LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.** México, Secretaría de Gobernación, Segunda Edición 1992.

**BURGOA, IGNACIO.** Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa S.A. Octava Edición 1991.

**CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** La Reforma Administrativa en México. Instituto de Administración Pública, Décima Edición 1996.

**ESTRICHE, JOAQUIN.** Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. México, Cárdenas Editores y Distribuidores, Tercera Edición 1996.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa S.A. 33 Edición 1994.

FLORESGOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y CARBAJAL MORENO, GUSTAVO. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. México, Editorial Porrúa S.A. Trigésimo Primera Edición 1993.

FLORES ZAVALA ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. México, Editorial Porrúa S.A. Vigésimo Novena Edición 1991.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Derecho Financiero Mexicano. México, Editorial Porrúa S.A. Décimo Séptima Edición 1992.

MOTO ZALAZAR, EFRAIN. Elementos de Derecho. México, Editorial Porrúa S.A. trigésima Sexta Edición 1990.

ORTEGA, JOAQUIN. Apuntes de Derecho Fiscal. Montevideo Uruguay, Editorial Palma, Edición del año 1990.

PETIT, EUGENIO. Tratado de Derecho Romano. México, Editora Nacional, Tercera Edición 1990.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. Lecciones de Filosofía del Derecho. México, Editorial Jus, Vigésimo Primera Edición 1998.

PINA VARA, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. México, Editorial Porrúa S.A. Vigésima Primera Edición 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

RODRIGUEZ LOBATO, RAÚL. Derecho Fiscal Mexicano. México, Editorial Harla, Tercera Edición 1992.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO. El Presupuesto de Egresos. México, Editorial Limusa, Cuarta Edición 1992.

RUIZ, EDUARDO. Curso de Derecho Constitucional y Administrativo. México, Editorial PAC. Primera Edición 1995.

SMITH, ADAMS. La Riqueza de las Naciones. México Fondo de Cultura Económica, Cuarta Edición 1993.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. México Editorial Porrúa S.A. Vigésima Primera Edición 1984

VAZQUEZ ARROLLO, FRANCISCO. Presupuesto por Programas y actividades. México. Subdirección Fiscal del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Septiembre 1992.

VAZQUEZ ARROLLO, FRANCISCO. Manual de Presupuesto por Programas y Actividades Municipales. México, Subdirección Fiscal y de Funcionamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Edición 1992.



**LEGISLACION.**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
México, Editorial Porrúa S.A. Edición del año 2001.

**RABASA, EMILIO Y CABALLERO, GLORIA.** Mexicano esta es tu  
Constitución. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo editorial, Octava Edición  
1993.

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** México, Editorial Ediciones  
Fiscales ISEF. Edición del año 2002.

**CODIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS:**  
Prontuario de Legislación Fiscal 2001. Gobierno del Estado de México.

**CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTENA NACIONAL DE  
COORDINACIÓN FISCAL. PRONTUARIO DE Legislación Fiscal 2001.**  
Gobierno del Estado de México.

**LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE LA FEDERACIÓN:** México,  
Editorial Ediciones Fiscales ISEF. Edición del año 2002

**LEGISLACIÓN PENAL Y PROCESAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO.**  
México. Editorial Sista. Edición del año 2202.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.**  
**MÉXICO, Editorial Sista, Edición del año 2001.**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.** Prontuario de Legislación Fiscal 2001. Gobierno del Estado de México.

**LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.** Prontuario de Legislación fiscal 2001. Gobierno del Estado de México.

**FRAGA, GABINO.** Tendencias de la Administración Pública Contemporánea. México, Revista de Administración Pública, INAP, Primera Edición 1990.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**