

00767  
11

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.



FACULTAD DE DERECHO.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

# Elementos Pedagógicos para un curso de Derecho Financiero.

Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Derecho  
Presenta

LIC. ORLANDO MONTELONGO VALENCIA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Autor: Orlando Montelongo Valencia  
UNAM y Instituto de Estudios de Posgrado  
Contacto: 55 00 41 11 11

NOMBRE: Orlando Montelongo Valencia

FECHA: 18 de Agosto 2003

FIRMA: *[Firma manuscrita]*

Cd. Universitaria, D.F.

2003

1



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.

**A mis padres.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero expresar un agradecimiento muy especial a la Mtra. Diohema Anlleu Mora, por su apoyo y estímulo para la terminación de esta investigación.

Asimismo, al Doctor Juan Vega, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien proporcionó muchos de los recursos que hicieron posible este trabajo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# ÍNDICE

<b>Introducción.</b>	<b>5</b>
<b>Capitulo 1. Justificación.</b>	<b>7</b>
<b>Capitulo 2. Marco Teórico.</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Contexto en el que se inserta la investigación.</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Fundamentos teóricos de la investigación.</b>	<b>14</b>
a) <b>Introducción.</b>	<b>14</b>
b) <b>El Constructivismo y el Aprendizaje.</b>	<b>18</b>
c) <b>Estrategias de Enseñanza.</b>	<b>28</b>
d) <b>Estrategias de Aprendizaje.</b>	<b>38</b>
e) <b>Contenidos.</b>	<b>41</b>
<b>Capitulo 3. Metodología.</b>	<b>50</b>
<b>Capitulo 4. Descripción de los Productos de la Investigación y su aplicación.</b>	<b>56</b>
<b>4.1. Carta descriptiva.</b>	<b>56</b>
<b>4.2. Manual del curso - alumno.</b>	<b>63</b>
<b>4.3. Manual del maestro.</b>	<b>205</b>
<b>Capitulo 5. Resultados.</b>	<b>212</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>223</b>
a) <b>Derivadas de los aspectos teóricos.</b>	<b>223</b>
b) <b>Derivada de la aplicación de los productos de la investigación.</b>	<b>225</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>226</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene dos objetivos primordiales, el primero, obtener el grado de Maestro en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, el segundo, dar una aportación a la rama del Derecho Financiero.

Esto, al observar en la práctica docente diaria, la falta de materiales sencillos y actualizados, que ayuden a los alumnos, a tener claro lo que es el mundo de la Actividad Financiera del Estado.

Para lo anterior, se pretende ofrecer elementos necesarios para que tanto maestros como alumnos sistematicen la información financiera, en este sentido se propone lo siguiente:

- La Reestructuración de la Carta Descriptiva de la materia Instituciones de Derecho Financiero.
- Un Manual del Alumno, dirigido a los alumnos, en el que se desarrollan los contenidos de la materia, adaptándolos con estrategias de enseñanza y de aprendizaje.
- Un Manual del Maestro, en el que se establece paso a paso, como utilizar el Manual del Curso en cada clase.

Tomando en cuenta lo anterior, este trabajo se dividió en cinco capítulos.

En el primer capítulo se establece la justificación de la investigación; en el segundo capítulo, el Marco Teórico, se desarrolla los conceptos básicos de las estrategias de enseñanza y aprendizaje, así como los contenidos que se

implementarán en el Manual del Alumno; en el tercer capítulo se explica la Metodología que se seguirá para la investigación; en el cuarto se describe y se aplican los tres productos de la investigación; el capítulo cinco contiene los resultados en la aplicación de los productos.

El objetivo fundamental, es pues, contribuir a la discusión de la materia financiera, que en estos tiempos de escasez de recursos, es determinante para el desarrollo del país.

Se espera que este trabajo se constituya en un instrumento útil y cumpla su cometido.

TEST CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO 1. JUSTIFICACIÓN.

En los últimos años se observa que, la necesidad del Estado Mexicano de allegarse de más recursos financieros para sostener su estructura administrativa y cubrir las necesidades generales de la población, se han acrecentado, ante esta circunstancia los ciudadanos de nuestra sociedad que se ven afectados por ésta, - la Actividad Financiera del Estado -, se preguntan ¿cuál es el papel que juegan en esas tareas públicas?, por lo que surge la necesidad de estudiar a las finanzas públicas con un mayor detalle.

En este sentido, el profesional que dentro de la sociedad se considera uno de los más indicados para estudiar las finanzas públicas, es el **Licenciado en Derecho**, puesto que es el vigilante perpetuo de la legalidad, esto es, el procurador de la conservación de una sociedad con un verdadero Estado de derecho.

Lamentablemente, la estructura actual de la enseñanza de las Finanzas Públicas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución a la que se dirige esta investigación, no es muy clara, esto al observar en lo personal, que los alumnos al llegar al curso de Derecho Fiscal no tienen la capacidad para explicar y aplicar los conceptos generales de lo que es ingresos y gastos del Estado, fundamentos de este mismo derecho.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ante esta situación el presente estudio pretende aportar elementos, para que los alumnos ante la defensa de los particulares frente al Estado, tengan al obtener el título de Licenciado en Derecho una visión más clara de los destinos de los dineros que recauda el Estado.

Existe una falta de orden, en lo referente al estudio jurídico de las Finanzas Públicas, esto no significa que no haya estudios al respecto, lo que sucede es que los grandes doctrinarios mexicanos, se han concretado al análisis solo de una parte del Derecho de las Finanzas Públicas, esto es, a la recaudación de los ingresos, es decir al Derecho Fiscal.

Los estudios jurídicos de las Finanzas Públicas no se limitan al Derecho Fiscal, su campo de acción es más abundante, así existen actividades que no tienen carácter fiscal, por ejemplo, todos los actos de obtención de recursos económicos mediante procedimientos no tributarios, como lo es la Deuda Pública, o también los actos que se realizan para el empleo y distribución de los ingresos obtenidos.

En este sentido, la estructura actual del Plan de Estudios de la Licenciatura en Derecho en la UNAM, respecto a las materias que estudian las Finanzas Públicas es la siguiente:

Clave	Nombre	Tipo	Créditos	Periodo
1608	Derecho Administrativo III	Obligatoria	06	06
1707	Derecho Fiscal I	Obligatoria	06	07
1806	Derecho Fiscal II	Obligatoria	06	08

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1905	Procesos y Procedimientos Fiscales	Obligatoria	05	09
2107	Práctica Forense de Derecho Fiscal	Obligatoria	03	10
1026	Instituciones de Derecho Financiero	Optativa	06	00
1027	La Empresa y las Contribuciones	Optativa	06	00
1028	Impuesto Personal sobre la Renta	Optativa	06	00
1029	Derecho Aduanero	Optativa	06	00

Se encuentra como primera materia al Derecho Administrativo III, del estudio de su programa, se observa que solo en una unidad, analiza el aspecto financiero del Estado, consideramos que no lo aborda con profundidad, por lo que estos análisis no le dan a los alumnos conocimientos sólidos del Derecho de las Finanzas Públicas.

Existen también cuatro materias obligatorias (Derecho Fiscal I, Derecho Fiscal II, Procesos y Procedimientos Fiscal, y Práctica Forense Derecho Fiscal), que estudian solo el aspecto de la relación jurídica, creada entre el contribuyente y el fisco, en las funciones de este último de recaudación, pero sin entrar al estudio de los Gastos Públicos, su Ejecución y Control.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por último, se encuentran cuatro materias optativas en materia fiscal, tres de ellas, la Empresa y las Contribuciones, Impuesto Personal Sobre la Renta, y Derecho Aduanero, analizan también solo aspectos específicos, de la relación Fisco - Contribuyente, en materia de Impuesto sobre la Renta tanto de personas físicas como de personas morales, así como aspectos de Impuestos al Comercio Exterior.

La materia Instituciones de Derecho Financiero, optativa en materia fiscal también, ésta, sí contempla los aspectos que nos importan para trabajo en cuestión, pero con la dificultad de que es optativa, ésta será la base de nuestra propuesta, salvo algunos asuntos que no deben estar contemplados en un curso de Derecho de las Finanzas Públicas, dichos asuntos se analizan enseguida.

La unidad dos de este programa habla de la Planeación, pero el programa actual contempla aspectos de tipo económico, que no se deben establecer aquí, es el caso, por ejemplo: cuando se trata a los grandes agregados Económicos y Cuentas Nacionales; o cuando se habla de estudiar la definición anual de los criterios de política económica.

Otro aspecto de tipo económico, que se considera que no se debe de tratar es el que se contempla en la unidad cinco, respecto a la Moneda y la intermediación financiera, es necesario ver solo el aspecto jurídico del dinero, y en que caso se contempla como ingreso para el Estado.

Sobre la base de lo dicho con anterioridad, se propone la Reestructuración de la carta descriptiva del curso, así como un Manual del Maestro, en donde se opinará sobre el modo de efectuar la clase, para terminar con un manual del alumno en el cual se desarrolle los contenidos temáticos, utilizando estrategias de enseñanza y de aprendizaje, teniendo la visión de unir forma y contenido, derecho y realidad

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

social, única forma de hacer avanzar a nuestra disciplina, ante los impactos de la globalización.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> WITKER V., Jorge, Comp., Antología de Estudios sobre Enseñanza del Derecho, UNAM, IJ, México 1995. Pág. 275.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.**

### **2.1. Contexto en el que se inserta la investigación**

La institución a la cual se destina el producto de nuestra investigación es la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en esta parte, se analizará el entorno de dicha institución, la asignatura Instituciones de Derecho Financiero, así como los aspectos teórico-pedagógicos, que servirán para la aplicación en los productos.

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.<sup>2</sup>

Los antecedentes modernos de la UNAM, se remontan al mes de abril de 1910, cuando el distinguido Maestro Justo Sierra presentó, primero, la Ley Constitutiva de la Escuela Nacional de Altos Estudios, que formaría parte de la Universidad; después, el día 26 del mismo mes, el proyecto para la fundación de la Universidad

---

<sup>2</sup> Artículo 1º, Ley Orgánica de la UNAM.

Nacional. La nueva institución estaría constituida por las escuelas Nacional Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes --en lo concerniente a la enseñanza de la arquitectura-- y de Altos Estudios, después de aprobado dicho proyecto, el 22 de septiembre tuvo lugar la inauguración solemne de la Universidad Nacional de México.<sup>3</sup>

La Licenciatura en Derecho que se imparte en La Facultad de Derecho de la UNAM, su objetivo principal es formar profesionales capaces de: promover la justicia social e individual, por medio de la adecuación de los ordenamientos legales a la realidad social. Procurando la defensa y aplicación de los valores nacionales surgidos y consagrados a lo largo de la historia, y plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aplicando con honestidad y lealtad los principios éticos del derecho en beneficio de la comunidad y de sus representados. Así como también poseer una amplia cultura y conocimientos de la ciencia jurídica que le doten de instrumentos racionales y prácticos que le permitan buscar el desarrollo de orden jurídico, económico y social del país; Todo lo anterior para tener conciencia del papel social que le toca desempeñar y su obligación de ejercerlo en la forma mas digna y justa posible.

El Licenciado en Derecho es el profesional formado con los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y la problemática inherentes al derecho, entre ellos: la justicia, la equidad, el bien común y la paz social.

La asignatura que estudiaremos se denomina: ***Instituciones de Derecho Financiero***, la cual tiene como objetivo: que el alumno identifique, analice y explique las instituciones y conceptos fundamentales de este Derecho, así como la percepción de recursos económicos para financiar al Estado, las disposiciones que rigen la planeación, programación y presupuestación de las actividades responsabilidad del mismo, incluyendo el uso del crédito público, el control sobre

<sup>3</sup> <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/him/1910.html>, mayo de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los activos monetarios, la administración y disposición de dichos recursos para la ejecución del gasto público; igualmente el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno, la determinación de las responsabilidades correspondientes, la rendición de la cuenta pública y los resultados de la gestión financiera.

En este sentido, el Derecho Financiero es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado y entre los mismos contribuyentes, que se derivan de la aplicación de esas normas.

## 2.2. Fundamento teórico de la investigación.

### a) Introducción.

En otro orden de ideas, para iniciar nuestro estudio teórico, acerca de los temas pedagógicos, se tiene que observar que el problema de la investigación en las ciencias sociales en general y en educación en lo particular, reside en la peculiaridad del objeto de conocimiento: los fenómenos sociales, los fenómenos educativos, este carácter requiere una metodología que respete su naturaleza.

En este sentido según Pérez Gómez<sup>4</sup> (1998), el objeto central de la práctica educativa en la escuela, que es en esencia la naturaleza de los fenómenos educativos, debe ser provocar la reconstrucción de las formas de pensar, sentir y actuar de las nuevas generaciones, ofreciéndoles como instrumentos o herramientas de trabajo, los esquemas conceptuales que ha ido creando la humanidad y que se alojan en las diferentes formas de creación cultural, por tanto,

---

<sup>4</sup> PÉREZ GÓMEZ A *et. al.* , Comprender y transformar la educación. Madrid, Morata, 1992, 2ª edición, Págs.116-117

más allá del mero rendimiento académico del alumno, estimado a través de pruebas objetivas, el objeto de investigación es un complejo sistema de comunicación, que tiene lugar en un espacio institucional determinado, donde se intercambian, espontánea e intencionalmente, redes de significados que afectan al contenido y a las formas de pensar, sentir, expresar y actuar de quienes participan en dicho sistema.

Según Pérez Gómez (1998)<sup>5</sup> existen cuatro enfoques para entender la enseñanza

- 1) La enseñanza como transmisión cultural: este enfoque apoya el hecho de un saber que quedó consagrado por su eficacia.

Desde esta perspectiva, la función de la escuela y de la práctica docente del maestro es transmitir a las nuevas generaciones los cuerpos de conocimiento disciplinar que constituyen nuestra cultura.

- 2) La enseñanza como entrenamiento de habilidades: pues los nuevos conocimientos de la era postindustrial tornan obsoletos los anteriores. Se buscan habilidades útiles.

El problema principal que se plantea en este enfoque, es la necesidad de vincular la formación de capacidades al contenido y al contexto cultural donde dichas habilidades y tareas adquieren significación.

- 3) La enseñanza como fomento del desarrollo natural: no tan difundida y de inspiración en Rousseau, busca favorecer el crecimiento y desarrollo espontáneo del niño.

---

<sup>5</sup> Ibid, Págs. 79-81.

- 4) La enseñanza como producción de cambios conceptuales: Para Sócrates y Piaget el docente instiga al alumno a transformar (más que acumular) su saber, en forma dialéctica, implica cambiar creencias, actitudes, conductas.

La relación de estos cuatro enfoques nos da como resultado la construcción del conocimiento del alumno.

Ante estos enfoques, sin lugar a dudas, cada vez que los profesores y las profesoras nos planteamos enseñar determinados contenidos escolares a los alumnos y alumnas de nuestra clase, ponemos en funcionamiento, casi sin pretenderlo, una serie compleja de ideas sobre qué significa aprender en la escuela y cómo se puede ayudar al alumno en este proceso<sup>6</sup>.

Según la Doctora Ofelia Eusse Zuluaga<sup>7</sup>, son tres los procesos, íntimamente relacionados con el proceso educativo, éstos son la Pedagogía, la Didáctica y la Enseñanza, conceptos que analizaremos enseguida.

Según E. Zuluaga (1999)<sup>8</sup>, la pedagogía ha de entenderse como la reflexión acerca de los métodos y las prácticas educativas, en la aplicación de los métodos se vuelven prácticas la didáctica y la enseñanza, en un juego sinérgico de relaciones se puede afirmar, que la Pedagogía contiene a la Didáctica y esta, contiene a la enseñanza, una mirada más detallada a cada uno de estos conceptos permite agregar que la pedagogía como teoría para la explicación de las concepciones y prácticas que orientan metódica y científicamente el que hacer del maestro, se ha constituido, desde el punto de vista conceptual, en el terreno para el debate, la investigación y la reflexión acerca de la educación.

<sup>6</sup> COLL, Cesar, et al., El Constructivismo en el aula, Editorial Graó, 12a ed., Barcelona 2000, Pág. 65.

<sup>7</sup> EUSSE ZULUAGA, Ofelia, Seminario: Metodologías y Estrategias de Enseñanza para el Trabajo con Jóvenes, Secretaría de Educación Municipal EDUCAME, Medellín 1999.  
[http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc not/libro220/](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc_not/libro220/)

<sup>8</sup> Idem.

El proceso de constitución de la pedagogía ha pasado por serias dificultades debido a los diversos desplazamientos, desarticulaciones, subordinaciones e instrumentaciones a la que se ha visto sometida en los diversos periodos, el debate conceptual sobre la situación de la pedagogía está vigente, cada grupo de académicos y estudiosos la nombra según sus ideas personales, como práctica, como discurso, como saber, como disciplina o como ciencia; sin embargo, en medio de las diferentes posturas, prevalece un asunto clave: **la pedagogía es en todo caso el terreno teórico en el cual se debaten los asuntos de la educación.**

La **Didáctica** por su parte, se deriva del griego *didaskhein* – enseñar y *tekne* - artes, esto es arte de enseñar. Por tradición, la didáctica es el terreno en el que se piensa la enseñanza, ella se encarga de responder a la pregunta por el ¿Cómo enseñar? , lo cual a su vez implica responder otras preguntas relacionadas con el ¿Qué enseñar?, ¿A quién enseñar?, ¿Por qué enseñar?, ¿Para qué enseñar?, ¿Dónde enseñar?, ¿Cuánto enseñar?, y ¿Con qué enseñar?

Desde esta perspectiva, la enseñanza es entendida como un elemento articulador entre la pedagogía, la didáctica y la educación, la enseñanza da señales sobre un conocimiento determinado, hace alusión al acto de seleccionar contenidos de un saber o una ciencia para ser transmitidos didácticamente a un aprendiz, frente a este planteamiento inicial se deriva que los procesos didácticos recorren una sola vía que va del profesor y/o del planificador educativo al alumno, y centran su accionar en los medios, los fines y los objetivos, afortunadamente, con el planteamiento de nuevos enfoques y modelos pedagógicos, esta postura frente a la didáctica ha cambiado, centrando la reflexión en los procesos de **aprendizaje** desde la perspectiva de los formados y en una cadena dinámica de relaciones: docente – alumno; medios – docente; currículo – sociedad; cultura – comunicación, entre otras, que reflejan un cambio radical en el objeto de estudio de didáctica: la relación enseñanza – aprendizaje.

Una vez entendida la relación entre Pedagogía – Didáctica – Enseñanza, y considerando el valor y la importancia del aprendizaje en dicho contexto de relación, a continuación se analizará, éste.

## b) El Constructivismo y el Aprendizaje.

El aprendizaje puede entenderse, de manera general, como *la capacidad de cambiar conductas*, es decir de adaptación o transformación del medio, tiene que ver además con el desarrollo de procesos cognoscitivos en una serie de relaciones interactivas del sujeto que aprende con los medios, el formador, los otros, el contexto y las estrategias curriculares.

Desde la perspectiva del Constructivismo, Carretero (1993) sostiene que el individuo, tanto en los aspectos cognitivos y sociales del comportamiento, como en los afectivos, no es un mero producto del ambiente, ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se va produciendo día a día como resultado de la interacción entre esos dos factores, en consecuencia, según la posición constructivista, el conocimiento no es la copia fiel de la realidad, sino una construcción del ser humano.

Ante esta corriente, acerca de cómo aprenden los alumnos, en la década del sesenta del siglo pasado, el biólogo y epistemólogo suizo Jean Piaget<sup>9</sup> publicó numerosas investigaciones, sus experiencias ayudaron a comprender cómo éstos se desarrollan, progresivamente, en sus distintas etapas evolutivas, aprendiendo a satisfacer sus necesidades primarias, a explorar el mundo que los rodea, a percibir los resultados de las experiencias en sus primeros meses de vida.

---

<sup>9</sup> Cfr. CASTORINA, José Antonio [et al.]. Piaget en la educación: debate en torno de sus aportaciones, Editorial Paídos y UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, México 1998.

Así, fue posible entender cómo los alumnos van construyendo su lenguaje para comunicarse y pudo comprenderse que el lenguaje es el punto de partida de su pensamiento, a través de este, el alumno podrá recordar algo del pasado, anticipar actos futuros y, más adelante, evocar un hecho en ausencia del objeto. poco a poco, a medida que avance en su socialización, logrará reflexionar sobre causas y efectos e irá construyendo una lógica.

Piaget sostiene que todos estos aprendizajes se construyen y que los alumnos son seres activos en este proceso, esta construcción es la búsqueda permanente de un progresivo equilibrio, para aprender, los alumnos incorporan, asimilan "lo de afuera" (por ejemplo información), a las estructuras mentales que ya poseen, luego, éstas se acomodan a los objetos externos, así es como los aprendizajes se construyen, incorporándose, asimilándose y adaptándose a la nueva realidad.

Basándose en las múltiples experimentaciones y estudios de Piaget, importantes pedagogos adaptaron su teoría para investigar cómo los alumnos "construyen" los nuevos aprendizajes que tendrán lugar en la escuela, y fuera de ella, basados en la noción de que los aprendices son activos frente a su entorno, los alumnos son inquietos, curiosos, investigadores, reciben estímulos del mundo y accionan sobre él, es a través de su acción que van conociendo y comprendiendo el mundo que los rodea.<sup>10</sup>

En este sentido, Piaget parte de que la enseñanza se produce "de dentro hacia afuera", para él la educación tiene como finalidad favorecer el crecimiento intelectual, afectivo y social del alumno, pero teniendo en cuenta que ese crecimiento es el resultado de unos procesos evolutivos naturales, la acción educativa, por tanto, ha de estructurarse de manera que favorezcan los procesos constructivos personales, mediante los cuales opera el crecimiento, las actividades

---

<sup>10</sup> Cfr. SCHECHTMAN Florencia, <http://www.ciudad.com.ar/ar/portales/cotidiano/nota/0,3104,3891,00.asp>, Septiembre de 2002.

de descubrimiento deben ser por tanto, prioritarias, esto no implica que el alumno tenga que aprender en solitario, al contrario, una de las características básicas del modelo pedagógico piagetiano es, justamente, el modo en que resaltan las interacciones sociales horizontales.

Las implicaciones del pensamiento piagetiano en el aprendizaje inciden en la concepción constructivista del aprendizaje, a través de los principios siguientes: <sup>11</sup>

1. Los objetivos pedagógicos deben, además de estar centrados en el estudiante, partir de las actividades que realice él mismo, este no es más un sujeto pasivo, en donde recibe todo del maestro, si no un sujeto activo que construye su propio conocimiento.
2. Los contenidos, no se conciben como fines, sino como instrumentos al servicio del desarrollo evolutivo natural.
3. El principio básico de la metodología piagetiana es la primacía del método de descubrimiento.
4. El aprendizaje es un proceso constructivo interno.
5. El aprendizaje depende del nivel de desarrollo del sujeto.
6. El aprendizaje es un proceso de reorganización cognitiva.
7. En el desarrollo del aprendizaje son importantes los conflictos cognitivos o contradicciones cognitivas.
8. La interacción social favorece el aprendizaje.
9. La experiencia física supone una toma de conciencia de la realidad que facilita la solución de problemas e impulsa el aprendizaje.
10. Las experiencias de aprendizaje deben estructurarse de manera que se privilegie la cooperación, la colaboración y el intercambio de puntos de vista en la búsqueda conjunta del conocimiento (aprendizaje interactivo).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>11</sup> Cfr. Piaget Jean, Aportaciones del padre de la psicología genética, <http://www.orientared.com>, Septiembre de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin duda alguna estas ideas han sido de gran importancia para entender el aprendizaje.

El alumno es pues el centro de la enseñanza y sujeto mentalmente activo en la adquisición del conocimiento, al tiempo que se toma como objetivo prioritario el potenciar sus capacidades de pensamiento y de aprendizaje,<sup>12</sup> ante esta premisa, se nos presenta la pregunta siguiente:

¿Con qué instrumentos realiza el alumno dicha construcción?, fundamentalmente con los esquemas que ya posee, es decir, con lo que ya construyó en su relación con el medio que le rodea, dicho proceso de construcción depende de dos aspectos fundamentales:

- \* De los conocimientos previos o representación que se tenga de la nueva información o de la actividad o tarea a resolver.
- \* De la actividad de relación que el aprendiz realice al respecto.

La concepción constructivista del aprendizaje escolar se sustenta en la idea de que la finalidad de la educación que se imparte en las instituciones educativas, es promover los procesos de crecimiento personal del alumno en el marco de la cultura del grupo al que pertenece, estos aprendizajes no se producirán de manera satisfactoria a no ser que se suministre una ayuda específica a través de la participación del alumno en actividades intencionales, planificadas y sistemáticas, que logren propiciar en éste una actividad mental constructiva.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Cfr. RODRIGO María José y José Arnay, comps. , La construcción del conocimiento escolar, Editorial Paidós, Barcelona 1997, Pág. 13.

<sup>13</sup> Idem

La finalidad última de la intervención pedagógica es desarrollar en el alumno la capacidad de realizar aprendizajes significativos por sí solo, en una amplia gama de situaciones y circunstancias (aprender a aprender).

Según Luis B. Mata(2002)<sup>14</sup>, el término "significativo" se opone al aprendizaje de materiales sin sentido, tal como la memorización de pares asociados, de palabras o de sílabas sin sentido, etc., el término "significativo" puede ser entendido tanto como un contenido que tiene estructuración lógica inherente, como también aquel material que potencialmente puede ser aprendido de manera significativa, la posibilidad de que un contenido se torne "con sentido" depende de que sea incorporado al conjunto de conocimientos de un individuo de manera sustantiva, o sea relacionado a conocimientos previamente existentes en la "estructura mental" del sujeto, además, este aprendizaje realizado con algún objetivo o teniendo en cuenta algún criterio, no arbitrario se opone al tipo de aprendizaje que se manifiesta sin darles "sentido", sea porque no lo tienen (sílabas sin sentido, por ejemplo), sea porque el individuo no les confiere un sentido, por no tener conocimientos previos o estructura mental adecuada a la cual incorporar los materiales, o por no tener la intención de hacerlo.

El aprendizaje significativo se define como el proceso que ocurre en el interior del individuo, donde la actividad perceptiva le permite incorporar nuevas ideas, hechos y circunstancias a su estructura cognoscitiva; a su vez, matizarlas exponiéndolas y evidenciándolas con acciones observables, comprobables y enriquecidas; luego de cumplir con las actividades derivadas de las estrategias de instrucción, planificadas por el mediador y/o sus particulares estrategias de aprendizaje.

Según Ausubel<sup>15</sup>, en el aprendizaje significativo el estudiante logra relacionar la

---

<sup>14</sup> Cfr. MATA. Luis B., Aprendizaje Significativo, <http://www.storecity.com/lmata/newpage11.htm>, Septiembre de 2002.

<sup>15</sup> Citado por Mata.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

nueva tarea de aprendizaje, en forma racional y no arbitraria con sus conocimientos y experiencias previas, almacenadas en su estructura cognoscitiva. De ahí que esas ideas, hechos y circunstancias son comprendidos y asimilados significativamente durante su internalización.

Mata(2002) indica que, el aprendizaje significativo puede darse por recepción y por descubrimiento.

**Aprendizaje Significativo por Recepción** es aquel donde el total del contenido que debe ser aprendido por el estudiante se le presenta en su forma final, aquí, el estudiante tiene como tarea comprender e incorporar la nueva información a su estructura cognoscitiva.

**Aprendizaje Significativo por Descubrimiento** en este proceso se le presenta al estudiante la información de manera tal que él debe descubrir el contenido, organizarlo, formar nuevas combinaciones en su estructura cognoscitiva preexistente e internalizar el nuevo contenido.

El aprendizaje significativo requiere de materiales potencialmente significativos y una actitud positiva hacia ese proceso, de allí que este tipo de aprendizaje tiene sentido, por cuanto responde a algún objetivo y/o responde algún criterio, se distingue, entonces, un proceso de aprendizaje y un resultado significativo; es decir, el sujeto utiliza una estrategia conveniente para lograr un conocimiento significativo, en consecuencia, se observan dos factores: la estructura cognoscitiva y el conjunto de materiales y/o contenidos que son objeto de estudio.

Ausubel recomienda la organización y presentación del material, el mediador del proceso debe seleccionar eficaz y eficientemente los materiales y contenidos, según los objetivos; pero tomando muy en cuenta la aplicación de los principios que incluyen las diferencias individuales; es decir, la estructura cognoscitiva, disposición, capacidad intelectual y madurez, ello le permite ponderar la cantidad de material, la dificultad, el tamaño del paso (Secuencia lógica entre una y otra

tarea), la lógica interna, la organización y la comunicación eficaz, en la educación pública en donde los grupos rebasa el número de 50 alumnos es difícil establecer un parámetro de diferencias individuales.

De acuerdo con Coll<sup>16</sup>, respecto al aprendizaje, la concepción constructivista se organiza en torno a tres ideas fundamentales:

a. El alumno es el responsable último de su propio proceso de aprendizaje, el es quien construye (o más bien reconstruye) los saberes de su grupo cultural, y éste puede ser un sujeto activo cuando manipula, explora, descubre o inventa, incluso cuando lee o escucha la exposición de otros.

b. La actividad mental constructiva del alumno se aplica a contenidos que poseen ya un grado considerable de elaboración, esto quiere decir que el alumno no tiene en todo momento que descubrir o inventar en un sentido literal todo el conocimiento escolar, debido a que el conocimiento que se enseña en las instituciones escolares es en realidad el resultado de un proceso de construcción a nivel social, los alumnos y profesores encontrarán ya elaborados y definidos una buena parte de los contenidos curriculares.

En este sentido decimos que el alumno más bien reconstruye un conocimiento preexistente en la sociedad, pero lo construye en el plano personal desde el momento que se acerca de forma progresiva y comprensiva a lo que significan y representan los contenidos curriculares como saberes culturales.

c. La función del docente es engarzar los procesos de construcción del alumno con el saber colectivo culturalmente organizado, esto implica que la función del docente no se limita a crear condiciones óptimas para que el alumno despliegue una actividad mental constructiva, sino que debe orientar y guiar explícita y deliberadamente dicha actividad.

---

<sup>16</sup> Citado por Mata.

E. Zuluaga(1999) argumenta, que algunos principios del aprendizaje que se asocian a una concepción constructivista son los siguientes:

- El aprendizaje es un proceso constructivo interno, que se autoestructura.
- El grado de aprendizaje depende del nivel de desarrollo cognitivo.
- Punto de partida de todo aprendizaje son los conocimientos previos.
- El aprendizaje es un proceso de (re)construcción de saberes culturales.
- El aprendizaje se facilita gracias a la mediación o interacción con los otros.
- El aprendizaje implica un proceso de reorganización interna de esquemas.
- El aprendizaje se produce cuando entra en conflicto lo que el alumno ya sabe con lo que debería saber.

Para que realmente sea significativo el aprendizaje, éste debe reunir varias condiciones; la nueva información debe relacionarse de modo no arbitrario y sustancial con lo que el alumno ya sabe, dependiendo también de la disposición (motivación y actitud) de éste por aprender, así como de la naturaleza de los materiales o contenidos de aprendizaje.

Cuando se habla de que haya racionalidad no arbitraria, se quiere decir que si el material o contenido de aprendizaje en si no es azaroso ni arbitrario, y tiene la suficiente intencionalidad, habrá una manera de relacionarlo con las clases de ideas pertinentes que los seres humanos son capaces de aprender.

Respecto al criterio de racionalidad de los contenidos, significa que si el material no es arbitrario, un mismo concepto o proposición puede expresarse de manera sinónima y seguir transmitiendo exactamente el mismo significado.

Hay que aclarar que ninguna tarea de aprendizaje se realiza en el vacío cognitivo; aún tratándose de aprendizaje repetitivo o memorístico, puede relacionarse con la estructura cognitiva, aunque sea arbitrariamente y sin adquisición de significado.

Durante el aprendizaje significativo el alumno relaciona de manera no arbitraria y sustancial la nueva información con los conocimientos y experiencias previas y familiares que ya posee en su estructura de conocimientos o cognitiva.

El Aprendizaje significativo es potencial o lógico, cuando nos referimos al significado inherente que posee el material, debido a su propia naturaleza, y sólo podrá convertirse en significado real cuando el significado potencial se haya convertido en un contenido nuevo, diferenciado, o idiosincrático dentro de un sujeto particular.

Lo anterior resalta la importancia que tiene que el alumno posea ideas previas como antecedente necesario para aprender, ya que sin ellos, aún cuando el material de aprendizaje esté bien elaborado, poco será lo que el aprendiz logre.

Las condiciones para el logro de aprendizajes significativos son las siguientes:

Respecto al material:

- Relacionabilidad no arbitraria
- Relacionabilidad sustancial
- Estructura y organización
- (Significado Lógico)

Respecto al alumno:

- Disposición o actitud
- Naturaleza de su estructura cognitiva
- Conocimientos y experiencias previas
- Significado real (significado interno)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por todo lo anterior, según Eusse Zuluaga<sup>17</sup>, el docente debe respetar lo siguiente:

- El aprendizaje se facilita cuando los contenidos se le presentan al alumno organizados de manera conveniente y siguen una secuencia lógica - psicológica apropiada.
- Es conveniente delimitar intenciones y contenidos de aprendizaje en una progresión continua que respete niveles de inclusión, abstracción y generalidad.

Esto implica determinar las relaciones de supraordinación, subordinación, antecedente - consecuente que guardan los núcleos de información entre sí.

- Los contenidos escolares deben presentarse en forma de sistemas conceptuales (esquemas de conocimiento) organizados, interrelacionados y jerarquizados, no como datos aislados sin orden.
- La activación de los conocimientos y experiencias previos que posee el aprendiz en su estructura cognitiva, facilitará los procesos de aprendizaje significativo de nuevos materiales de estudio.
- El establecimiento de " puentes cognitivos " (conceptos e ideas generales que permiten enlazar la estructura cognitiva con el material por aprender) pueden orientar al alumno a detectar las ideas fundamentales, a organizarlas e integrarlas significativamente.
- Los contenidos aprendidos significativamente (por recepción o por descubrimiento) serán más estables, menos vulnerables al olvido y permitirá la

---

<sup>17</sup> Op. Cit. EUSSE ZULUAGA,  
<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro220/>

transferencia de lo aprendido, sobre todo si se trata de conceptos generales integradores.

- Dado que el alumno, en su proceso de aprendizaje, y mediante ciertos mecanismos autorregulatorios, puede llegar a controlar eficazmente el ritmo, secuencia y profundidad de sus conductas y procesos de estudio, una de las principales tareas del docente, es estimular la motivación y participación activa del sujeto y aumentar la significatividad potencial de los materiales académicos.

Ante todo lo antes descrito, coincido con la corriente constructivista, al proponer un sistema en la que al alumno no se le den los conocimientos en forma repetitiva o memorística, en donde repita en forma igual lo transmitido, sin tener un razonamiento lógico, la constructivista es la corriente en la que se le presenta al alumno el conocimiento por descubrimiento, de tal manera que va construyendo y relacionando dicho conocimiento, con sus antecedentes internos, en nuestra materia en lo particular - el derecho -, se observa que los contenidos ya están establecidos, en este sentido el alumno realiza un a reconstrucción de su conocimiento previo, con el nuevo conocimiento, aquí el aprendizaje se produce cuando entra en conflicto lo que el alumno ya sabe, con lo que deberá saber.

Desde esta perspectiva estudiaremos los conceptos base de nuestra investigación, los cuales son: **Estrategias de Enseñanza, Estrategias de Aprendizaje y los contenidos.** conceptos que analizaré enseguida.

### c) Estrategias de Enseñanza.

Hablar de Estrategia de enseñanza, implica no solo el conocimiento de una estrategia determinada, sino su uso eficaz, es decir, saber cuándo utilizar la estrategia, cómo vigilar su uso y cómo mediar la interacción compleja entre el que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aprende, el que enseña y lo que se enseña. Algunas definiciones al respecto establecen lo siguiente:

### **Conceptos de Estrategias de enseñanza:**

- Procedimientos o ayudas planeadas por el docente que se proporcionan al aprendiz para facilitar el procesamiento de información nueva (Díaz Barriga y Hernández, 1998).
- Procedimientos o recursos utilizados por el agente de enseñanza para promover aprendizajes significativos (Mayer, 1984; Shuell, 1988; West, Farmer y Wolff, 1991).
- Adopción de cursos de acción y asignación de los recursos necesarios para lograr la misión y los objetivos a largo plazo (Koontz, 1994).

Se puede concluir que son: procedimientos que desarrollan, mejoran o refuerzan el carácter del proceso de enseñanza.

### **Clasificación y funciones de las Estrategias de Enseñanza.**

A continuación presentaremos algunas de las estrategias de enseñanza que el docente puede emplear con la intención de facilitar el aprendizaje significativo de los alumnos. Las estrategias seleccionadas han demostrado, en diversas investigaciones su efectividad al ser introducidas como apoyos en textos académicos así como en la dinámica de la enseñanza (exposición, negociación, discusión, etc.)<sup>18</sup>

Las principales estrategias de enseñanza son las siguientes:

---

<sup>18</sup> Cfr. Díaz Barriga Arceo, Frida y Gerardo Hernández Rojas, Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. México, McGraw-Hill Interamericana. 2002. Pág. 141.

- **Objetivos o propósitos del aprendizaje:** Enunciado que establece condiciones, tipo de actividad y forma de evaluación del aprendizaje del alumno. Generación de expectativas apropiadas en los alumnos.
- **Resúmenes:** Síntesis y abstracción de la información relevante de un discurso oral o escrito, enfatiza conceptos clave, principios, términos y argumento central.
- **Ilustraciones:** Representación visual de los conceptos, objetos o situaciones de una teoría o tema específico (fotografías, dibujos, esquemas, gráficas, dramatizaciones, etcétera).
- **Organizadores previos:** Información de tipo introductorio y contextual. Es elaborado con un nivel superior de abstracción, generalidad e inclusión que la información que se aprenderá tiende un puente cognitivo entre la información nueva y previa.
- **Preguntas intercaladas:** Preguntas insertadas en la situación de enseñanza o en un texto. Mantienen la atención y favorecen la práctica, la retención y la obtención de información relevante.
- **Pistas tipográficas y discursivas:** Señalamientos que se hacen en un texto o en la situación de enseñanza para enfatizar y/u organizar elementos más relevantes del contenido por aprender.
- **Analogías:** Proposición que indica que una cosa o evento (concreto y familiar) es semejante a otro (desconocido y abstracto o complejo).
- **Mapas conceptuales y redes semánticas:** Representaciones gráficas de esquemas de conocimiento (indican conceptos, proposiciones y explicaciones)
- **Uso de estructuras textuales:** Organizaciones retóricas de un discurso oral o escrito, que influyen en su comprensión y recuerdo.
- **Señalizaciones:** Que se hacen en un texto o en la situación de enseñanza para enfatizar u organizar elementos relevantes del contenido por aprender.

Diversas estrategias de enseñanza pueden incluirse antes (preinstruccionales) durante (coinstruccionales) o después (posinstruccionales) de un contenido

curricular específico, ya sea en un texto en la dinámica de trabajo docente, en ese sentido podemos hacer una primera clasificación de las estrategias de enseñanza, basándose en su momento de uso y presentación.

Las estrategias preinstruccionales por lo general preparan y alertan al estudiante en relación a qué y cómo va a aprender (activación de conocimientos y experiencias previas pertinentes), le permiten ubicarse en el contexto del aprendizaje pertinente. Algunas de las estrategias preinstruccionales típicas son: los objetivos y el organizador previo.

Las estrategias coinstruccionales apoyan los contenidos curriculares durante el proceso mismo de enseñanza o de la lectura del texto de enseñanza.

Cubren funciones como las siguientes: detección de la información principal, conceptualización de los contenidos, delimitación de la organización, estructura e interrelaciones entre dichos contenidos, y mantenimiento de la atención y motivación. Aquí pueden incluirse estrategias como: ilustraciones, redes semánticas, pistas tipográficas, señalizaciones, mapas conceptuales y analogías, entre otras.

Las estrategias posinstruccionales se presentan después del contenido que se ha de aprender, y permiten al alumno formar una visión sintética, integradora e incluso crítica del material. En otros casos le permiten valorar su propio aprendizaje. Algunas de las estrategias posinstruccionales más reconocidas son: pospreguntas intercaladas, resúmenes finales, redes semánticas y mapas conceptuales.

Otra clasificación valiosa, según Díaz Barriga y Hernández (2002), puede ser desarrollada a partir de los procesos cognitivos activados por las estrategias, de este modo, existe una segunda clasificación que a continuación se describe.

### **Estrategias para activar (o generar) conocimientos previos y para establecer expectativas adecuadas en los alumnos.**

Son aquellas estrategias dirigidas a activar los conocimientos previos de los alumnos o incluso a generarlos cuando no existan. En este grupo podemos incluir también a aquellas otras que se concentran en el esclarecimiento de las intenciones educativas que el profesor pretende lograr al término del ciclo o situación educativa.

La activación del conocimiento previo puede servir al profesor en un doble sentido: para conocer lo que saben sus alumnos y para utilizar tal conocimiento como base para promover nuevos aprendizajes.

El establecer a los alumnos las intenciones educativas u objetivos, les ayuda a desarrollar expectativas adecuadas sobre el curso, y a encontrar sentido y/ o valor funcional a los aprendizajes involucrados en el curso.

Por ende, podríamos decir que tales estrategias son principalmente de tipo preinstruccional, y se recomienda usarlas sobre todo al inicio de la clase. Ejemplos de ellas son: las preinterrogantes, la actividad generadora de información previa (por ejemplo, lluvia de ideas), la enunciación de objetivos, etcétera.

### **Estrategias para orientar la atención de los alumnos.**

Tales estrategias son aquellos recursos que el profesor o el diseñador utiliza para focalizar y mantener la atención de los aprendices durante una sesión, discurso o texto. Los procesos de atención selectiva son actividades fundamentales para el desarrollo de cualquier acto de aprendizaje, en este sentido, deben proponerse preferentemente como estrategias de tipo instruccional, dado que pueden aplicarse de manera continua para indicar a los alumnos sobre qué puntos,

conceptos o ideas deben centrar sus procesos de atención, codificación y aprendizaje. Algunas estrategias que pueden incluirse en este rubro son las siguientes: las preguntas insertadas, el uso de pistas o claves para explotar distintos índices estructurales del discurso - ya sea oral o escrito -, y el uso de ilustraciones.

### **Estrategias para organizar la información que se ha de aprender**

Tales estrategias permiten dar mayor contexto organizativo a la información nueva que se aprenderá al representarla en forma gráfica o escrita, proporcionar una adecuada organización a la información que se ha de aprender, como ya hemos visto, mejora su significatividad lógica, y en consecuencia, hace más probable el aprendizaje significativo de los alumnos.

Estas estrategias pueden emplearse en los distintos momentos de la enseñanza. Podemos incluir en ellas a las representaciones lingüísticas, como resúmenes o cuadros sinópticos.

### **Estrategias para promover el enlace entre los conocimientos previos y a la nueva información que se ha de aprender**

Son aquellas estrategias destinadas a crear o potenciar enlaces adecuados entre los conocimientos previos y la información nueva que ha de aprenderse, asegurando con ello una mayor significatividad de los aprendizajes logrados.

Por las razones señaladas, se recomienda utilizar tales estrategias antes o durante la instrucción para lograr mejores resultados en el aprendizaje. Las estrategias típicas de enlace entre lo nuevo y lo previo son la inspiración ausubeliana: los organizadores previos (comparativos y expositivos) y las analogías.

Las distintas estrategias de enseñanza que hemos descrito pueden usarse simultáneamente e incluso es posible hacer algunas combinaciones, según el profesor lo considere necesario. El uso de las estrategias dependerá del contenido de aprendizaje, de las tareas que deberán realizar los alumnos, de las actividades didácticas efectuadas y de ciertas características de los aprendices (por ejemplo, nivel de desarrollo, conocimientos previos, etcétera). Procedamos a revisar con cierto grado de detalle cada una de las estrategias de enseñanza presentadas.

A partir de lo anterior, en el siguiente cuadro se presentan de manera resumida los principales efectos esperados de aprendizaje en el alumno de cada una de las estrategias:

Proceso cognitivo en el que Incide la estrategia	Tipos de estrategia de enseñanza
Activación de los conocimientos Previos	Objetivos o propósitos Preinterrogantes
Generación de expectativas apropiadas	Actividades generadoras de información previa
Orientar y mantener la atención	Preguntas insertadas  Ilustraciones  Pistas claves tipográficas o discursivas  Señalizaciones
Promover una organización más adecuada De la información que se ha de aprender (mejorar conexiones internas)	Mapas conceptuales Redes semánticas Resúmenes
Para potenciar el enlace entre conocimientos previos y la información que se ha de aprender (mejorar las conexiones externas)	Organizadores previos Analogías

Las estrategias de enseñanza también se pueden estudiar según sus efectos esperados en los alumnos, en el cuadro siguiente se analizan:

Estrategias de enseñanza <sup>19</sup>	Efectos esperados en el alumno
Objetivos	<p>Conoce la finalidad y alcance del material y como manejarlo.</p> <p>El alumno sabe qué se espera de él al terminar de revisar el material.</p> <p>Ayuda a contextualizar sus aprendizajes y a darles sentido</p>
Ilustraciones	Facilita la codificación visual de la información.
Preguntas intercaladas	<p>Permite practicar y consolidar lo que ha Aprendido</p> <p>Resuelve dudas</p> <p>Se autoevalúa gradualmente</p>
Pistas tipográficas	<p>Mantiene su atención e interés</p> <p>Detecta información principal</p> <p>Realiza codificación selectiva</p>

<sup>19</sup> Cfr. Díaz Barriga Arceo, Frida y Gerardo Hernández Rojas. Op Cit. Pág. 149.

Resúmenes	Facilita el recuerdo y la comprensión de la información relevante del contenido que se ha de aprender.
Organizadores previos	Hace más accesible y familiar el Contenido  Elabora una visión global y contextual.
Analogías	Comprende información abstracta  Traslada lo aprendido a otros ámbitos.
Mapas conceptuales y Redes semánticas	Realiza una codificación visual y semántica de conceptos, proposiciones y explicaciones, contextualizar las relaciones entre conceptos y proposiciones.
Estructuras textuales	Facilita el recuerdo y la comprensión de lo más importante de un texto.
Actividades que generan y activan información previa (Foco introductorio, discusión guiada, etc.	Activar sus conocimientos previos, crear Un marco de referencia común.
Señalizaciones	Se orienta y guía en su atención y aprendizaje, identifica la información principal, maneja la codificación selecta.

#### d) Estrategia de Aprendizaje.

Las estrategias de aprendizaje, son procedimientos que incluyen pasos, operaciones o habilidades que el aprendiz emplea en forma consciente, controlada e intencional como instrumentos flexibles para aprender significativamente y solucionar problemas.

Las estrategias de aprendizaje deben distinguirse claramente de las estrategias de enseñanza, las de aprendizaje son ejecutadas no por el agente instruccional, sino por un aprendiz, cualquiera que éste sea.

La ejecución de dichas estrategias de aprendizaje, ocurre asociada con otros tipos de recursos y procesos cognitivos de que dispone cualquier aprendiz.

Ejemplo:

- Procesos cognitivos básicos: se refiere a todo el procesamiento de la información (atención, percepción, almacenaje, etc.).
- Bases de conocimiento: se refiere a hechos, conceptos y principios que tiene, el cual está organizado en forma de esquema jerárquico llamado **conocimientos previos**.
- Conocimiento estratégico: son las llamadas estrategias de aprendizaje "Saber cómo conocer".
- Conocimiento metacognitivo: conocimiento que poseemos sobre qué y cómo lo sabemos, así como el conocimiento que tenemos sobre nuestros procesos y operaciones cognitivas cuando aprendemos recordamos o seleccionamos problemas.

Estos cuatro tipos de conocimiento actúan en forma intrincada, cuando el aprendiz utiliza las estrategias de aprendizaje.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Clasificación de las estrategias de aprendizaje.**

Las estrategias de aprendizaje pueden clasificarse en función del dominio del conocimiento al que se aplican, del tipo de aprendizaje que favorecen, de su finalidad, del tipo de técnicas particulares que conjuntan, aquí retomaremos dos clasificaciones de estrategias, la primera es según el tipo de proceso cognitivo y finalidad u objetivo, y la segunda según su efectividad para determinados materiales de aprendizaje (tipo de contenidos declarativos).

### **Clasificación según el tipo de proceso cognitivo y finalidad u objetivo.**

- Las Estrategias de Recirculación de la información, es un aprendizaje memorístico, al pie de la letra se hace un repaso en repetir una y otra vez.
- Las Estrategias de Elaboración, suponen integrar y relacionar información nueva, es un aprendizaje significativo. Puede ser simple o complejas. Ambos radican en el nivel de profundidad y entre su elaboración visual o verbal.
- Las Estrategias de Organización de la Información, permite hacer una reorganización constructiva de la información que ha de aprenderse. También es un aprendizaje significativo. Es posible organizar, agrupar o clasificar la información, a través de mapas conceptuales, redes semánticas, estructuras textuales, etc.<sup>20</sup>

### **Clasificación según el tipo de contenidos declarativos.**

Estas pueden ser:

- Representación gráfica de redes conceptuales.
- Resumir textos.
- Elaboración de conceptos.
- Hacer anotaciones y formular preguntas.

---

<sup>20</sup> Ibid Pag. 239

Uno de los enfoques constructivistas es el "Enseñar a pensar y actuar sobre contenidos significativos y contextuales". Esto es, enseñar a los alumnos *aprender a aprender*, sobre esto Jacques Delors<sup>21</sup>, la define como uno de los objetivos centrales para la educación del futuro, argumenta que el logro de este objetivo supone un cambio muy importante en las metodologías de enseñanza y en el papel del docente. Dicho sintéticamente, el desarrollo de la capacidad de aprender implica tener amplias posibilidades de contactos con docentes que actúen como guías, como modelos, como puntos de referencia del proceso de aprendizaje. El actor central del proceso de aprendizaje es el alumno. Pero la actividad del alumno requiere de una guía experta y de un medio ambiente estimulante que solo el docente y la escuela pueden ofrecer.

#### **Pero ¿Qué significa Aprender a Aprender?**

Es enseñar a los alumnos a que se vuelvan aprendices autónomos, independientes y autorreguladores, capaces de aprender a aprender.

Esto implica la capacidad de reflexionar la forma en que se aprende y actuar en consecuencia autorregulando el propio proceso de aprendizaje mediante el uso de estrategias flexibles y apropiadas que se transfieren y adoptan a nuevas situaciones.

---

<sup>21</sup> DELORS Jacques, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century. Learning: the treasure within, UNESCO.. París. 1996.

### e) Contenidos.

Se define a los contenidos como el conjunto de saberes o formas culturales cuya asimilación y apropiación por parte de los alumnos se considera esencial para el desarrollo y socialización.<sup>22</sup>

Algunas características que los distinguen son:

- Son seleccionados de la cultura.
- Son seleccionados específicamente para promover la socialización de los alumnos.
- Deben ser enseñados sistemáticamente en el ámbito de la escuela. No pueden asimilarse en el proceso de la vida social.
- Es necesario que los conocimientos, valores, normas, técnicas, etc., de la vida cultural, sean procesados didácticamente para transformarse en contenidos que deben ser enseñados y aprendidos.

Los contenidos no constituyen fines en sí mismos, sino son instrumentos que permiten precisar y concretar las intenciones educativas relativas a las competencias y capacidades que se trata de promover mediante la acción educativa.

En este sentido podemos decir que los contenidos curriculares, son una selección de formas o saberes culturales, su asimilación se considera esencial para el desarrollo y socialización de los alumnos, requieren de la enseñanza para una correcta asimilación, integran un proyecto didáctico.

Los contenidos se clasifican en los siguientes:

- Contenidos conceptuales,

---

<sup>22</sup> Cfr. AVOLIO DE COLS, Susana. Los proyectos para el trabajo en el aula, Marymar. Buenos Aires, 1998. Págs. 160 - 182.

- Contenidos procedimentales,
  - Contenidos actitudinales,
- **Contenidos conceptuales:** extraídos de la ciencia o de las disciplinas, (datos, conceptos, principios, teorías), este tipo de contenido se refiere al "saber que", se expresa en el "saber decir", (describir, enunciar, explicar, etc.), abarca la información, los conceptos, las nociones que los alumnos deben aprender.
  - **Contenidos procedimentales:** técnicas, métodos, operaciones, tareas, estrategias científicas, destrezas, actividades corporales, expresión, etc., algunos autores se refieren a este tipo de contenido como el "saber cómo"; los contenidos procedimentales se refieren a las secuencias de acciones, de tipo psicomotriz o cognitivo, que los alumnos deben aprender: técnicas para resumir un libro, realizar un análisis literario, construir un triángulo, elaborar un cuadro sinóptico, etc.
  - **Contenidos actitudinales o valorativos:** la fuente de estos contenidos son las diversas manifestaciones de la vida sociocultural, las creaciones del arte, la ciencia y la técnica, comprenden normas, prescripciones, juicios de valor, etc., los contenidos valorativos promueven distintas actitudes en los alumnos: responsabilidad solidaridad, respeto, etc.<sup>23</sup>

Los distintos tipos de contenidos se relacionan con distintos tipos de objetivos y de capacidades. Los contenidos de tipo verbal, (datos, conceptos), por ejemplo, se refieren especialmente a la adquisición de conocimientos y capacidades intelectuales; los de tipo procedimental tienden al desarrollo de habilidades, destrezas y estrategias; las normas y valores promueven la formación de actitudes e intereses.

---

<sup>23</sup> Idem



En la práctica, el aprendizaje de los distintos tipos de contenidos se da en forma interrelacionada, seamos o no conscientes de ello, es necesario trabajarlos conjuntamente para establecer el mayor número de vínculos posibles entre ellos.

### 1. *Contenidos conceptuales.*

Los contenidos conceptuales, tal como hemos expresado, se refieren a los datos, conceptos, principios, teorías que constituyen los ejes vertebrales de las materias o áreas curriculares, su aprendizaje se manifiesta en la capacidad de conocer y comprender, se traduce en el "saber qué", en el "saber por qué"

Se pueden distinguir 4 tipos:

- Los *hechos* o *datos*, constituyen los elementos de información más simples (un nombre, una fecha, un suceso, un lugar, etc.)
- Los *conceptos*, son abstracciones de grupos de objetos o sucesos que comparten características comunes y que se identifican por el mismo término (mamífero, perro, reptil, etc.)

En los conceptos se puede distinguir:

- Contenido. El significado, el conjunto de ideas, conocimientos, creencias, sentimientos e impresiones que un sujeto asigna a un objeto, persona, proceso o situación.
  - Expresión simbólica del concepto. el código mediante el cual se expresan los conceptos (pintura, danza, lenguaje oral, escrito, gráfico, etc.), habitualmente, el concepto se refleja por su definición, que consiste en especificar la clase a la que el objeto definido pertenece y la lista de atributos que lo caracteriza.
- 
- Los *principios*, se refieren a relaciones entre conceptos.
  - Las *teorías*. Conjunto de principios de orden superior que permite predecir o explicar por qué las cosas suceden de determinada manera.

## **2. Contenidos procedimentales.**

Un procedimiento es un conjunto de acciones ordenadas y finalizadas, es decir dirigidas hacia la consecución de un objetivo.

Reafirmando lo anterior, el contenido procedimental se refiere a todos los procedimientos que reúnen los siguientes rasgos comunes:

- son un conjunto de acciones,
- ordenadas,
- dirigidas hacia un fin.

Se manifestó ya que se refieren al "saber hacer", son saberes que permiten tomar decisiones: comunicarse, diseñar proyectos, argumentar, reflexionar, analizar situaciones, resolver problemas, manejar el cuerpo, etc.

Existen diferentes clases de contenidos procedimentales, se describen a continuación:

### **Generales y específicos**

Los procedimientos serán más o menos generales según:

- el número de sus componentes, serán más generales los procedimientos más simples,
- la estabilidad en el orden de los pasos, los procedimientos más generales se usan de manera casi idéntica, en diversas situaciones,
- el tipo de metas al que van dirigidos, serán más generales los procedimientos de mayor alcance.

### **Destrezas y procedimientos cognitivos**

Esta clasificación es según el componente cognitivo o psicomotriz.

- Hay procedimientos cuya posesión se demuestra mediante una acción externa, una ejecución clara, una acción observable directa.

- Hay otros, en los que el comportamiento externo no es tan evidente, implican decisiones de naturaleza interna, operaciones con símbolos, representaciones, ideas, letras, imágenes, conceptos, etc., a este tipo de procedimientos corresponden las habilidades o estrategias cognitivas.

### **Algoritmos y heurísticos**

- **Algoritmos.** Son procedimientos en los que se especifica, en forma muy precisa la secuencia de acciones y decisiones que se deben respetar para resolver un problema.
- **Heurísticos.** Son procedimientos que orientan de manera general, la secuencia que se debe respetar, no expresan en forma exacta cómo se ha de actuar, ni su empleo asegura la solución del problema.

El aprendizaje de procedimientos implica:

- Conocer la forma de actuar
- Usar el conocimiento
- Usar la forma de actuar para conocer más cosas

### **3. Contenidos actitudinales**

Se refiere a aquellos contenidos que se consideran relevantes para promover la formación y cambio de actitudes en el ámbito de la escuela, el aprendizaje de las actitudes, en general, se traduce en maneras de actuar de los alumnos. Implican no sólo "el conocer", sino "el actuar" y comprometen su manera de ser.

Poseen tres componentes:

- Componente cognitivo (conocimientos y creencias),
- Componente afectivo (sentimientos y preferencias),
- Componente conductual o conativo (acciones manifiestas)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Existen distintos tipos de contenidos actitudinales los cuales son:

### Valores

Algunas características de los valores son:

- **El valer.** Los objetos, sean reales o ideales se caracterizan por el ser, se dice de ellos que "son", en cambio los valores no tienen ser, sino que "valen", la bondad, la belleza, la santidad no son objetos reales ni ideales, su forma de realidad es ser valiosos, su realidad es valer.
- **No independencia.** El valor está necesariamente adherido a las cosas, hace siempre referencia al ser, se expresa con predicaciones del ser: Juan es bueno, el poema es bello, etc.
- **Bipolaridad.** Los valores son polares: Belleza-fealdad; vida-muerte; bien-mal; agradable- repulsivo.
- **Cualidad.** Los valores son independientes de la cantidad, no se pueden establecer relaciones cuantitativas entre las cosas valiosas.
- **Jerarquía.** El conjunto de valores se ofrecen una tabla real, ordenada jerárquicamente.

### Normas

Las normas sociales se definen como patrones de conducta compartidos por los miembros de un grupo social, son expectativas compartidas que especifican el comportamiento que se considera adecuado o no, en distintas situaciones.

En la escuela, los alumnos han de aprender un conjunto de normas y reglas que consideran coherentes con los valores sustentados, y que posibilitan el desarrollo de actitudes necesarias para un buen funcionamiento institucional. Estas normas pueden ser explícitas o implícitas, y se transmiten mediante el ejemplo, las sanciones.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Idem

Por todo lo anterior, se puede decir que los contenidos curriculares son una construcción social, y no tienen un significado estático ni universal, por ello, no es fácil contestar la pregunta sobre qué es lo relevante para enseñar.

El contenido comprende no sólo lo que se enseña y también lo que los alumnos deben aprender en cuanto a valores, actitudes y pautas de pensamiento. Surge así un currículum ampliado, así planteado, incluyendo no sólo transmisión de conocimientos sino también de una cultura social y moral.

Pérez Gómez (1992) analiza diversas razones que explican la ampliación del término contenido:

- a) Ampliación de las funciones de socialización adjudicadas a la escuela.
- b) Ampliación de lo que se espera de la escuela: impartir cultura, preparar para el trabajo, desarrollar al alumno como persona, etc.
- c) Explosión del conocimiento fuera del aula, típico de nuestra época.
- d) La dispersión del saber, consecuencia de lo anterior, obliga a agregar elementos para unir campos separados.
- e) Idea de una educación permanente a lo largo de la vida.
- f) Pedagogía invisible o psicológica dependiente de cambios sociales como ascenso de nuevas clases medias, profesiones, etc.

El currículum está determinado socialmente: no está escrito en la naturaleza humana qué debe ser recogido por el currículum. Algunos argumentos para apoyar el carácter social de la selección de contenidos son los siguientes:

1) Relatividad histórica: cada época ha determinado qué considera valioso para ser transmitido.

2) La selección de contenidos favorece a unos más que a otros, según cual sea la procedencia social del alumno.

3) Seleccionar contenidos es un proceso político donde se ponen de manifiesto un poder desigual en la toma de decisiones: no todos tienen el mismo poder para decidir sobre los contenidos.

Currículum y sociedad, una influencia recíproca, el currículum pueden servir a la reproducción del orden social, o a su reconstrucción, crítica y reflexión, es importante y necesaria esta última perspectiva.

A las determinaciones sociales, políticas y económicas de los contenidos, se agregan otras más inmediatas, que son cuatro:

1) El currículum actual está marcado por una serie de ideas provenientes de los movimientos sociales de los siglos 19 y 20, que retoman ciertos ideales de la revolución burguesa del siglo 18, como la libertad individual, desarrollo personal frente a la opresión, fuerza de la razón, etc., coherente con el liberalismo económico incipiente.

2) Incidencia del profesionalismo, que convirtió en profesiones lo que eran antes actividades y contactos menos formales.

3) La fuerza de imposición "hacia abajo" que tiene la universidad, el sistema educativo crece como un paraguas acogedor de diferentes niveles y tipos de educación, se transforma para dar cabida a modalidades educativas peculiares,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

con funciones y orígenes distintos, donde los sujetos recorrerán caminos diferentes. No todos ingresan a la universidad, y es no obligatoria.

4) Intervención de la psicología en el diseño del currículum, la psicología no puede dar respuestas elementales a la determinación de los currícula, cuando intentó hacerlos científicos. No debemos aspirar a normas técnicas, sino a principios de comportamiento ante situaciones: es el llamado enfoque deliberativo, donde participan, para armar los contenidos, varios profesionales de distintas áreas, incluidos los profesores.<sup>25</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>25</sup> PÉREZ GÓMEZ A et.al. ,Comprender y transformar la educación. Ediciones Morata 2ª edición. Madrid 1992, Págs. 173-194.

## **CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA**

El estudio que se pretende será del tipo descriptivo-exploratorio, se utilizará diferentes métodos entre los que destacan, el Método deductivo, el analítico, el histórico y el comparado, esto es, utilizaremos el Método Científico aplicado a la investigación del proceso de enseñanza aprendizaje, este estudio se enfoca al estudio jurídico de las Finanzas Públicas, por lo que es necesario, tomar en cuenta la reglamentación en las diferentes legislaciones de nuestro país, en este sentido utilizaremos también para nuestro estudio un método jurídico.

### **Objetivo:**

Proponer estrategias de enseñanza y de aprendizaje que fortalezcan el aprendizaje de los alumnos que cursan de la materia: Instituciones de Derecho Financiero.

### **Objetivos específicos:**

- ❖ Elaborar una nueva carta descriptiva de la materia Instituciones de Derecho Financiero.
- ❖ Elaborar un Manual del curso de apoyo para los estudiantes en donde se incluya estrategias de enseñanza y de aprendizaje.

- ❖ Elaborar un manual del Maestro en donde se indique la aplicación del Manual del curso.

### **Supuesto de Investigación:**

- Si se estructura la carta descriptiva de la materia Instituciones de Derecho Financiero se formarán abogados con los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y la problemática inherente al Derecho de las Finanzas Públicas.
- Con un manual para el maestro y uno de la clase para el alumno, se podrá tener un mayor acercamiento a la realidad de las Finanzas Públicas.
- Con la propuesta de estrategias de enseñanza y de aprendizaje para su aplicación en clase y su adaptación con el manual que también se propone, los alumnos se convertirán en aprendices autónomos, independientes y autorreguladores, capaces de aprender a aprender.

Para lograr lo anterior, la presente investigación se ha trabajado sobre la base de la corriente Constructivista y muy especialmente a las indicaciones de Frida Díaz Barriga Arceo y Gerardo Hernández Rojas, en su libro Estrategias docentes para un aprendizaje significativo, en el cuadro que a continuación se describe. se observa los tres elementos pedagógicos utilizados en nuestros productos (Estrategias de enseñanza, estrategias de aprendizaje y contenidos).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ENFOQUE	VARIABLE	INDICADORES	DEFINICION OPERACIONAL	INSTRUMENTO	
Frida Díaz – Barriga Arceo. Gerardo Hernández Rojas.	1. Estrategias de Enseñanza	Estrategias Preinstruccionales.	Preparar y alertar al estudiante, que y como va aprender.	Objetivos. Preguntas iniciales.	
		Estrategias coinstruccionales.	Detectar información principal. Conceptualización de Contenidos.	Mapas conceptuales. Cuadros sinópticos.	
		Estrategias posinstruccionales.	Formar al alumno con una visión sintética e integradora de lo aprendido. Valorar el aprendizaje.	Resúmenes. Evaluaciones.	
		2. Estrategias de Aprendizaje.	Aprender a Aprender.	Desarrollo en el alumno de estrategias para la elaboración de sus propios procesos y productos de conocimiento. Desarrollar capacidades de reflexionar la forma de aprender.	Actividad inicial. Evaluación.
			Conceptos.	Definir el saber que, del conocimiento.	Conceptos jurídicos fundamentales del Derecho Financiero: Ingreso, Gasto y Control.
				Establecer el saber hacer, esto es, vincular el conocimiento con la aplicación practica del mismo.	Actividad inicial. Ejercicios de Evaluación.
	3. Contenidos.	Ejercicios.	Que los contenidos tengan el saber ser, esto es, implique la transmisión de actitudes y valores.	Desarrollo de los Principios Constitucionales: Libertad, Igualdad, Seguridad Jurídica, Legalidad.	
		Actitudes y valores.			

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Población.

La aplicación de los productos de la presente investigación se realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, para esto se indagó en la Dirección General de Administración Escolar, UNAM, la población total de la Universidad y de la Facultad de Derecho.

Desde 1998, como cada año, en el semestre 2002-2, se me asignó por la Facultad de Derecho, para hacerme cargo de la asignatura Instituciones de Derecho Financiero, dicha asignatura fue el campo de aplicación de la investigación, para entender las características del grupo designado, se levantó una encuesta de tipo socio-económico.

En la encuesta mencionada, las preguntas que se incluyen son las siguientes:

## Encuesta

1. - Nombre del alumno \_\_\_\_\_.

2. - Domicilio \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

3. - Sexo

Hombre \_\_\_\_\_

Mujer \_\_\_\_\_.

4. - Tipo de Habitación

Casa propia \_\_\_\_\_ Rentada \_\_\_\_\_ Otro tipo \_\_\_\_\_.

5. - Teléfono

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.

6. - Edad \_\_\_\_\_.

7. - Estado Civil

Soltero \_\_\_\_\_ Casado \_\_\_\_\_ Otro \_\_\_\_\_.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

8. - Trabaja

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.

Si la respuesta anterior es si, en que trabaja: \_\_\_\_\_.

9. - Vive con sus padres

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.

10. - Tiene Hermanos

Si \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_.

Si la respuesta anterior es si, cuantos: \_\_\_\_\_.

11. - Edad de los Hermanos.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

12. - Escolaridad de los Hermanos.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

13. - Miembros de la Familia que colaboran con el gasto familiar.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

14. - ingreso familiar

Menos de 5000 \_\_\_\_\_ Menos de 10.000 \_\_\_\_\_ 10.000 en adelante \_\_\_\_\_.

15. - Grado máximo de estudios de sus padres.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

16. - Escuela en la que cursó la Preparatoria.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

17. - Semestre que está cursando \_\_\_\_\_.

18. - Promedio \_\_\_\_\_.

19. - Expectativas del curso \_\_\_\_\_.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los resultados de la presente investigación, se analizarán desde dos perspectivas, la experiencia personal del maestro y la experiencia en relación con los alumnos, en esta última se utilizará como instrumento de medición un cuestionario las preguntas son las siguientes:

Pregunta	Categoría	Indicador
¿Qué relación crees que tenga los objetivos de cada unidad con la finalidad del curso?	Relación entre el objetivo general y los objetivos específicos.	Los objetivos específicos se orientan a habilitar a los alumnos para que construyan su conocimiento.
¿Los ejercicios iniciales de cada unidad, te prepararon para lo que aprendiste después?	Estrategias de enseñanza preinstruccionales.	Preparar y alentar al estudiante qué y cómo va aprender.
¿Consideras que en este momento tienes los elementos suficientes para desarrollarte en la practica del Derecho Financiero?  ¿En qué aspectos encuentras tus mayores carencias?	Relación entre la teoría y la práctica	Los conceptos teóricos son aplicados a situaciones concretas.
¿Qué tanto la evaluación de cada unidad te ayudó a recordar lo aprendido?	Estrategias de enseñanza posinstruccionales.	Formar al alumno con una visión sintética e integradora de lo aprendido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **CAPÍTULO 4. DESCRIPCIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y APLICACIÓN.**

### **4.1 Carta Descriptiva.**

Se propone una nueva carta descriptiva de la materia Instituciones de Derecho Financiero, con la intención de que se ordenen los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y la problemática inherente al Derecho de la Finanzas Públicas.

Siguiendo la estructura de toda carta descriptiva según Antonio Gago Huguet<sup>26</sup>, realizando las modificaciones necesarias de acuerdo con las características de nuestra materia, la cual es:

1. Datos de Identificación.
2. Propósitos Generales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>26</sup> Cfr. GAGO HUGUET, Antonio, Elaboración de cartas descriptivas: Guía para preparar el programa de un curso, Editorial Trillas, México 1977.

3. Objetivos Terminales.
4. Contenido Temático.
5. Objetivos específicos de aprendizaje.
6. Criterios y medios para la evaluación.
7. Elementos de operación.

A continuación se describe la carta descriptiva de la materia Instituciones de Derecho Financiero:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# **CARTA DESCRIPTIVA DE LA ASIGNATURA:** **INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO.**

## **1. Datos de Identificación.**

Nombre del curso:

***INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO.***

**2. Propósitos generales;** Se pretende con esta materia, formar abogados con los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y la problemática inherente al Derecho de la Finanzas Públicas, en el que actúen siempre velando que se cumplan en la aplicación del Derecho Financiero, los principios de Justicia, Equidad, Bien Común y la Paz Social, teniendo el cometido de actualizarse frecuentemente, de manera integral, científica y humanística en lo teórico y en lo práctico, que coadyuve al desarrollo y búsqueda de ordenamientos jurídicos que posibiliten el desenvolvimiento pleno de las capacidades y habilidades humanas en toda nuestra sociedad Mexicana.

## **3. Objetivos Terminales.**

### **OBJETIVO TERMINAL DEL CURSO:**

Al concluir éste, el alumno: Identificará, analizará y explicará las instituciones y conceptos fundamentales del Derecho Financiero, así como la percepción de recursos económicos para financiarlos, las disposiciones que rigen la planeación, programación y presupuestación de las actividades responsabilidad del Estado, incluyendo el uso del crédito público, el control sobre los activos monetarios, la administración y disposición de dichos recursos para la ejecución del gasto público; igualmente el pago de las obligaciones a cargo del Gobierno, la determinación de las responsabilidades correspondientes, la rendición de la cuenta pública y los resultados de la gestión financiera.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **4. Contenido temático.**

##### **Unidad 1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

- 1.1 Concepto de la actividad financiera del Estado.
- 1.2 Componentes de la actividad financiera del Estado.
- 1.3 Composición constitucional de la Hacienda Pública en el sistema federal mexicano.
- 1.4 Marco constitucional de la Hacienda Pública Federal.
- 1.5 Campo de las Haciendas Públicas Locales.
- 1.6 Facultades de los poderes públicos de la federación en materia financiera.

##### **Unidad 2. PLANEACIÓN FINANCIERA NACIONAL.**

- 2.1 Concepto
- 2.2 Antecedentes
- 2.3 Planeación Nacional del Desarrollo su Regulación Constitucional y Legal.

##### **Unidad 3. GASTO PÚBLICO.**

- 3.1 Concepto de gasto público
- 3.2 Clasificación de los gastos públicos
- 3.3 Presupuesto de egresos. concepto y naturaleza
- 3.4 Principios constitucionales
- 3.5 Preparación discusión y aprobación.
- 3.6 Problema de no - aprobación.
- 3.7 Reforma
- 3.8 Ejecución del Presupuesto de Egresos.

##### **Unidad 4. INGRESOS PÚBLICOS.**

- 4.1 Concepto y clasificación.
- 4.2 Ley de ingresos
- 4.3 Ingresos tributarios
  - 4.3.1 Impuestos
  - 4.3.1 Aportaciones de seguridad social

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 4.3.2 Contribuciones de mejoras
- 4.3.3 Derechos
- 4.4 Ingresos no tributarios
- 4.4.1 Ingresos patrimoniales del Estado.
- 4.4.2 Deuda pública.
- 4.4.3 Creación de moneda y sus efectos en la hacienda pública.

## **Unidad 5. FUNCIONES DE TESORERIA Y CONTROL FINANCIERO.**

- 5.1 Concepto de Tesorería del Gobierno
- 5.2 Funciones de Recaudación, Concentración y Pago.
- 5.3 Servicios de Vigilancia de fondos y Valores.
- 5.4 Control financiero y sus tipos.
- 5.5 Contraloría interna.
- 5.6 Control político del Congreso.
- 5.7 Rendición, examen y aprobación de la cuenta pública.

## **5. Objetivos específicos de aprendizaje.**

### **Unidad 1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.**

OBJETIVO : Al concluir esta parte del curso, el alumno: Distinguirá los elementos componentes de la actividad financiera del Estado; resaltará su significado y trascendencia para todos las demás actividades de la comunidad nacional, de empresa y de los ciudadanos, asimismo precisará las diferentes perspectivas de la Hacienda Federal, Estatal y municipal, todo lo anterior con la finalidad de aplicarlos eficientemente en su ejercicio profesional.

### **Unidad 2. PLANEACIÓN FINANCIERA NACIONAL.**

OBJETIVO: Al concluir esta parte del curso, el alumno: Identificará y explicará a las instituciones financieras fundamentales de las que derivan los distintos instrumentos para la Planeación Nacional del Desarrollo, a fin de dar un juicio razonado al respecto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **Unidad 3. GASTO PÚBLICO.**

OBJETIVO: Al concluir esta parte del curso, el alumno: Explicará y distinguirá los principios e institutos fundamentales que estructuran al derecho presupuestario como rama del Derecho de las Finanzas Públicas, a fin de que identifique con precisión el concepto de gasto público, su clasificación y estructura.

### **Unidad 4. INGRESOS PÚBLICOS.**

OBJETIVO: Al concluir esta parte del curso, el alumno: Analizará los principios e identificará las instituciones fundamentales que estructuran los diversos instrumentos de financiamiento del Gobierno, a fin de que puedan resaltar sus características comunes, así como sus aspectos distintivos funciones y efectos.

### **Unidad 5. FUNCIONES DE TESORERÍA Y CONTROL FINANCIERO.**

OBJETIVO: Al concluir esta parte del curso, el alumno: Identificará y explicará los conceptos y principios fundamentales, a fin de conocer los aspectos distintivos que rigen la tesorería y de control financiero público.

### **6. Tiempo estimado para el tratamiento de cada unidad:**

Introducción: una hora.

1. Ocho horas.
2. Ocho horas.
3. Ocho horas.
4. Doce horas.
5. Ocho horas.

Con un total de 45 horas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **7. Criterios y medios para la evaluación.**

1. Exámenes parciales 40%(practicar dos exámenes como mínimo durante el curso)
2. Trabajos de investigación, tareas, participación en clase y demás aspectos a calificar 40%
3. Examen final 20 %

Lo presentarán todos los alumnos, aquí el profesor podrá beneficiar aquellos que hayan sobresalido durante el curso, por haber obtenido en los exámenes parciales calificación mínima de 8, exentándolos.

**7. Elementos de operación,** Esta materia se debe colocar en la estructura actual del plan de estudios de la Licenciatura en Derecho, ubicándola después de haber acreditado todos los Derechos Administrativos y antes de cursar el Derecho Fiscal, otorgándole seis créditos, 3 horas por semana, 45 horas por semestre.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.2 Manual del Curso - alumno.

Se propone un manual del curso, destinado a los alumnos, en donde los contenidos se desarrollan describiendo los temas que componen el programa temático de la materia Instituciones de Derecho Financiero, en los procedimientos didácticos que se utilizan, se destaca la implementación de estrategias de enseñanza y aprendizaje.

Son cinco las unidades que contiene el manual:

1. Actividad Financiera del Estado.
2. Planeación Financiera Nacional.
3. Gasto Público.
4. Ingresos Públicos.
5. Funciones de Tesorería y Control Financiero.

La estructura de cada una de las unidades es la siguiente:

1. Al inicio de cada Unidad – Clase, se comienza con estrategias de enseñanza de tipo preinstruccionales, las cuales preparan y alertan al estudiante con relación a qué y cómo va a aprender, lo ubicamos en el contexto del aprendizaje que emprenderemos, una de ellas se denomina: **Objetivos**, aquí se establecen las finalidades y alcances de dicha unidad.
2. Una vez que se tenga definidos los **objetivos**, se propone aplicar otra estrategia denominada: **Preinterrogantes**, con esta se pretende activar conocimientos previos de los alumnos.
3. La siguiente estrategia de enseñanza que se aplica al inicio de la clase son las llamadas **actividades generadoras de informaciones previas**, tiene por objeto generar expectativas apropiadas, la actividad que se utiliza, en cada unidad es la discusión en el grupo de un tema que tenga que ver con la unidad respectiva.

4. Se empieza con el desarrollo de cada unidad, con los tres elementos componentes de los contenidos, esto es: Conceptos, Procedimientos y Actitudes.

En la relación de estos tres elementos, se utilizan las estrategias de enseñanza coinstruccionales, lo que hemos hecho es destacar la información principal, utilizando Pistas claves tipografías o discursivas, analogías, Preguntas intercaladas, cuadros sinópticos y estructuras textuales, todo esto para mantener la atención y motivación, así como organizar la información que se ha de aprender.

5. Al final de cada unidad, se utilizó, las estrategias posinstruccionales, a través de una Evaluación, se aplican algunas estrategias de enseñanza y aprendizaje las cuales fueron: la conceptualización de los temas más importantes, con pospreguntas, resúmenes finales, cuadros sinópticos, actividades prácticas, se trata aquí que el alumno forme una visión sintética, integradora e incluso crítica del material y valore su propio aprendizaje.

A continuación se describe el Manual del Curso - Alumno:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## Unidad 1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

**Objetivo:** Al concluir esta parte del curso, el alumno: Distinguirá los elementos componentes de la actividad financiera del Estado; resaltará su significado y trascendencia para todos las demás actividades de la comunidad nacional, de empresa y de los ciudadanos, asimismo precisará la diferente perspectiva de la Hacienda Federal, Estatal y Municipal, todo lo anterior con la finalidad de aplicarlos eficientemente en su ejercicio profesional.

**Preguntas iniciales** (que deberán ser resueltas por el alumno al iniciar la clase):

- ¿Qué es el Estado?
- ¿Cuáles son los fines del Estado?
- ¿Qué es lo financiero?
- ¿Cómo obtiene recursos el Estado?

**Actividad inicial:** discusión en grupo.

Tema: Hasta qué punto el Estado debe cubrir las necesidades generales de la población.

Actividades:

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema; el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
3. Se deberá discutir la información recabada.



1. 1. Concepto de la Actividad Financiera del Estado.

"La organización y funcionamiento del Estado supone para éste la realización de gastos y la procura de los recursos económicos indispensables para cubrirlos"<sup>1</sup>, con este enunciado con el cual inicia su libro el maestro Raúl Rodríguez Lobato, entenderemos que lo que origina la actividad financiera estatal, es aquello que consiste en determinar el costo de las necesidades estatales para el movimiento de su estructura gubernamental (gastos de administración), y generales de los habitantes de esta sociedad (gastos sociales), todo esto para cumplir con el fin del estado que es el bienestar económico, con justicia y libertad.

El estado para realizar lo anterior necesita de acciones para completar esta actividad, así surge lo que son las fases o momentos de existencia de la actividad financiera estatal.

Algunos autores como Sergio Francisco de la Garza, establecen por lo regular, que son tres los momentos que conoce la actividad financiera estatal, así tenemos a la obtención de los ingresos, gestión y manejo de su patrimonio y por último la función de gastarlos (erogaciones)<sup>2</sup>; considero que la actividad financiera no se limita a estos tres momentos o fases, por lo contrario se pueden duplicar, así tenemos las siguientes:

❖ *Determinación de necesidades*: tenemos como primera fase a la *determinación de necesidades*, esto, se efectúa mediante un proceso de

<sup>1</sup>RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Harla. México, 1986, Pág. 3.

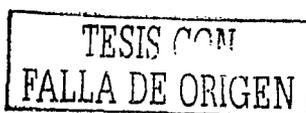
<sup>2</sup>DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México 1990, Pág. 6.



observación de los problemas existentes en una sociedad, los cuales se plasman en los planes y programas, que el ejecutivo tiene la obligación de realizar a principio de su ejercicio.

- ❖ **Determinación de formas de obtención de recursos:** la segunda fase es el acto en que el Estado determina de donde obtendrá los recursos para cubrir las necesidades que ya determino, esto lo realiza con la expedición de leyes que contienen la descripción de que tipos de ingresos tendrá.
- ❖ **Obtención de recursos:** como tercera fase se ubica a la obtención de los recursos, esto es, por ejemplo, el acto de cobro de las contribuciones.
- ❖ **Administración de recursos:** en la cuarta fase se administran los recursos obtenidos, a través de la distribución de los mismos a los entes que ejercerán el gasto.
- ❖ **Ejecución:** la quinta fase se refiere a la ejecución, aquí los entes que ejercen el gasto, realizan ya, materialmente las erogaciones para cubrir los gastos de su estructura, (por ejemplo, el pago de sueldos a los funcionarios públicos), y tratar de satisfacer las necesidades generales de la población (por ejemplo, programas para combatir la pobreza).
- ❖ **Control:** como sexta fase se tiene al control, esta fase se realiza para evitar irregularidades que pudieren cometerse en el ejercicio de la actividad financiera, y en su caso buscar castigos para esos ilícitos.

Con los elementos establecidos hasta el momento, ya podemos establecer





una definición de lo que es actividad financiera estatal, el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega, indica que:

Actividad Financiera Estatal: "Es 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".<sup>3</sup>

Considero que Rossy, argumenta una definición más completa al indicar que es:

"La actividad del Estado consistente en determinar el coste de las necesidades estatales y generales de los habitantes de un país, la determinación de los medios dinerarios para atenderlas y su forma de obtención, la obtención misma de tales medios, su administración y la realización dineraria de aquellas necesidades".<sup>4</sup>

En este sentido, se puede observar que por su contenido y efectos la Actividad Financiera del Estado,<sup>5</sup> tiene varios aspectos por los que se puede estudiar, los cuales son:

- **Aspecto económico,** " tiene una dimensión económica, por cuanto que ha de ocuparse de la obtención e inversión de recursos de esta índole,

<sup>3</sup> Citado por Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., Pág. 5

<sup>4</sup> ROSSY H., Instituciones de Derecho Financiero. Librería Bosch, Barcelona, 1959, Pág. 20.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit., Pág. 3.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



- necesarios para el cumplimiento de aquellos fines" <sup>6</sup>
- **Aspecto político**, Pugliese atinadamente establece "que la actividad financiera tiene naturaleza política porque político es el sujeto agente, político son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera."<sup>7</sup>
  - **Aspecto jurídico**, porque de acuerdo al principio básico de legalidad, toda actividad que realice el Estado debe estar sometida a las normas.
  - **Aspecto sociológico**, porque se estudia las consecuencias que produce, en las personas de la sociedad de un Estado.

Corresponde a la rama del derecho denominada: *Derecho Financiero* o *Derecho de las Finanzas Públicas*<sup>8</sup> el estudio sistemático de los aspectos jurídicos de la actividad financiera estatal.

Una definición completa de este derecho es la que señala Pugliese manifestando que el **Derecho Financiero** es:

"La disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades. y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado y entre los mismos Contribuyentes, que se derivan de la aplicación de esas normas".<sup>9</sup>

<sup>6</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho I*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1975, Pág. 13.

<sup>7</sup> Citado por Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., Pág. 7.

<sup>8</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29ª Edición, Porrúa, México 1990, Pág. 315.

<sup>9</sup> PUGLIESE, Mario, *Instituciones de Derecho Financiero*, Porrúa, segunda edición, México 1976, Pág. 154.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Respecto a la denominación de nuestra materia, en lo personal prefiero el nombre de **Derecho de las Finanzas Públicas**, puesto que el nombre Derecho Financiero, como lo menciona Fernando Hegewisch, "provoca confusión con la actividad financiera no estatal, es decir en la que el Estado únicamente vigila, regula o interviene a través de los intermediarios estatales, pero que su ejercicio y desarrollo esta en poder de los intermediarios; Al generar confusión la denominación aludida deja de ser en rigor un concepto, desde el punto de vista científico"<sup>10</sup>.

Es conveniente aquí hablar sobre la autonomía del Derecho Financiero o Derecho de las Finanzas Públicas – como le queremos denominar -, puesto que este tema ha suscitado grandes polémicas, uno de sus más grandes defensores es el Dr. Fernando Sáinz de Bujanda, señala que "se debe de partir de la premisa de que autonomía no significa independencia absoluta, aislamiento o desconocimiento de las demás ramas jurídicas, la posibilidad de predicar este carácter de una disciplina determinada depende de que tenga un contenido material propio. constituido por un conjunto orgánico de relaciones jurídicas que, por su naturaleza y por los efectos que produce, puedan, por una parte, reducirse a unidad conceptual y, por otra, no puedan encontrar encaje adecuado en otras disciplinas jurídicas".

---

<sup>10</sup> HEGEWISCH DIAZ INFANTE Fernando. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México 1997, Pág. 2.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El mismo Sáinz de Bujanda, indica que una rama del derecho puede decirse autónoma cuando en ella concurren las siguientes características:

1. Un ámbito de la realidad social bien acotado.
  2. Un conjunto de normas y relaciones homogéneas.
  3. Existencia de principios generales propios.
- A) Sobre el ámbito de la realidad bien acotado, esto significa que debe existir un conjunto de relaciones sociales que por su naturaleza, por sus peculiaridades y para conseguir su desarrollo y perfeccionamiento necesitan y demandan un ordenamiento jurídico propio, este ámbito en nuestra materia es sin duda la actividad financiera.
- B) Es necesario también, que exista un conjunto de normas y relaciones homogéneas.
- C) Esta característica ha sido debatida por varios autores, es el caso de Giannini, al argumentar que el Derecho Financiero, carece de un contenido orgánico propio, su contenido se disgrega en diversas partes.

El Dr. Sáinz, rechaza totalmente esta argumentación, manifestando las siguientes razones:

1. - La doctrina señalada, incurre en el error al pensar que la unidad de objeto de estudio del Derecho Financiero ha de hacerse exclusivamente

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



desde la perspectiva objetiva o material, olvidando que puede venir dada desde una perspectiva subjetiva u orgánica en cuanto Derecho de la Hacienda Pública.

2. - En segundo lugar, se pierde de vista la unidad del fenómeno financiero, el tributo, institución básica del Derecho Tributario, no esta desconectado del gasto público, sino que cobra su razón y sentido a través de el.

C) Por último, deben existir principios generales propios, en el Derecho Financiero, claro que los hay, el profesor Calvo Ortega considera los siguientes:

- Principio de reserva de Ley.
- Principio de preferencia de Ley.
- Principio de no - discrecionalidad administrativa.
- Principio de la indisponibilidad administrativa de las situaciones jurídicas subjetiva.

El Dr. Sáinz añade, el principio de Justicia financiera, que exige en todo momento, que la justicia del ingreso vaya acompañada de la justicia de los gastos públicos, expresando así la unidad teleología del Derecho Financiero.

11

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>11</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones. España 1990, Págs. 5 - 6.



Ramas del Derecho Financiero: El Derecho de las Finanzas Públicas, según Mayolo Sánchez Hernández, se integra por tres grupos de normas:

- **Derecho Fiscal:** el cual estudia la obtención de los recursos.
- **Derecho Patrimonial:** estudian la administración y fomento de los ingresos obtenidos.
- **Derecho presupuestario:** analiza lo que se refiere a las normas que regulan las erogaciones de los recursos.<sup>12</sup>

Algunos otros autores hablan también que son ramas del Derecho las Finanzas Públicas, el Derecho Monetario y el Derecho de Crédito, el primero referente a la emisión de moneda y el segundo respecto de la deuda pública.

## 1.2. Elementos componentes de la Actividad Financiera del Estado.

Antes de iniciar el estudio sistemático del derecho financiero, se deben analizar los conceptos básicos que componen la actividad financiera estatal.

Así tenemos, los conceptos básicos de *Ingreso*, *Gasto Público*, *Tesorería* y *Control*.

- ◆ **Ingreso**, de manera general al hablar de ingreso, se habla de toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma

<sup>12</sup> SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo, Derecho Tributario. Segunda Edición. Editorial Cárdenas Editor, México 1999, Pág. 21.



que modifique el patrimonio de una persona, en este caso del Estado;

- ◆ **Gasto Público**, es todo pago que hace el Estado para mantener su estructura, y para cubrir las necesidades generales de la población;
- ◆ **Tesorería**, es el órgano del estado que se encarga de manejar el tesoro publico, entendiendo por tesoro publico, el patrimonio del Estado. esto lo realiza a través de las siguientes funciones:
  - ✓ Implementando la programación y presupuesto.
  - ✓ Determinando créditos fiscales.
  - ✓ Efectuando la recaudación.
  - ✓ Aplicando procedimientos económicos coactivos.
  - ✓ Concediendo prorrogas a los contribuyentes.
  - ✓ Realizar pagos autorizados en el presupuesto.

En México las funciones de tesorería se realizan por una secretaria de Estado denominada, Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.

- ◆ **Control**, en todo Estado sirve para evitar irregularidades que pudieren cometerse en el ejercicio del gasto publico, y en su caso para buscar castigos por esos ilícitos.

En México existen dos tipos de controles:

- El **control interno**, realizado por una Secretaria denominada. Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- El control Externo realizado, por el Poder Legislativo, es la Cámara de Diputados la facultada a través de la Comisión de Vigilancia la cual cuenta con un órgano técnico que se denomina Auditoría Superior de la Federación.

### **1.3. Composición Constitucional de la Hacienda Pública en el Sistema Federal Mexicano.**

Antes de iniciar el estudio de la composición de la Hacienda en México, tenemos que tener claro lo que es la Hacienda Pública:

- Hacienda Pública se entiende que es el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas a su cargo.<sup>13</sup>

En este sentido desde el análisis del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el que se establece las obligaciones de los mexicanos para 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, ya se observa que las entidades Públicas en nuestro sistema federal se compone de 3 elementos: la Federación, Entidades federativas en las que encontramos al Distrito Federal y a los Estado y por ultimo al Municipio, las tres entidades antes señaladas, dada la inexacta delimitación de sus facultades constitucionales en materia tributaria, se puede presentar el problema de la concurrencia, gravando dos veces las mismas fuentes impositivas, dichas entidades tienen capacidad para cobrar impuestos, es

<sup>13</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal. Oxford, México 1998. Pág. 272.



decir los dos primeros tienen órganos legislativos con el poder suficiente para establecer los impuestos que estimen necesarios para cubrir su presupuesto y sólo los Municipios dependen de las Legislaturas de los Estados que son las que fijan por medio de leyes los arbitrios municipales.<sup>14</sup>

En los siguientes puntos analizaremos a cada uno de estos elementos de la Hacienda Pública.

#### **1.4. Marco constitucional de la Hacienda Pública Federal.**

Para hablar de la Hacienda Pública Federal, tenemos que analizar las facultades que otorga la Constitución a la Federación en materia de contribuciones.

Dentro del análisis Constitucional podemos encontrar dos tipos de fuentes impositivas, las exclusivas de la Federación y las concurrentes, las primeras se encuentran establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 de CPEUM el cual a la letra dice: El Congreso tiene facultad:

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior.
2. Explotación de los recursos naturales.
3. Sobre el aprovechamiento y comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27.
4. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

<sup>14</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, 31ª Edición, México 1995, Pág. 368.



5. Sobre servicios públicos concesionarios o explotados directamente por la Federación, y
6. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
  - d) Cerillos y fósforos
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Como se observa la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM indica una serie de fuentes de riqueza que sólo pueden ser gravadas por la Federación y por lo tanto, los Estados y Municipios no pueden gravar, en este sentido siguiendo con el análisis constitucional encontramos el artículo 124 el cual nos dice: que las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados, se podrá pensar entonces, que todas las demás Fuentes serán exclusivas de los estados, pero lamentablemente según interpretaciones de la fracción VII del propio artículo 73, la Federación puede decretar contribuciones sobre fuentes distintas de las mencionadas en la fracción XXIX, las que, al no estar prohibidas a los Estados y Municipios, se convierte en el campo propicio para la doble tribulación, es aquí donde encontramos la segunda fuente impositiva la Concurrente.

En relación con lo anterior Felipe Tena Ramírez establece que "La facultad impositiva de la federación no excluye, en principio, la de los Estados para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



utilizados por igual por la federación y por los Estados? ¿O hay algunas formas impositivas reservadas exclusivamente a la Federación?".

El artículo 120 del proyecto de Constitución presentado al Constituyente de 56, decía en la parte relativa a los impuestos: "Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas; la federación sólo podrá establecer impuestos indirectos." Había, sin duda, en ese artículo una base para la distribución de impuestos entre la Federación y los Estados; correspondería después a la ley secundaria determinar la naturaleza de los impuestos directos y la de los indirectos, ya fuera adoptando el criterio expuesto por algunos constituyentes, en el sentido de que los primeros gravan la renta y los segundos el consumo, o ya señalando alguna otra base para la clasificación. Pero el artículo, discutido en la sesión del 12 y 13 de noviembre de 56, fue rechazado en la del 14 del mismo mes, Por 55 votos contra 24.

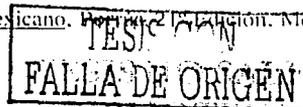
Así pues, el Constituyente de 56 rechazó deliberadamente la distribución de impuestos, fundada en una clasificación de los mismos, entre la federación y los Estados; igual criterio sustentó el Constituyente de 17".<sup>15</sup>

Sobre lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado en Jurisprudencia lo siguiente:

**"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.** Una interpretación sistemática de

---

<sup>15</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porruca, 2ª Edición, México 1985, Pág. 328.



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva. determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes:

- a). Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);
- b). Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y
- c). Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).<sup>16</sup>

Por todo lo anterior coincidimos con Arrijo Vizcaino, al mencionar que "Las causas de fondo de la doble tribulación debemos encontrarlas en los dos siguientes factores:

- A.- En la ausencia de un sistema constitucional definido que delimite con precisión los campos de acción fiscal de la Federación, de las Entidades y de los Municipios; y
- B.- En el abuso, principalmente del legislador federal ordinario, de determinadas fuentes de ingresos altamente redituables, que son gravadas en repetidas ocasiones por el mismo sujeto o por dos o más sujetos activos".<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Apéndice 1917-1985. Primera Parte, Pleno, tesis 56, pág. 110. Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 90, pág. 163. [http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial\\_Consultas.asp](http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp).

<sup>17</sup> ARRIJO VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal, 14ª Edición, Editorial Themis, México 1999. Pág. 278.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



1.5. Campo de las Haciendas Públicas Locales.

Sobre las facultades de los *Estados* en materia impositiva, la Constitución no nos dice cuales son, lo que si nos menciona son los casos en que no pueden gravar, en ningún momento.

El artículo 117 establece que los estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida del, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el congreso de la unión autorice.

También el artículo 118, manifiesta, que los Estados, tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la unión:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Por lo que en todo caso, queda vivo el problema de la doble tributación interna, el cual se ha solucionado con la creación el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Respecto a las *Haciendas Municipales* el artículo 115 de CPEUM, también no describe específicamente cuales son sus facultades impositivas, únicamente la fracción IV establece los ingresos que tendrá el Municipio, el cual administrará libremente su Hacienda, la cual se formara 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 por base el cambio de 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.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Siendo los servicios públicos a su cargo los siguientes:

- A) Agua Potable Y Alcantarillado
- B) Alumbrado Publico
- C) Limpia
- D) Mercados Y Centrales De Abasto
- E) Panteones
- F) Rastro
- G) Calles, Parques Y Jardines
- H) Seguridad Pública Y Transito
- I) demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

#### **1.6. Los Poderes Públicos y sus facultades en materia financiera.**

El Dr. Fernando Sáinz de Bujanda, ha dicho, que el Poder o Soberanía Financiera "es expresión de la Soberanía Política, concebida como atributo del Estado y que tiene dos fases: la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El Poder Financiero se refiere al conjunto de la actividad Financiera del Estado: ingreso y gasto. En cambio, el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos".<sup>18</sup>

Sobre la Potestad o Poder Tributario, el Maestro Rodríguez Lobato lo describe como "el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a los gastos públicos", en

<sup>18</sup> Citado por Sergio Francisco de la Garza, Op. Cit., Pág. 207.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



lo particular considero que esta definición contiene el elemento gasto, por lo que podemos cambiar y nombrarla Potestad Financiera.

Los tres Poderes de la Unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tienen funciones exclusivas respecto a esta potestad.

El Poder Legislativo, expide leyes que establece los tributos y que debe contener los elementos esenciales de los mismos.

El Poder Ejecutivo, aplica la ley tributaria y provee en la esfera administrativa para su cumplimiento y en ocasiones, cuando esta facultado por la ley, debe dirimir controversias en la administración y el gobierno que surge con motivo de la aplicación de la ley impositiva.

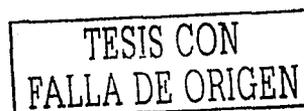
El Poder Judicial, éste dirige las controversias entre la administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo o la constitucionalidad de la actuación de dichos poderes, es decir el Administrativo o Ejecutivo y el Legislativo.<sup>19</sup>

#### **Evaluación:**

(El alumno responderá las siguientes preguntas)

- ✓ ¿Qué es la Actividad Financiera del Estado?
- ✓ ¿Cuáles son los momentos de existencia Actividad Financiera del Estado?
- ✓ Identifica en periódicos de circulación nacional, los momentos de la Actividad Financiera del Estado
- ✓ ¿Cuáles son las ciencias que estudian a la Actividad Financiera del Estado?

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. Págs. 7-8.



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



- ✓ ¿Qué es el Derecho Financiero?
- ✓ ¿Cuales son las ramas del Derecho Financiero?
- ✓ ¿Qué es la Hacienda Pública?
- ✓ ¿Cómo se compone la Hacienda Pública Mexicana?
- ✓ ¿Qué puede gravar la Federación, las entidades federativas y los municipios? (Realiza un cuadro sinóptico).
- ✓ ¿Qué es la Potestad tributaria?
- ✓ ¿Cuáles son las Facultades de los poderes públicos de la Federación en materia financiera? (Realiza un cuadro sinóptico).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## UNIDAD 2. PLANEACIÓN

**OBJETIVO:** Al concluir esta parte del curso, el alumno: Identificará y explicará a las instituciones financieras fundamentales de las que derivan los distintos instrumentos para la Planeación Nacional del Desarrollo, a fin de dar un juicio razonado al respecto.

**Preguntas iniciales** (que deberán ser resueltas por el alumno al iniciar la clase):

¿Qué es la Planeación?

¿Qué es un Plan?

¿Qué es un Programa?

**Actividad inicial:** discusión en grupo.

**Tema:** Sobre el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Vicente Fox, participaron ustedes, sus familiares o amigos de alguna forma, ¿Cómo lo hicieron?

**Actividades:**

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema, el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
3. Se deberá discutir la información recabada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## 2.1. Concepto

Según Gonzalo Martner toda persona que forme parte de un gobierno, una empresa o de una familia ante la multitud de posibilidades de acciones que puede realizar necesita elegir racionalmente cuales son las mejores alternativas para la realización de los valores finales que se propone, con esto surge lo que se denomina: Planeación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el glosario que se observa en su página de Internet, sobre **Planeación**; indica:

Es la Etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos.<sup>20</sup>

Así tenemos a dos instrumentos que nos ayudan para lograr dichos valores finales, me refiero a los planes y programas, los cuales analizaré a continuación:

<sup>20</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



"Planificar implica, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles."<sup>21</sup>

"Programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan."<sup>22</sup>

Sergio Francisco de la Garza al distinguir entre plan y programa, argumenta, que "los planes de desarrollo económico pueden ser globales y sectoriales.

Los primeros comprenden al análisis y fijación de metas para toda la economía del país, por ejemplo, un nivel de ingresos de habitantes, una tasa de inversiones, un nivel de consumo.

Los programas sectoriales, se refieren a actividades particulares. En México se distinguen los siguientes sectores: Agropecuario; Pesquero; Industrial, Comercial; Desarrollo Social, Transportes y Comunicaciones; Turismo; Administración; Ciencia y Tecnología."<sup>23</sup>

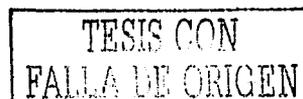
La SHCP entiende por Plan:

El Documento que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines

<sup>21</sup> MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo Veintiuno editores, 20ª Edición, México 1998, Pág. 8.

<sup>22</sup> Ibid Pág. 9.

<sup>23</sup> DE LA GARZA. Op. Cit. Pág. 99.





deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la evaluación periódica de sus resultados.<sup>24</sup>

**Programa;** es el instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.

En este sentido la Planificación según el mismo Martner se desarrolla a través de un proceso, el cual se compone de cuatro etapas.

- **Formulación,** diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas y asignación de recursos.
- **Discusión y aprobación,** se requiere que los empleados y funcionarios públicos que lo habrán a ejecutar, estén informados y convencidos, que tenga el apoyo de la opinión pública, con aprobación del cuerpo normativo.

<sup>24</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



➤ **Ejecución**, aquí se requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados. que sean responsables de la misma, la eficiencia y la eficacia son indispensables.

➤ **Control y evaluación.**

**Control:** Se necesita aquí la intervención de distintas oficinas, para el conocimiento de los actos del programa para así controlar que se realicen y se realicen bien.

**Evaluación:** se tiene que evaluar resultados a fin de corregir errores y cambiar rumbos.

Cuando el presupuesto público se ajusta a la técnica de programación puede distinguirse también en el mismo presupuesto las mismas etapas de la programación.

En este sentido es evidente que en la actualidad, como lo señala Miguel de la Madrid, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental para coordinar las acciones de los sectores – Público, Privado y Social- de la sociedad. Asimismo, en la medida en que una sociedad se vuelven más compleja, plural y tensa, se hace indispensable el planteamiento de objetivos de política a corto, a mediano y largo plazos, así con la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar y conducir a grandes colectividades sin definir, con la mayor aproximación posible, tanto las metas que se pretenden lograr como

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



los medios para su consecución. Asimismo, los procedimientos que permita evaluar periódicamente el avance conseguido para reafirmar o adaptar los programas establecidos.<sup>25</sup>

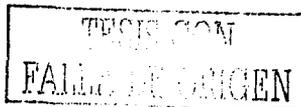
## 2.2. Antecedentes de la Planeación en México.

Los esfuerzos por institucionalizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se inician en 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República, más tarde, el Gobierno Federal estableció el Plan Sexenal, que cubría el periodo de 1934 – 1940, plan que tendía a contar con información y los instrumentos necesarios que permitieran al Estado orientar los procesos del desarrollo del país.

Posteriormente, el Gobierno Federal se decidió no por instrumentar un sistema de planeación de carácter integral, sino que dirigió sus esfuerzos a programar las inversiones, para este propósito, se creo y opero el programa de inversiones públicas, 1954 – 1958, programa en el que por vez primera se utilizó el sistema de cuentas nacionales, sistema que se utilizaría para fijar metas precisas de crecimiento; A la vez, se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

Años después, se instrumento el plan de acción inmediata 1962 – 64 y el plan de desarrollo económico y social 1966 – 70, planes que establecían claras y precisas directrices a la inversión pública, y estimular a la iniciativa privada por medio de marcas indicativas; Este último plan se completó con el Programa de Inversiones Públicas 1966 – 70.

<sup>25</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Ejercicio de la Facultades Presidenciales, Porrúa, México 1998, Pág. 145.





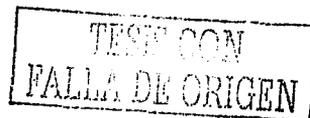
Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional elaboró en 1975 el Plan Básico de Gobierno, plan que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

El Estado Mexicano avanzó extraordinariamente en materia de planeación al haber formulado el Plan Global de Desarrollo 1980 - 82, y al haber elaborado también los planes sectoriales y estatales. El Plan Global mereció el reconocimiento de los expertos en planeación de la Organización de Naciones Unidas.<sup>26</sup>

En el año de 1982 es reformado el artículo 26 de CPEUM, el cual establece la obligación del Estado Mexicano de organizar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Derivados de esta reforma, se estableció en 1983 la Ley de Planeación (LP) esta ley contiene siete capítulos, los cuales son los siguientes:

- I. Disposiciones Generales.
- II. Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- III. Participación Social en la Planeación.
- IV. Plan y Programas.
- V. Coordinación.
- VI. Concertación e inducción.
- VII. Responsabilidades.



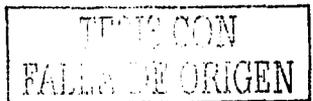
<sup>26</sup> FAYA VIEZCA. Jacinto, Finanzas Públicas. Porrúa. Cuarta Edición, México 1998, Pág. 340.



2.3 Planeación Nacional del Desarrollo su regulación Constitucional y legal.

La Planeación Nacional del Desarrollo tiene su fundamento en el artículo 26 de CPEUM, este, es complementario del 25 también CPEUM, el cual regula la rectoría del Estado del desarrollo Nacional, al mencionar lo siguiente:

- Artículo 25... El Estado planeará, conducirá, coordinará orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...
  
- El artículo 26, establece que el Estado organizara un Sistema de Planeación Democrática del 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, en estas líneas se observa la pretensión Constitucional de organizar todo un sistema que comprenda a todos los niveles de Gobierno así como los sectores de toda nuestra sociedad, aquí también se nos plantea el hecho de que la planeación debe de ser democrática, Gerardo Gil Valdivia, al analizar esta circunstancia, argumenta que se ha interpretado en el sentido de establecer canales de participación en la toma de decisiones por parte de la autoridad, y no limitar dicha participación a través de los mecanismos políticos institucionales. Prosigue y menciona que uno de los principales peligros de la planeación consiste en el autoritarismo de la burocracia, por lo que el postulado de que la planeación debe ser



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



democrática se debe de instrumentar para no caer, nuevamente, en un principio puramente declarativo.<sup>27</sup>

El segundo párrafo establece que los fines del proyecto Nacional contenidos en la Constitución determinarían 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 desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, este párrafo insiste en el carácter democrático de la planeación.

El tercer párrafo describe que 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 determinara 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.

El último párrafo señala que en el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley (problema que veremos mas adelante).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>27</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. UNAM – Porrúa, México 1989, Pág. 31.



Como se resalta de este artículo Constitucional, es la ley de Planeación<sup>28</sup> la que organiza todo el Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo, analizaremos ahora, los artículos más importantes de dicha ley.

El artículo 1º, establece las bases principales de la planeación, al indicar que la Ley de Planeación tiene por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;
- III. Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El artículo 2º, Establece los Principios Políticos Sociales, Culturales y Económicos por los cuales se rige, al mencionar que la planeación deberá

---

<sup>28</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1983.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

El artículo 3°, Establece la definición de Planeación Nacional del Desarrollo, indicando que se entiende la ordenación racional y sistemática de acciones que, sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

El artículo 5°, establece que el Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión... el Poder Legislativo formulara, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan, lo que podemos observar de este artículo es el hecho que la Planeación en México, es un proceso que se origina y culmina solo en el Poder Ejecutivo, porque el hablar de observaciones no es sinónimo de cumplir lo que se indica, por lo tanto aquí considero que debe existir una reforma legal, en la que el Congreso de la Unión tenga una verdadera participación.

Sobre lo anterior, hay algunas posturas que señalan que el Plan Nacional de Desarrollo sea evaluado y aprobado por el Congreso de la Unión, es el caso del Partido de la Revolución Democrática.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Véase 30 Mayo 2001 (Notimex).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El artículo 7°, establece la obligación del Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informara del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del plan nacional de desarrollo.

El artículo 9°, establece la obligación para las dependencias de la administración pública centralizada de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

El artículo 13°, establece que las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a las etapas de:

- Formulación,
- Instrumentación,
- Control y Evaluación del plan y los programas.

El artículo 15°, establece las facultades que le corresponden respecto a la Planeación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las cuales son:

- I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario;

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El artículo 18°, establece la obligación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El artículo 21°, establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El artículo 30°, establece la Obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

El artículo 32°, establece que una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este mismo artículo se establecen las vertientes de la Instrumentación:

- **Obligatoriedad:** La Obligatoriedad del plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.
- **Ejecución:** La ejecución del plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.
- **Inducción:** El Ejecutivo Federal Inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del plan y los programas.
- **Coordinación:** La Coordinación en la ejecución del plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## UNIDAD 3. GASTO PÚBLICO

**OBJETIVO:** Al concluir esta parte del curso, el alumno: Explicará y distinguirá los principios e institutos fundamentales que estructuran al derecho presupuestario como rama del Derecho de las Finanzas Públicas, a fin de que identifique con precisión el concepto de gasto público, su clasificación y estructura.

**Preguntas iniciales** (que deberán ser resueltas por el alumno al iniciar la clase):

- ¿Qué es el Gasto?
- ¿Cuáles son los Gastos Públicos?
- ¿Qué es Presupuesto?
- ¿Para que son los Gastos Públicos?

**Actividad inicial:** discusión en grupo.

**Tema:** En lo particular de que manera se beneficia del gasto del Estado.

**Actividades:**

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema, el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
3. Se deberá discutir la información recabada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### 3.1. Concepto de Gasto Público.

Al tratar de conceptuar al Gasto Público, se nos presenta un problema, tal como lo expresa Don Gabino Fraga, "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 éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema."<sup>30</sup>

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), nos ayuda un poco a resolver este problema, lo define:

**"Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivos o deuda pública".**

Se debería de establecer de una forma más explícita en las leyes mexicanas, lo que es el gasto público, puesto que no debemos dejar que la estructura del gasto público este condicionada o determinada por los fines políticos de los gobernantes en turno; En este sentido el Congreso Mexicano, en estos tiempos nuevos tiene que realmente cumplir con su función de un verdadero contrapeso del poder ejecutivo.

Por lo expresado anteriormente solo nos queda definir al gasto público.

Coincidimos con Giuliani Fonrouge, al indicar que "gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos

<sup>30</sup> FRAGA, Op. Cit. Pág. 326.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



sociales"<sup>31</sup>, donde entendemos como fines administrativos, los llamados gastos corriente, o gastos de administración, esto es, todas aquellas erogaciones para cubrir el funcionamiento del aparato del estado, por ejemplo, sueldo de funcionarios, renta de oficinas, etc.

Como fines económicos sociales, entienden aquí a los gastos efectuados para cubrir las necesidades generales de la población.

### 3.2. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

El Gasto Público está constituido por una multitud de renglones, su clasificación se puede hacer de muchas maneras, de acuerdo con los objetivos que se persigan y las necesidades de análisis; de tal modo que se pueden hacer tantas clasificaciones como se desee.<sup>32</sup>

En los presupuestos públicos se han empleado varias clasificaciones analizaremos las más utilizadas:

Coincidimos con Gonzalo Martner en su clasificación; Según este autor las distintas clasificaciones son las siguientes:

a) **Economía:** Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, y en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional; Aquí la pregunta que se realiza es *¿En qué se gastan los recursos públicos?*

<sup>31</sup> Citado por Sergio Francisco de la Garza

<sup>32</sup> ROSAS FIGUEROA, Aniceto, Roberto Santillán López. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. UNAM, México 1962, Pág. 52.





La clasificación económica muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del gobierno y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que permiten ensanchar la capacidad instalada de la producción de la economía.

También presenta el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio.<sup>33</sup>

b) **Funcional:** La clasificación funcional procura dar una idea de las características del sector público de la amplitud de su esfera de influencia y del volumen de recursos que se asignan a la obtención de cada uno de los grandes propósitos del Estado; Aquí la pregunta que se realiza es *¿Para qué se gastan los recursos públicos?*

Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se definan a cada tipo de servicio.<sup>34</sup>

c) **Institucional o Administrativa:** En México la clasificación por instituciones que forman el sector público comprende dos partes: el

<sup>33</sup> MARTNER, Op. Cit. Pág. 186.

<sup>34</sup> Ibid Pág. 108

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



centralizado y el descentralizado o Paraestatal; Aquí la pregunta que se realiza es *¿Quién Gasta los recursos públicos?*.

Por una parte el sector central o gobierno, comprende los tres poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El sector Paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.<sup>35</sup>

d) **Objeto:** La clasificación por objeto del gasto tiene por finalidad identificar las cosas que compra. Constituye la base del presupuesto de insumos. Los distintos organismos públicos necesitan adquirir diversos bienes y servicios para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificios, compras de estantes, adquisición de escritorios, tintas, papel y demás materiales. Para comprar estas distintas cosas se establecen ciertas sumas de dinero, identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto ordena cada uno de los conceptos que se van a adquirir.<sup>36</sup>

e) **Sectorial:** la clasificación sectorial del gasto público, tiene por objetivo dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar al nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores, los objetivos físicos o metas que se pretenden alcanzar en cada uno de ellos. La clasificación sectorial muestra la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permitiendo en esa forma establecer las relaciones de

<sup>35</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 144.

<sup>36</sup> MARTNER, Op. Cit. Pág. 153.





interdependencias del sector público y el privado, por sectores y también globalmente. De este modo la clasificación sectorial del gasto es una herramienta fundamental en el proceso de programación del desarrollo global y sectorial. La clasificación sectorial del gasto está, pues, más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que las demás clasificaciones y eso es lo que distingue sobre todo de la clasificación funcional que pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público. Esta clasificación vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos, a través de los grupos de desarrollo de los recursos, desarrollo de la infraestructura, desarrollo de la producción, servicios generales y servicios financieros.<sup>37</sup>

f) **Por Programas:** esta clasificación tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado.

Para conocer los resultados a producir en la gestión gubernativa, es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos.

Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los organismos gubernamentales, y de sus respectivas atribuciones o fines.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid Pág. 121.

<sup>38</sup> Ibid Pág. 132.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### 3.3. Presupuesto de Egresos, concepto y naturaleza.

#### ❖ Concepto.

De manera genérica cuando se habla de presupuesto, para cualquier persona, empresa o gobierno, "es un plan de acción de gastos para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles".<sup>39</sup>

Para la SHCP Presupuesto es la Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.<sup>40</sup>

En nuestro país el Presupuesto del Gobierno, se divide en dos instrumentos jurídicos, Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos en este sentido específicamente podemos decir que por "Presupuesto de Egresos se debe entender el ordenamiento legal que tiene, por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativa públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal".<sup>41</sup>

"La palabra inglesa *Budget*, de donde aparentemente derivan todas las denominaciones que en diferentes lenguas se dan al presupuesto, vienen de bougette, a la que puede dársele la doble interpretación de ser el

<sup>39</sup> CASAR PÉREZ María Amparo y Fausto Hernández Trillo, *¿Qué es el Presupuesto Federal?*, CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público. [http://www.cide.mx/programa\\_presup/CGP\\_das.html](http://www.cide.mx/programa_presup/CGP_das.html)

<sup>40</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>

<sup>41</sup> MABARAK, Cerecedo Doricela, *Derecho Financiero Público*, McGraw Hill, México 1998, Pág. 26



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del estado, o también el artefacto físico de cuero, en la que el Ministro del Tesoro (Chancellor of the Exchequer), de Inglaterra, llevaba la documentación del Estado de las finanzas del gobierno, de sus recursos y necesidades, para ser presentada al parlamento, de donde el nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, que, como ya se dijo, eran planes de las finanzas gubernamentales para su aprobación por el Poder Legislativo.

Es precisamente de este sistema que obligaba al poder ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación, de donde nació el presupuesto, que desde este punto de vista significa que ninguna carga financiera será impuesta sobre la población sin su consentimiento, manifestado en forma expresa por la asamblea de representantes. Y esta aceptación, que más tarde llevo a la promulgación de las constituciones, no fue una ganancia sin retrocesos. pero se produjo primero en Inglaterra, donde el Rey Juan se vio obligado a convertirla en ley escrita en la Carta Magna (1217), cuyo artículo 12, establece que ningún pago o ayuda será impuesto en el reino excepto por su asamblea de representantes".<sup>42</sup>

Sobre la formación del Presupuesto la doctrina tanto extranjera como nacional<sup>43</sup>, han establecidos reglas fundamentales sobre la estructura que debe tener, así por ejemplo tenemos:

- **Principio de Universalidad.** "Un presupuesto elaborado en forma correcta debe incluir absolutamente todas las previsiones de gastos

<sup>42</sup>RETCHKIMAN K. Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, Primera edición, UNAM, México 1987, Pag. 283.

<sup>43</sup> Véase por ejemplo a Fraga, Op. Cit. Pág. 330.





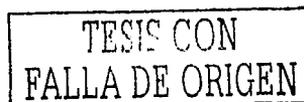
contemplados por el ente público para un ejercicio fiscal determinado es decir, para un adecuado y sano control del gasto público, todas las erogaciones que, los entes públicos contemplen deben estar contenidas en un sólo documento, aun cuando se trate de alguna entidad pública no incorporada en el régimen centralizado de gobierno".<sup>44</sup>

- **Principio de Unidad.** "Como complemento del principio anterior que se expresa que por ningún motivo deberá haber de manera simultánea dos o más presupuestos, es decir, no resulta técnicamente correcta la postura consistente en elaborar dos o más de estos documentos para ser aplicados a diversas unidades administrativas estatales en el mismo ejercicio. Así se tiene que no obstante la teoría de la división de Poderes, existe un solo *presupuesto de egresos*, dentro del que se contemplan las correspondientes partidas de gastos destinadas tanto al Poder legislativo como al Ejecutivo o al Judicial, así como a los demás entes públicos".<sup>45</sup>
- **Principio de Especialidad.** "Los fundamentos, de este principio consisten en que dentro de un *Presupuesto de Egresos* no deben asentarse las partidas en forma genérica o abstracta; es decir, que el programa de gastos se haga en forma general. Por el contrario, cada una de las actividades que se programen se deberán particularizar en tal forma que permitan conocer al detalle los objetivos, los tiempos y las cantidades que se van a gastar en cada caso."<sup>46</sup>
- **Principio de Anualidad.** La autorización del presupuesto solo tiene duración por el termino de un año, esto de acuerdo a la fracción IV del

<sup>44</sup> MABARAK, Op. Cit. Pág. 27.

<sup>45</sup> Ibid Pág. 28

<sup>46</sup> Idem





artículo 74 de nuestra Constitución, al mencionar que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto.

"El posible origen del principio de anualidad se da en Inglaterra donde era costumbre del parlamento revisar el presupuesto anual, para reforzar el control que se tenía sobre el ejecutivo".<sup>47</sup>

❖ **Naturaleza Jurídica del Presupuesto.** - Respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto existe una gran discusión doctrinal, ¿es una autentica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto - condición o una decisión política?,<sup>48</sup> Por las circunstancias de que si el presupuesto solo constituye una autorización para el ejecutivo, según el Maestro Bernardo Bátiz el presupuesto no es una ley, pues de lo contrario requeriría de la aprobación de ambas Cámaras, sino que es un acto materialmente de carácter administrativo, aun cuando formalmente sea un acto legislativo porque su estudio y aprobación corresponde a una de las dos Cámaras que constituyen, precisamente, el Poder Legislativo,<sup>49</sup> en lo particular, me quedo con lo que el Maestro Sergio Francisco de la Garza opina, " por nuestra parte consideramos que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material."<sup>50</sup>

<sup>47</sup> OSORIO, Corres Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, UNAM, México, 1992, Pág. 84.

<sup>48</sup> Véase Mijangos Borja, Naturaleza Jurídica del Presupuesto, Revista Quórum, No. 57 Sep. - Oct. 1997, Pág. 5.

<sup>49</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, EL presupuesto, La Jornada miércoles 29 de diciembre de 1999.

<sup>50</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 130.



### 3.4. Principios constitucionales del Presupuesto de Egresos.

La Doctora Doricela Mabarak, realiza una enumeración de los artículos que contemplan la fundamentación de la formulación y ejecución del presupuesto, coincidimos, con la Doctora, en tales fundamentos los cuales a continuación ampliamos y exponemos:

- La rectoría del Estado en materia de Gasto Público. Art. 25 y 26.
- Entidades políticas con facultades para ejercer el Gasto Público, Art. 31 fracción IV.
- Iniciación de un proyecto de ley o decreto sobre contribuciones y empréstitos, Art. 72 inciso (h).
- Relación entre las contribuciones y el Presupuesto. Art. 73 fracción VII.
- Facultad legislativa relacionada con la aprobación del Presupuesto, Art. 74 fracción IV.
- Aplicación legislativa de la especialidad, la previsión y la universalidad presupuestaria, Art. 75, 126 y 127.
- Administración de los recursos económicos del Estado, Art. 134.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### 3.5. Preparación, discusión y aprobación del Presupuesto.

Es el artículo 74 de CPEUM, en su fracción IV, en donde se establece la formulación del proceso presupuestario.

La elaboración del proyecto de presupuesto corre a cargo del Poder Ejecutivo, el cual se sujeta a los objetivos y metas de los programas en el presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Precisamente el ejecutivo federal deberá hacer llegar dicho proyecto de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta del día 15 del mes de diciembre cuando inicie su encargo, respecto a este plazo la doctrina a señalado la necesidad de incrementarlo,<sup>51</sup> un ejemplo podría ser el caso de los Estados Unidos de América, en donde el Presidente prepara el presupuesto y lo presenta al Congreso en enero de cada año. Este presupuesto cubre el año fiscal venidero, que va desde el 1 de octubre hasta el 30 de septiembre<sup>52</sup>, como se puede observar en este país se tiene un poco más de 9 meses para la discusión y aprobación en el Congreso, a diferencia de nuestro país que solo es alrededor de un mes, con la posibilidad de aumentarlo a 15 días más, en periodo extraordinario.

Según el artículo 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Publico, el proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integrara con los documentos que se refieran a:

<sup>51</sup> Véase por ejemplo VALADÉS Diego, y otros, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los Organos de Poder, UNAM, México 2001, Págs. 137 – 159.

<sup>52</sup> MUSGRAVE Richard, Hacienda Publica, Teoría y Aplicada, McGraw Hill, Madrid 1989, Pág. 39.



- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Es Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto, esta facultad tiene su origen en 1874, fecha en que se estableció en nuestro país el bicammarismo, distribuyéndose en dos Cámaras las facultades que anteriormente tenía reservadas la Cámara Única.

Se deberá discutir primero las contribuciones que a juicio de la Cámara, deben decretarse para cubrirlo.

Ya discutido el proyecto y sus modificaciones respectivas, se dictaminan dicho proyecto, el cual, pasa a pleno de la Cámara, para su votación, " en el supuesto caso de que la Cámara de Diputados hiciera modificaciones al presupuesto, el Presidente de la República, estaría Constitucionalmente obligado a promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues la Constitución no le otorga el derecho de "Veto", Don Felipe Tena Ramírez, opina que la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos. cuando se reúnen en asamblea única ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del congreso, y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución."<sup>53</sup>

Es pertinente destacar que en los primeros años de vida de la Constitución existieron vetos al presupuesto, tal es el caso del ejercido por el presidente Venustiano Carranza cuando veto el presupuesto que le envió la XXVIII Legislatura en el año de 1919.<sup>54</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>53</sup> FAYA, Op. Cit. Págs. 208 – 209.

<sup>54</sup> MIJANGOS BORJA, Naturaleza Jurídica del Presupuesto, Op. Cit. Pág. 32.



### 3.6. Problema de la no aprobación.

En materia constitucional según el artículo 74 fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el "Examinar, discutir y aprobar *anualmente* el presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, ...", aquí se destaca la anualidad de este ordenamiento.

Por otro lado el Artículo 126, nos dice, "No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

El artículo 31 establece como obligación de los mexicanos en su fracción IV.- "Contribuir para los gastos públicos,...de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De los ordenamientos anteriores se desprende que el presupuesto de egresos tiene vigencia de un año, además el artículo 126 nos explica que el Ejecutivo no puede hacer ningún gasto que no se establezca en dicho presupuesto.

Aquí se plantea, el problema, si conocemos que como mexicanos sólo tenemos la obligación de contribuir con impuestos establecidos en las leyes (ley de ingresos), y el ejecutivo sólo puede hacer gastos que le son permitidos en el presupuesto de egresos, y que dicho presupuesto, deben ser aprobado cada año, la pregunta sería *¿ Qué pasa si el Presupuesto de Egresos no es Aprobado al primero de enero de cada año?,* haciendo una búsqueda en nuestra Constitución, sobre la posible respuesta a nuestro

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



problema, claramente no encontramos nada al respecto, es por eso, que recurriremos a la doctrina.

Del presupuesto de egresos, dice de la Garza, que "ni la Constitución Federal ni la Ley del Presupuesto prevén el caso de que no esté aprobado el mismo para el 1o. del año por la Cámara de Diputados", añadiendo que "a falta de disposiciones Constitucionales y legales al respecto, debemos concluir que a falta de Presupuesto de Egresos aprobado oportunamente por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no puede realizar ningún desembolso, salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin riesgo de incurrir en responsabilidad".

Respecto a este tema podemos concluir que, ni la Constitución, ni la doctrina nos dan una respuesta clara y concreta para resolver nuestro problema, sólo nos queda la respuesta por nuestra parte. Interpretando todo lo analizado, podemos manifestar que si el Presupuesto de Egresos, no es aprobado al 1o. de enero, de cada año, el Ejecutivo, no podrá gastar ni un peso, por lo tanto como dice de la Garza, "debe deplorarse la existencia de esta laguna en nuestra legislación constitucional", esto quiere decir, que esta contrariedad profunda de nuestras normas, debe solucionarse, para evitar futuros problemas a nuestra sociedad.

En el derecho comparado existen principalmente tres mecanismos de solución: la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, sistema denominado de la reconducción del presupuesto, o procedimientos alternativos, como la concesión de créditos provisionales y la positiva ficta.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- ❖ **Reconducción Presupuestal**, Consiste, en que llegado el inicio del ejercicio fiscal, sino se aprueba, se prorroga el que estuvo vigente en el año anterior, la encontramos en España, en el Artículo 134, de su Constitución al señalar: que "Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos", <sup>55</sup> esta figura sería atractiva, considero, si le agregamos una correspondiente actualización.
- ❖ **Créditos Provisionales**, Este mecanismo consiste, en el otorgamiento de partidas especiales en tanto se aprueba el Presupuesto General, es utilizado en Gran Bretaña y Bélgica.
- ❖ **Positiva ficta**, Consiste en que, si el presupuesto no es aprobado en los plazos que contempla la Constitución, automáticamente se entiende aprobado el enviado por el ejecutivo, lo encontramos en la Constitución de Colombia al mencionar en el Art. 348. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente;... Art. 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de apropiaciones.<sup>56</sup>

Como se observa, si el Congreso no aprueba en una fecha determinada la iniciativa del Presidente, regirá esta misma.

<sup>55</sup> [http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo\\_7.htm](http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_7.htm)

<sup>56</sup> [http://www.georgetown.edu/La\\_AmerPol/Political\\_Constitutions\\_Colombia/colombia.html](http://www.georgetown.edu/La_AmerPol/Political_Constitutions_Colombia/colombia.html)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



3.7 Reforma

Aprobado y durante su ejercicio el presupuesto de egresos puede tener reformas en los casos siguientes:

- ✓ Porque el Ejecutivo lo solicite.
- ✓ Porque actos del Poder Legislativo lo hagan imperativo.

Por ejemplo a lo anterior, si se expiden leyes cuya aplicación requiera el desembolso de fondos públicos una vez que el presupuesto este aprobado, esto motiva a que se hagan las modificaciones necesarias al presupuesto.

En el caso anterior el ejecutivo por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, debe preparar las iniciativas de reformas correspondientes en la misma forma que el presupuesto general.

Aquí nos podemos hacer una pregunta:

*¿Cuál sería el procedimiento de reforma?*

Tena Ramirez opina: Cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos Cámaras.

Lo anterior lo argumenta al interpretar el artículo 126 de CPEUM que a la letra dice:

*"Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el*



*presupuesto o determinado por la ley posterior.”*

Este artículo menciona, consagra dos situaciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Principio de Unidad (todos los gastos tendrán que ajustarse a la forma del presupuesto), excepto partidas secretas párrafo tercero artículo 74 fracción IV CPEM.
- La intervención de ambas cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto original.

Quando se habla que dichos pagos deben ser determinados por ley posterior, toda ley es producto del Congreso de la Unión no de una sola cámara, por lo dicho con anterioridad, la aprobación de los gastos para todo el año incumbe a una sola cámara (Diputados), y los gastos posteriores corresponden a las dos Cámaras.<sup>57</sup>

### 3.8. Ejecución

La ejecución, como ya lo habíamos mencionado, los entes que ejercen el gasto, realizan ya, materialmente las erogaciones, se efectúa en cuatro etapas: compromiso, liquidación, ordenación y pago.

- **Compromiso:** Es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado.

<sup>57</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 160.



Por ejemplo:

- Un pedido de material.
- Una licitación pública.
- Una subasta de obras públicas
- Un nombramiento de un funcionario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- **Liquidación:** Procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, se fija la cuantía exacta en dinero, se hace líquida la obligación.
- **Ordenación:** Consiste en la autorización formal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de pagar alguna cantidad determinada (se les denomina órdenes de pago).
- **El pago:** Operación material por la cual se le entrega al acreedor del Estado, el cheque, la cantidad de dinero que se adeuda.

Según el artículo 26 de LPCGP, la Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectúa los cobros y los pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2o. de la ley. (III. La Presidencia de la República, IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República).

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

Finalmente las entidades citadas en las fracciones V a VII del mismo artículo

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



2 de la Ley (V. El Departamento del Distrito Federal, VI. Los Organismos descentralizados, VII. Las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, VIII. Los Fideicomisos), recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.<sup>58</sup>

Aquí, de lo antes expuesto podemos concluir, que la gran deficiencia en nuestro proceso presupuestario es como lo dice la Dra. Mijangos haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto (que ya se analizó con anterioridad), carece de sentido. La ley de presupuestos es un acto unitario, no un acto complejo. No puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate del presupuesto de ingresos y de gastos, tal como lo sostuvo erróneamente Duguít, porque el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, se trata de un todo articulado; por lo que el procedimiento de tramitación y de autorización debe ser el mismo, y no como ocurre en nuestro proceso, en donde la ley de ingresos se tramita ante las dos Cámaras, y el presupuesto de egresos únicamente ante la de Diputados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para mejor control y fiscalización.

Coincidimos con la Dra. Mijangos al concluir que la labor del Legislativo en la materia presupuestaria es de legislación, y en esa medida de control, y que estas dos funciones deben realizarse plenamente. Por lo tanto, debe reformarse la legislación para:

<sup>58</sup> FAYA, Op Cit. Págs. 211 - 223.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- a) Unificar a los presupuestos en un solo documento que sea aprobado por ley;
- b) Que las cámaras reciban con mayor antelación el presupuesto para estudiarlo;
- c) Prever constitucionalmente la posibilidad de las cámaras de rechazar totalmente el presupuesto, lo que constituiría la vía de fiscalización más acabada;
- d) Contemplar los mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran darse cuando el Legislativo se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto.
- e) Crear fórmulas de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para resolver las controversias presupuestarias, dado el carácter presidencial de nuestro régimen político, puesto que en uno parlamentario el rechazo total del presupuesto por el parlamento puede propiciar consecuencias político - constitucionales como la dimisión del gobierno, y en su caso. la posible convocatoria a elecciones generales.<sup>59</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>59</sup> MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Control del Gasto Público, Boletín de Derecho Comparado número 87, septiembre - diciembre de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Págs. 966 - 983.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



**Evaluación:**

(El alumno responderá las siguientes preguntas)

- ✓ ¿Qué es el gasto público?
- ✓ ¿Cuál es la Clasificación de los gastos públicos?
- ✓ Identifica en el presupuesto vigente las clasificaciones de los gastos.
- ✓ ¿Qué es el Presupuesto de egresos?
- ✓ ¿Quién aprueba el presupuesto? (Realizar la representación gráfica de las etapas por las que pasa su aprobación).
- ✓ ¿Cuál es la naturaleza Jurídica del Presupuesto?
- ✓ Realizar una búsqueda de artículos constitucionales que hablen del Gasto Público, realizar cuadro sinóptico.
- ✓ ¿Quién prepara, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos?
- ✓ ¿Cuáles son las soluciones al Problema de no aprobación del presupuesto?
- ✓ ¿Cuál es el procedimiento de Reforma del presupuesto?
- ✓ ¿Cómo se Ejecuta del Presupuesto de Egresos?

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## UNIDAD 4. INGRESOS PÚBLICOS

**Objetivo:** Al concluir esta parte del curso, el alumno: Analizará y explicará los principios e institutos fundamentales que estructuran los diversos instrumentos de financiamiento del Gobierno, a fin de que puedan resaltar sus características comunes, así como sus aspectos distintivos funciones y efectos.

**Preguntas iniciales** (que deberán ser resueltas por el alumno al iniciar la clase):

- ¿Qué es el ingreso?
- ¿Cómo obtiene recursos el Estado?
- ¿Qué son las contribuciones?
- ¿Qué es el impuesto?

**Actividad inicial:** discusión en grupo.

**Tema:** Son pocos o muchos los impuestos que cobra el Estado.

**Actividades:**

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema, el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
3. Se deberá discutir la información recabada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



#### 4.1. Concepto y clasificación

##### ❖ Concepto.

"Ingreso es toda percepción en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que modifique el patrimonio de una persona".<sup>60</sup>

Como ya mencionamos en la primera unidad, uno de los momentos de la actividad financiera del Estado, es precisamente la procura de recursos económicos indispensables para cubrir los gastos públicos, en este sentido todo aquello que el Estado obtenga, para cumplir con sus fines, es lo que se denomina ingreso público.

##### ❖ Clasificación.

###### ➤ Ingresos originarios y derivados.

Los son aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta; Los ingresos ordinarios coinciden en México con los llamados "Productos".

Los **derivados** son aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir que no provienen de su patrimonio. Por exclusión son ingresos derivados todos los que no tienen la categoría de ingresos originarios.<sup>61</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>60</sup> MABARAK, Op. Cit. Pag. 14.

<sup>61</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Págs. 115 – 116.



➤ **Ingresos Ordinarios y Extraordinarios.**

Según Flores Zavala son **ordinarios** aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y en un presupuesto bien establecido debe cubrir enteramente los gastos ordinarios (Cossa).

Por otro lado los **extraordinarios** son aquellos que se perciben solo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que le obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.<sup>62</sup>

Sergio Francisco de la Garza considera, que esta clasificación no es reconocida por nuestro Código Fiscal de la Federación.<sup>63</sup>

➤ **Ingresos Tributarios y no Tributarios.**

Por ultimo encontramos a la clasificación de los ingresos tributarios y a los ingresos no tributarios, el Maestro Luis Humberto Delgadillo, argumenta que los **Tributarios** son los que obtiene el Estado a través de su poder de imperio que cuenta con la facultad de exigir determinados recursos al particular, según el autor es indispensable dejar asentado que toda imposición a los particulares podrá tener el carácter de exacción tributaria, ya que existen otros tipos de ingreso que a pesar de ser impuestos por el poder soberano, no tienen esta característica, caso particular lo constituyen las multas, que no obstante representar ingresos para el Estado su imposición tiene como antecedente un hecho ilícito y su finalidad es, ante todo, ejemplificativa y aflictiva.

<sup>62</sup> FLORES ZAVALA, Op. Cit. Pág. 23.

<sup>63</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 116.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En esta clasificación se tiene que excluir aquellos ingresos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y otros entes.

Forman parte de esta clasificación las denominadas contribuciones que el Código Fiscal de la Federación (CFF) en su artículo segundo indica que son: *impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social.*

Sobre los Ingresos no tributarios, por exclusión podemos decir que son en los que el Estado no utiliza su Poder Tributario para poderlos obtener, así tenemos por ejemplo:

Los ingresos *Patrimoniales* y a los ingresos *Crediticios*.

Como Ingresos *Patrimoniales* se tiene a los productos, a los aprovechamientos, incluidos también en esta clasificación, son los recursos obtenidos por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación, al ser ingresos que son producto de la propia riqueza del Estado y que forman parte de su patrimonio.

Los ingresos *Crediticios*, son todos aquellos obtenidos con el carácter de prestamos, los cuales el Estado obtiene a través de financiamientos tanto internos como externos o por la emisión de bonos de cualquier denominación, pero que siempre presentan las características que son reembolsables.<sup>64</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>64</sup> DELGADILLO GUTIERREZ. Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Ed. Limusa, México 1998, Págs. 39 – 41.



Para Sergio Francisco de la Garza, esta última clasificación es la que le parece de más mérito,<sup>65</sup> en lo particular coincido con el, es por eso, que utilizaremos dicha clasificación para el análisis de los ingresos en general.

#### 4.2. Ley de ingresos

Sergio Francisco de la Garza, señala que Ley de Ingresos de la Federación, es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, constituye por lo general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.<sup>66</sup>

La vigencia de la ley de ingresos es anual, así se desprende del texto Constitucional, según artículos 73, fracción VII y 74, Fracción IV de CPEUM, anualmente durante su periodo ordinario de sesiones el Congreso de la Unión debe examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo, por lo tanto, la conclusión lógica y necesaria es que la vigencia Constitucional de las leyes fiscales y en especial la ley de ingresos es anual, pues la imposición de las contribuciones es única en la medida necesaria para cubrir

<sup>65</sup> DE LA GARZA. Op. Cit. Pag. 117.

<sup>66</sup> Ibid Pág. 109

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



el Presupuesto de Egresos de cada año, y satisfecho ese presupuesto, carece de fundamento y justificación Constitucional la imposición de tributos, al menos hasta en tanto no se discuta y apruebe otro Presupuesto de Egresos para un nuevo año.<sup>67</sup>

De lo anterior se deduce que el Congreso tendría la obligación de cada año establecer las leyes que regulan cada impuesto, esto no sucede así, puesto que sería un tanto cuanto cansado y fastidioso, el hecho de que año con año tuvieran que realizar todo el proceso legislativo de cada ley, es por eso que la Ley de Ingresos se le a denominado "acto condición", como ya hemos analizado, la Ley de Ingresos es un catalogo en el que se enumeran las contribuciones que se desea mantener en vigor durante el ejercicio fiscal siguiente, ahorrándose así todo el trabajo legislativo de estar aprobando cada ley, con la sola mención en este catalogo, se entiende prorrogada la vigencia de la Ley ordinaria que contiene cada contribución.

### **4.3. Ingresos Tributarios o Contribuciones**

Como ya observamos los ingresos tributarios son las Contribuciones que menciona el Código Fiscal, no existe una definición legal acerca de lo que son las contribuciones, sin embargo de la fracción IV del Artículo 31 de CPEUM, se desprenden las características que debe tener, así tenemos que: Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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>67</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. Pág. 37

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



La interpretación jurisprudencial de la fracción anterior, ha permitido identificar cuatro garantías individuales contenidas en el propio precepto:

- A) Garantía de **legalidad**, la cual puede resumirse diciendo que es el derecho del gobernado a que las contribuciones y sus elementos se contengan en una ley formalmente válida;
- B) Garantía de **proporcionalidad**, que podría conceptuarse como el derecho del gobernado a que los tributos se fijen de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo;
- C) Garantía de **equidad**, que es el derecho del gobernado para que la ley tributaria respete la igualdad de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; y
- D) Garantía de destino al **gasto público**, que puede definirse como el derecho del gobernado a que las contribuciones se dediquen a la satisfacción de los gastos públicos en beneficio de la sociedad, sin que puedan destinarse al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el estado debe proporcionar en beneficio común.<sup>68</sup>

Como ya lo mencionamos el artículo segundo del CFF establece que las contribuciones son: *Impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social.*

Se analizan ahora cada una de ellas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>68</sup>Cfr. ROCHA DIAZ, Salvador, Estudios Jurídicos y otros escritos, Editorial Harla, México 1991, Pág. 47.



#### 4.3.1. IMPUESTOS

Definición.

Para realizar el estudio de cada uno de las contribuciones, primero estudiaremos su definición legal, para luego completarla con las definiciones doctrinales que se han vertido respecto a ellas.

En la historia legislativa Mexicana, y muy especialmente la de nuestro Código Fiscal de la Federación, la definición legal de impuesto a tenido varios cambios; En el primer Código Fiscal el de 1938, los impuestos eran definidos como prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal (Art. 2).

En el CFF de 1967, los definía como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales para cumplir los gastos públicos (Art. 2).

El código actual el de 1981, define a los impuestos:

Como las contribuciones establecidas en 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 a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Esta última definición es muy criticada por nuestros doctrinarios, Sergio Francisco de la Garza menciona que tiene carácter residual,<sup>69</sup> el Maestro Raúl Rodríguez Lobato argumenta que se obtiene por eliminación.

Adolfo Arrijo Vizcaino, indica que resulta fácil advertir que el concepto que de impuestos nos da el Código en vigor, se encuentra pletórico de deficiencias, pues olvida hacer referencia a varios de los elementos esenciales sin los que no es posible definir correctamente a los impuestos.

En efecto, señala, en este precepto legal se omite lo siguiente:

1. Indicar que los impuestos constituyen una prestación, y que por lo tanto derivan de una relación unilateral de derecho público que se da entre el fisco y los contribuyentes, es decir, que los impuestos configuran un típico acto de soberanía por parte del Estado.
2. Señalar que los impuestos pueden ser pagados indistintamente en dinero o en especie.
3. Hacer referencia específica a los principios de generalidad y obligatoriedad que por mandato Constitucional deben regir a todo tipo de contribuciones.
4. Establecer el fundamento tal y tan necesario principio de que los impuestos deben estar destinados a sufragar los gastos públicos.

---

<sup>69</sup> Ibid Pág. 358.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Prosigue argumentando, por si lo anterior no fuera suficiente la definición de referencia contiene una grave falta de técnica legislativa. En efecto, en dicha definición se dice que los impuestos deben ser pagados por las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la ley respectiva. Si consideramos que desde el momento en el que una situación se encuentra prevista en una norma jurídica por esa razón deja de ser de hecho para convertirse en una hipótesis jurídica o supuesto normativo. Advertimos la escasa técnica jurídica que emplearan los autores de este precepto legal.<sup>70</sup>

En lo particular totalmente coincido con Arrijoa, en este sentido aquí sería conveniente proponer una reforma a esta definición legal, tal parece que las primeras definiciones (CFF de 1938 y 1967), nos dan una visión más clara de lo que debe ser una explicación legal de impuesto.

Ante estas deficiencias, recurriremos a la doctrina.

En España, Don Fernando Sainz de Bujanda escribe:

La doctrina, por su parte, ha dado multitud de definiciones del impuesto, que, con generalidad, acogen las tres notas características siguientes:

I. El impuesto es una obligación en sentido técnico jurídico, es decir, una relación jurídica en virtud de la cual una parte tiene derecho a exigir a otra, que queda obligada a satisfacerla, una determinada prestación.

---

<sup>70</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO, Op. Cit. Pág. 339.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



II. Es una obligación de dar dinero al ente público acreedor para que se emplee en la financiación del gasto público.

III. Es una obligación legal es decir, su fuente es la ley.<sup>71</sup>

En México, Sergio francisco de la Garza, como conclusión a su estudio, sobre impuestos señala:

El impuesto es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex lege, cuyo presupuesto es un hecho o situación jurídica que no constituye una actividad del estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.<sup>72</sup>

### **Principios Teóricos.**

Durante nuestra historia se han escrito infinidad de doctrinas acerca de los impuestos, aquí es conveniente, para tener claro como deben de estructurarse, dar un repaso a los principios teóricos que Adam Smith, que expone en su tratado: **Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones.**

#### **1. Principio de Igualdad.**

"Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal".<sup>73</sup>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>71</sup> SAINZ DE BUJANDA. Fernando. Lecciones de Derecho Financiero, OP. Cit. Pág. 174.

<sup>72</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 363.

<sup>73</sup> SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones, FCE, México 1997, novena reimpresión. Pág. 726.



## **2. Principio de Certidumbre.**

"El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago la cantidad adeudada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier persona".<sup>74</sup>

## **3. Principio de Comodidad.**

"Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sea más cómodos para el contribuyente."<sup>75</sup>

## **4. Principio de Economía.**

"Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que ingresan en el tesoro publico, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda", esto es que el rendimiento del impuesto debe ser el mayor posible, por lo que su recaudación no debe ser onerosa.<sup>76</sup>

### **Clases de Impuestos:**

#### **1. Impuestos sobre los ingresos, el patrimonio y el gasto o consumo.**

Esta clasificación se estudia según el objeto del impuesto, esto es, la realidad económica que se grava.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>74</sup> Ibid Pag. 727

<sup>75</sup> Idem

<sup>76</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit., Pág. 63.



## 2. Impuestos Directos e indirectos.

Son impuestos **directos** aquellos que no pueden ser trasladados, de modo que inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación, puesto que no lo puede recuperar de otras personas.

Son impuestos **indirectos** los que si pueden ser trasladados, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, sino en el de otras personas de quienes lo recupera el sujeto pasivo.

## 3. Impuestos Reales y Personales.

Los impuestos **reales** son los que se establecen de acuerdo a los bienes o cosas que se gravan, esto es, sin tomar en cuenta a las personas.

Los impuestos **personales**, estos si toman en cuenta las personas, o sea quien va a pagar el impuesto, sin tomar en consideración los bienes o cosas que posea.

## 4. Impuestos Específicos y Ad Valorem.

Impuestos **específicos**, estos se establecen atendiendo a la unidad de medida o calidad del producto.

Impuestos **ad valorem**, estos se establecen atendiendo al valor de lo que se grava.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 5. Impuestos generales y especiales.

**Generales**, son aquellos que gravan diversas actividades u operaciones, pero que tienen un mismo denominador común (por ejemplo la Compraventa).

Los **Especiales**, gravan una actividad o cosa determinada, (Impuestos especiales sobre el alcohol).



6. Impuestos con Fines fiscales y con fines extrafiscales.

Con **finés fiscales**, son los que se establecen para cubrir el presupuesto.

Con **finés extrafiscales**, son los que se establecen con finalidad diferente, al presupuesto, muchas veces con carácter social o económico.

7. Impuestos Alcabalatorios.

Estos gravan la circulación de mercancías en un territorio determinado, se puede presentar de la forma siguiente:

1. Impuestos al tránsito.
2. Impuesto de circulación.
3. Impuesto de extracción.
4. impuesto de introducción.<sup>77</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

8. Impuestos Federales, Estatales y Municipales.

Estos son de acuerdo al legislador que los establezca y el lugar en que se apliquen dichos impuestos.

Serán Federales, los creados por el Congreso de la Unión, y su aplicación es en toda la República.

Los Estatales son creados por los Congresos Locales, y su aplicación será dentro del territorio de una Entidad Federativa.

Los Municipales son creados por los Congresos Locales y su aplicación será dentro de un Municipio.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. Págs. 67 - 69.

<sup>78</sup> RODRÍGUEZ MEJÍA, Gregorio, Teoría General de las Contribuciones, Porrúa, México 1994. Pág. 22.



En el ámbito federal los impuestos que actualmente existen son:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.
  - a. Gasolina y diesel.
  - b. Bebidas alcohólicas.
  - c. Cervezas y bebidas refrescantes.
  - d. Tabacos labrados.
  - e. Telecomunicaciones
  - d. Aguas, refrescos y sus concentrados
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuestos al comercio exterior.
  - a. A la importación.
  - b. A la exportación.
10. Impuesto sustitutivo del crédito al salario
11. Accesorios.

Sobre estos últimos el CFF, establece que son:

1. Gastos de ejecución.
2. Recargos.
3. Multas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



4. La indemnización del 20% por cheques devueltos.

En el ámbito estatal, el caso Estado de México, actualmente existe los siguientes:

- ✓ Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.
- ✓ Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- ✓ Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados.
- ✓ Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

El caso Estado de Sonora, actualmente existe los siguientes:

- ✓ Impuesto general al comercio, industria y prestación de servicios
- ✓ Impuestos especiales a la industria y al comercio
- ✓ Impuesto a la enajenación de primera mano de semilla de algodón
- ✓ Impuesto sobre producción de harina de trigo
- ✓ Impuesto sobre producción de arroz
- ✓ Impuesto sobre aguas envasadas y refrescos
- ✓ Impuesto sobre enajenación de alcohol
- ✓ Impuesto sobre ingresos por la enajenación o expendio de bebidas alcohólicas en botella cerrada o al copeo y de aguardiente a granel de segunda o ulteriores
- ✓ Impuesto sobre producción agrícola
- ✓ Impuesto a la producción, sacrificio y tenencia de ganado
- ✓ Impuesto a la avicultura
- ✓ Impuesto a la producción apícola
- ✓ Impuesto sobre traslación de dominio de bienes muebles
- ✓ Impuesto sobre productos o rendimientos de capital y otros ingresos

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



- ✓ Impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos
- ✓ Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal
- ✓ Impuesto a la prestación de servicios
- ✓ Impuesto al ejercicio de profesiones liberales artísticas e innominadas
- ✓ Impuesto para el sostenimiento de la universidad de sonora

A nivel Municipal en el Estado de México actualmente existen los siguientes:

- ✓ Impuesto predial.
- ✓ Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles.
- ✓ Impuesto sobre fraccionamientos.
- ✓ Impuesto sobre anuncios publicitarios.
- ✓ Impuestos sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- ✓ Impuestos sobre prestación de servicios de hospedaje.

En el Estado de Sonora actualmente existen los siguientes:

- ✓ Impuesto predial
- ✓ Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles
- ✓ Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos
- ✓ Impuesto sobre loterías, rifas o sorteos



#### 4.3.2. DERECHOS

##### ❖ Definición.

Los Derechos, son los segundos ingresos en importancia después de los impuestos, a estos suele denominárseles en otros países (España, Italia, y Sudamérica) Tasa o Taxa.

La legislación Mexicana, en el CFF, los define de la siguiente manera: Art. 2:

IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en 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. también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

De esta definición legal, podemos destacar varios elementos básicos:

- El primer elemento es que se tiene la obligación de pagar esta contribución, cuando un particular hace uso o aprovechamiento de bienes de dominio publico de la Nación.

Son bienes de dominio público de la Nación los que se contemplan en el Art. 2 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN):

1. Los de uso común;



2. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la CPEUM;
3. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 de CPEUM, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3. de esta ley;
4. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
5. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley;
6. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad Federal;
7. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
8. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
9. los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad Nacional;
10. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
11. Los muebles de propiedad Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las



oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

12. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés Nacional.

13. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio Mexicano en los términos del reglamento respectivo.

Es la Ley Federal de Derechos (LFD), en su título II, la norma que nos enumera cual será la cuota que se tiene que pagar por cada bien usado o aprovechado.

➤ El **segundo elemento** de la definición legal de Derecho, es el recibir servicios que presta el Estado por sus funciones de derecho público.

La misma LFD, antes mencionada, en su título I, nos enumera todos los servicios que son prestados por todas las Secretarías de Estado.



Derechos que no se deben de cobrar.

El Maestro Raúl Rodríguez Lobato, manifiesta que se considera como no aconsejable el cobro de los derechos cuando el pago del gravamen es un *estorbo para la finalidad del estado*, por ejemplo: el servicio de justicia.

Otro tipo de servicios que no se debe cobrar es el que se solicita *en el cumplimiento de una obligación pública*, por ejemplo el solicitar la credencial para votar.

**Características.**

De lo hasta aquí señalado podemos enunciar cuales son las características legales de los derechos.

El mismo Maestro Rodríguez Lobato, señala que pueden ser las siguientes:

- a) El servicio que se preste al usuario debe ser aprovechado directa e individualmente por éste.
- b) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- c) El cobro debe fundarse en ley.
- d) El pago es obligatorio.
- e) Debe ser proporcional y equitativo.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. Pág. 77.



### 4.3.3. CONTRIBUCION DE MEJORAS

❖ **Definición.**

EL CFF las define como:

Art. 2, fracción III. **Contribuciones de mejoras** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

La doctrina las ha denominado: tributo especial, contribución especial, impuesto de plusvalía, impuesto de planificación, derechos de cooperación.

La doctrina Mexicana prefiere el nombre de Contribución de especial, es el caso de Emilio Margain Manautou.<sup>80</sup>

El Anterior autor va mas adelante, de la definición legal. al mencionar que la contribución especial "es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasiono la realización de una obra o un servicio publico de interés general, que los beneficio o los beneficia en forma especial".

Como podemos observar, este autor, no solo se queda en la explicación de los beneficios obtenidos de obras públicas, sino que además, analiza que también pueden ser contribuciones especiales, las aportaciones por beneficios directos a los particulares de servicios generales; Como Ejemplo de este ultimo tipo de contribución, podemos señalar los pagos efectuados

<sup>80</sup> MARGAIN MANAUTOU Emilio, Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edición de la UASLP, 1976, Pág. 76.



por razón de seguridad pública, este servicio publico es una de las funciones del Estado, que tiene la obligación de brindar a toda la población en general. el nacimiento de la obligación de pagar esta contribución, se presenta cuando el particular solicita una intervención más directa por parte del Estado.

Sujetos recurrente a lo dicho, son los bancos, dichas instituciones solicitan al Estado tener permanentemente un elemento de seguridad fuera de sus instalaciones.

#### **Características.**

Con todo lo dicho con anterioridad, se puede enumerar las características esenciales de esta contribución:

Coincidimos con las señaladas por el Maestro Rodríguez Lobato;

- a) Se cubren sólo cuando existe un beneficio especial por la realización de una actividad Estatal de interés general.
- b) El cobro debe fundarse en ley.
- c) La prestación del servicio o la realización de la obra debe efectuarla la Administración activa o centralizada.
- d) La prestación debe ser proporcional y equitativa.



e) El pago es obligatorio.<sup>81</sup>

La única contribución de mejoras a nivel Federal es Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

#### **4.3.4. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

##### **❖ Definición.**

La doctrina no considera a las Aportaciones de Seguridad Social, como contribuciones, dado que sus fines son distintos a los de estos, el Maestro Fernández Martínez considera que nuestro legislador las contempla como tales, tanto en la Ley de Ingresos de la Federación, como en el CFF, en donde se le consideran créditos fiscales, únicamente con la finalidad de facilitar su cobro por los organismos descentralizados, creados en esta materia, en virtud de que pueden aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, dotándolos de un instrumento privilegiado, indispensable, para que cobren en forma oportuna, rápida y fácilmente, las Aportaciones de Seguridad Social no cubiertas por los sujetos obligados dentro de los plazos legales respectivos, en los términos de la ley correspondiente.<sup>82</sup>

Pero ¿Qué son las Aportaciones de Seguridad Social? Según el CFF son:

Art. 2

**II. Aportaciones de Seguridad Social** son las contribuciones establecidas en 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 benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

<sup>81</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. Págs. 85 – 87.

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Mc Graw Hill, México 1998, Pág. 218.



La doctrina ubica a las Aportaciones de Seguridad Social como exacciones parafiscales, para estas, el Maestro Sergio Francisco de la Garza sobre estas, establece las siguientes características:

1. Son obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado, ni tampoco que surjan de un acuerdo de voluntades.
2. Que no se trate de algunas de las figuras tradicionales (impuestos, derechos o contribuciones especiales).
3. Que estén establecidas a favor de organismos públicos descentralizados, esto es no estar establecidos a favor de la administración activa del Estado.
4. En el derecho Mexicano es indiferente el que esos ingresos estén previstos en el presupuesto o no lo estén. Es cierto que originalmente las parafiscalidades se presentan como fenómenos financieros extra – presupuestarios, y que la doctrina señala esta circunstancia como propia de la parafiscalidad, pero en México a partir de 1965 quedaron incorporadas al presupuesto, en el ramo de Organismos Públicos descentralizados, los ingresos de algunos de estos organismos.<sup>83</sup>

Son sujetos pasivos de estas aportaciones son las personas físicas o morales que tengan obligaciones en materia de Seguridad Social.

Las Aportaciones de Seguridad Social tienen su fundamento constitucional en el Art. 123 A Fracción XXIX, el cual indica que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores

---

<sup>83</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 367.



sociales y sus familiares;

Sobre la clasificación de las Aportaciones de Seguridad Social, la fracción VII del Art. 1 de la Ley de Ingresos de la Federación nos las enumera:

VIII. Aportaciones de Seguridad Social.

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del sistema de ahorro para el retiro a cargo de los patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

**4.4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

Podemos entender por ingresos no tributarios, aquellos que recibe el Estado sin utilizar su Potestad Tributaria, esto es, su poder soberano para exigir coactivamente una exacción, aquí encontramos a los ingresos patrimoniales, así como los provenientes de financiamiento, deuda y moneda.



#### 4.4.1. INGRESOS PATRIMONIALES

Los ingresos patrimoniales son todos aquellos ingresos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que presta sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado, es decir, los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina Productos.<sup>84</sup>

Según De la Garza, en otros países, a los productos, reciben el nombre de Precios<sup>85</sup>, los cuales se distinguen en precios propiamente dichos, precios públicos y precios políticos, sobre estos, la doctrina internacional no ha uniformado su opinión acerca de su naturaleza y de su diferenciación con los derechos, Luigi Einaudi<sup>86</sup> analiza que pueden ser:

Los Precios Privados, es el que presenta cuando el Estado presta sus servicios o explota bienes de su propiedad, que también pueden adquirirse de particulares, y el precio que se exige es privado, en virtud de que éste no lo fija el estado, sino la demanda que en el mercado exista, por ejemplo tarifas de servicio de Mensajería;<sup>87</sup> Ingrosso indica que estos no tienen un carácter tributario, Einaudi considera que es preferible hablar de Precios Cuasi – Privados, porque si bien se establecen según las leyes de la economía privada, permiten obtener de manera incidental y de forma secundaria un fin público.

<sup>84</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. Cit. Pág. 40.

<sup>85</sup> DE LA GARZA, Op. Cit. Pág. 383.

<sup>86</sup> Cfr. FAYA, Op. Cit. Pág. 82.

<sup>87</sup> FERNÁNDEZ, Op. Cit. Págs. 141 – 142.



En estos últimos, el Estado los establece cuando tiene interés en que no se haga uso desmedido del servicio o bien, que pueden obtener tanto del Estado como de los particulares, por ejemplo: el precio de los bienes derivados de la explotación o producción minera.

En esta clase de bienes que pueden obtenerse tanto del Estado como de los particulares, el precio lo fija el Estado con el fin de controlar el uso de los mismos.

Los **Precios Políticos**, las cantidades que el estado establece por un servicio administrativo o bien de su propiedad, cuando el precio fijado está muy por debajo del costo real del mismo, o sea que se determinó así en atención a consideraciones políticas; Por ejemplo, el precio de los productos de primera necesidad, enajenados por la extinta Conasupo.

Los **Precios Públicos**, propiamente dichos, son los que establece el estado, por la prestación de servicios o bienes en los que ejerce monopolio, por lo tanto los fija, libremente, ya que no tiene competencia por parte de los particulares, por ejemplo: el precio de la gasolina, servicio telegráfico, energía eléctrica, etc.

Para Ingreso, los Precios Públicos y los Precios Políticos, pertenecen a la materia tributaria.

También se debe Considerar como ingresos patrimoniales del Estado los demás ingresos que no obstante tener su origen en actividades realizadas de acuerdo a sus funciones de derecho publico, no se derivan del poder de



imperio del Estado, el Código Fiscal de la Federación los Denomina como Aprovechamiento.<sup>88</sup>

#### 4.4.2. DEUDA PÚBLICA

##### ❖ Concepto.

La Deuda es la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada.<sup>89</sup>

El caso más importante en que el Estado adquiere obligaciones de pasivo, es cuando a través del crédito de la Nación completa sus recursos, esto es, cuando los ingresos son inferiores a los egresos, aquí los gobiernos piden dinero prestado<sup>90</sup>, con el fin de no diferir en perjuicio del desarrollo económico y social la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población<sup>91</sup>, este proceso ha dejado a la mayoría de los gobiernos con grandes deudas pendientes.

Así pues se define a la Deuda Pública, como al total de obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la contratación de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación.

<sup>88</sup> DELGADILLO, Op. Cit. Pág. 40.

<sup>89</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>

<sup>90</sup> OTTO, Eckstein, Finanzas Públicas, UTEHA, México 1965, Pág. 214.

<sup>91</sup> FRAGA, Op. Cit. Págs. 393 - 394.



El Fundamento Constitucional de la deuda pública se encuentra en el **art. 73 Fracción VIII**: En esta fracción se establece la facultad del Congreso para:

1. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, esta facultad es ejercida por el Congreso a través de la expedición de leyes, el caso específico es la Ley General de Deuda Pública.
2. Para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
3. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informara anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. el Jefe del Distrito Federal informara igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública;

Esta misma fracción nos señala los fines que deben tener estos empréstitos los cuales son:

1. La ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.



La Ley General de Deuda Pública define el crédito nacional como el que se integra: por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El ejecutivo federal y sus dependencias;
- II. El departamento del distrito federal;
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.<sup>92</sup>

#### **4.4.3. Creación de la Moneda y sus efectos en la Hacienda Pública**

##### **Origen y uso de la Moneda.**

Con la división del trabajo, solo una pequeña parte de las necesidades de cada hombre se pudo satisfacer con su propia labor, así surgió el *trueque*.

---

<sup>92</sup> Sobre la Deuda Pública, véase Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos de la Deuda Externa, Año V, No. 13, Enero – Abril de 1990.



cambiando el hombre el remanente del producto de su esfuerzo, esto es, el exceso de lo que consume, lo cambia por porciones del producto ajeno, que el necesitaba.

Pero surgió un problema, muchas veces, una persona (productor de algo), quería algo de otra persona, pero este último no quería lo que el primero producía, en estas condiciones es imposible que el cambio se efectúe entre ellos, para evitar lo anterior todo hombre procuro tener además de lo que producía, cierta cantidad de cualquier otra mercancía, que a su juicio escasas personas serian capaces de rechazar, así por ejemplo: en las edades primitivas, el ganado fue instrumento común del comercio.

Se empezó a evaluar las cosas en el número de cabezas que por ellas se entregaban en cambio.

Otros productos que fueron de fácil cambio fueron:

- ❖ Sal.
- ❖ Conchas.
- ❖ Pescado seco.
- ❖ Tabaco.
- ❖ Azúcar.
- ❖ Cueros.
- ❖ Pieles.
- ❖ Clavos.

Sin embargo por diversas razones se prefirió a los metales sobre todas las demás mercancías.



Las razones fueron que se conservaban (no perecían), se podían dividir (sin menoscabo), o volverse a fundir en una masa.

Son estas cualidades lo que los convierte en instrumentos aptos para la circulación y el comercio.

Los diferentes metales que se han usado en la historia son por ejemplo: Hierro, Cobre, Oro, Plata, en un principio se utilizaban en barras toscas sin cuño y sello, estas barras hacían las funciones de incipientes monedas.

Pero existieron inconvenientes a estas barras:

- Primero, por la incomodidad de pesarlas.
- Segundo por la necesidad de contrastarlos (compararlos).

En este sentido el pueblo estaba expuesto a fraudes y engaños, para evitar esto se considero necesario colocar un sello público, este es el origen de la moneda acuñada, y los establecimientos públicos denominados hasta la actualidad "Casa de Moneda".

La función de estas Casas de Moneda, era de testificar por medio de un sello oficial la cantidad y calidad uniforme de los metales.

Las dificultades e inconvenientes de las barras dio origen a la técnica de acuñación, esto es para tener un peso exacto, así se crea lo que es la moneda como la conocemos en la actualidad, cambiando, ya no utilizando a la moneda por su peso sino por lo que representaba.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> SMITH, Adam, Op. Cit. Págs. 24 – 30.



El Estado tiene la posibilidad de recurrir a la creación de moneda para cubrir sus cuentas, el emisor de moneda es el Banco Central, generalmente estatal. En condiciones normales, la moneda esta garantizada, es decir, no es un mero papel, sino que esta respaldada por reservas en poder del banco emisor, sea en oro, en valores públicos, o en una combinación de ambos, en el caso de México son Dólares Americanos.<sup>94</sup>

En la actualidad la emisión de moneda, se considera equivalente a un empréstito sin interés para el Gobierno, y en otros casos un impuesto invisible, por reflejarse en una disminución del poder adquisitivo de la moneda.<sup>95</sup>

Cualquier adición de moneda, puesta en circulación, cuando a este aumento no corresponde un incremento en la producción puede provocar una alza en los precios, apareciendo la inflación, en este sentido la inflación es una forma de imponer gravámenes sin que intervenga en esa decisión los representantes de los contribuyentes.<sup>96</sup> Por lo que en algunos países como por ejemplo Italia, el papel moneda se encuentra sometido a una rígida legislación, todo esto preocupados por salvaguardar la estabilidad de la moneda, lo que limita la posibilidad del ejecutivo de recurrir a un medio de cobertura tan abiertamente inflacionario.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> CHAPOY, Bonifaz Dolores Beatriz, El Régimen del Estado en las Constituciones Latinoamericanas, UNAM, México 1973, Pág. 14.

<sup>95</sup> ROSAS FIGUEROA, y otros. Op. Cit. Pág. 102.

<sup>96</sup> FRIEDMAN, Milton, La Economía Monetarista, Altaya, España 1999, Pág. 134.

<sup>97</sup> BROSIO Giorgio, Las Finanzas Públicas, Editorial Oikos tau S.A., Barcelona 1990, Pág. 46.



Cuando en un país se observa un aumento en casi todos los precios, debemos buscar su origen en un mayor gasto público, financiado con la emisión de dinero o endeudamiento interno.<sup>98</sup>

Según Milton y Rose Friedman, este financiamiento del gasto público, mediante el aumento de la cantidad de dinero parece una cosa más bien mágica, como si se consiguiera algo de la nada. Para utilizar un ejemplo sencillo: el Estado construye una carretera y la paga con billetes de la reserva federal recién emitidos, parece como si todo el mundo estuviera en situación mejor, los trabajadores que han construido la carretera han recibido sus salarios y pueden comprar alimentos, ropas y vivienda con ellos; nadie ha pagado impuestos, sin embargo, donde antes no había nada, ahora hay una carretera, ¿ Quién la ha pagado?, la respuesta es que todos los tenedores de dinero la han pagado, el dinero adicional aumenta los precios cuando se destina para inducir a los trabajadores a construir la carretera en vez de dedicarlos a cualquier otra actividad productiva, esos precios más altos se mantienen mientras el dinero adicional a través de la corriente de gastos de los trabajadores a los vendedores de lo que aquellos compran, de esos vendedores a otros, y así sucesivamente, precios más altos significa que con el dinero que la gente tenía antes, podrá comprar menos cosas ahora; A fin de disponer de una cifra de dinero con la cual poder comprar la misma cantidad de bienes y servicios que antes, los individuos no podrán gastar todos sus ingresos y deberán emplear parte de éstos para incrementar sus saldos monetarios.

El dinero adicional emitido es equivalente a un impuesto sobre el dinero efectivo existente en la actualidad, si aquel hace aumentar los precios en un

---

<sup>98</sup> PAZOS, Luis. El Déficit. El impuesto más antisocial, CISLE, México 2001, Pág. 4.



1%, entonces, cada poseedor de dinero en realidad ha pagado un impuesto igual al 1 % de sus tenencias de dinero.<sup>99</sup>

Por lo que estos efectos de gran inflación originan la fuga de capitales hacia el exterior, por el hecho que disminuye la confianza del inversionista que se siente afectado por la inestabilidad del valor de la moneda, el caso de México más reciente fue en el invierno de 1994.

### **Marco Legal.**

En México la Constitución en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28, otorga al Estado Mexicano el monopolio para la emisión de moneda, y lo hará a través de un Banco denominado: **Banco de México.**

Fue en el año de 1925, cuando se estableció en la Constitución mandato de centralizar la emisión de billetes bajo el control del gobierno federal.

Con reformas de 1932 y 1936, se consolida la institución, en 1941, se crea una nueva Ley Orgánica del Banco, se estructura el sistema bancario mexicano, en 1982, se nacionaliza la banca, siendo la década de los ochentas la época que ha tenido más cambios, y finalmente en 1993, se da autonomía al banco, es decir no mas un banco del gobierno, su objetivo principal será el mantener la estabilidad de precios.

---

<sup>99</sup> Citados por Carrasco Iriarte, Derecho Fiscal Constitucional, Oxford editores, tercera edición, México 1997, Pág. 232.



Las características y formas de la emisión de moneda se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Banco de México, ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional.

Según el artículo 1, el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. en el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2 expone que el Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, como podemos observar aquí se establece la finalidad principal del Banco, otorgar a la sociedad mexicana una moneda.

En este sentido las funciones que desempeñara el banco según artículo tercero son las siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente



financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el fondo monetario internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Según el artículo 4, de esta misma ley, corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autoriza realizar.

Sobre las características del papel moneda el artículo 5 de la ley, señala que los billetes que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra, la serie y número, la fecha del acuerdo de emisión, las firmas en facsimile de un miembro de la junta de gobierno y del cajero principal, la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio banco.

En este mismo sentido el banco podrá fabricar sus billetes o encargar la fabricación de estos a terceros.



Finalmente es importante destacar que según el **artículo 56**, los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registrados como pasivos, esto significa que el banco se convierte en deudor de todos los que tengan en sus manos el monto de la emisión.

#### **Evaluación:**

(El alumno responderá las siguientes preguntas)

- ✓ ¿Qué son los ingresos públicos?
- ✓ ¿Cuál es la clasificación de los ingresos públicos?
- ✓ ¿Cuál es el proceso de aprobación de la Ley de ingresos? (Realizar la representación gráfica de las etapas por las que pasa su aprobación).
- ✓ ¿Qué son Ingresos tributarios y los no tributarios?
- ✓ ¿Cómo se define a los Impuestos?
- ✓ ¿Cómo se define a los Derechos?
- ✓ ¿Cómo se define a las Contribuciones de mejoras?
- ✓ ¿Cómo se define a las Aportaciones de seguridad social?
- ✓ ¿Cómo se explica a los Ingresos patrimoniales del Estado?
- ✓ Explica los fundamentos Constitucionales de la Deuda Pública (realiza un cuadro sinóptico).
- ✓ ¿Cuáles son los orígenes de moneda?
- ✓ ¿Cuáles son los efectos de moneda en la hacienda pública moderna?



## UNIDAD 5. FUNCIONES DE TESORERIA Y CONTROL FINANCIERO

**Objetivo:** Al concluir esta parte del curso, el alumno: Identificará y explicará los conceptos y principios fundamentales, a fin de conocer los aspectos distintivos que rigen la tesorería y de control financiero público.

**Preguntas iniciales** (que deberán ser resueltas por el alumno al iniciar la clase):

- ¿Qué es la Tesorería?
- ¿Qué es el Control del Estado?
- ¿Qué es la Cuenta Pública?

**Actividad inicial:** discusión en grupo.

**Tema:** Se vigila las Actividades que realizan los funcionarios públicos.

**Actividades:**

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema, el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
3. Se deberá discutir la información recabada.



### 5.1. Concepto de Tesorería del gobierno.

Como ya lo analizamos en el segundo capítulo, por **Tesorería** podemos entender, al órgano del Estado que se encarga de manejar el tesoro público, entendiendo por tesoro público, el patrimonio de dicho Estado.

La Función principal de la Tesorería a nivel Federal en la actualidad, es dirigir la administración de los sistemas y procedimientos en la parte que le corresponda en materia de recaudación de fondos federales; prórrogas y pago diferido de créditos fiscales; ejecución de pagos; ministración de fondos y garantías del Gobierno Federal.

### 5.2. Funciones de Recaudación, Concentración y Pago.

Según artículo 2º, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación<sup>100</sup>, los servicios de Tesorería de la Federación y la vigilancia de fondos y valores, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación.

Según artículo 4º, de la Ley en comento, los servicios de Tesorería de la Federación, se prestarán:

I. Directamente, por la Tesorería y las distintas unidades administrativas que la integran; y

<sup>100</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.



II. Por conducto de los auxiliare.

Son auxiliares de Tesorería de la Federación, según artículo 5°, aquellas que por mandato de las Leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería, ejerzan permanente o transitoriamente alguna de las funciones de Tesorería, las cuales serán:

- I. Las oficinas recaudadoras de la Secretaría, excepto las que dependan directamente de la propia Tesorería;
- II. Las unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;
- III. El Banco de México, las instituciones de crédito autorizadas y las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- IV. Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial;
- V. Las dependencias del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los municipios de estos últimos, y
- VI. Los particulares legalmente autorizados.

La Tesorería conservara, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.



- ❖ **Recaudación:** Según artículo 15°, los servicios de Recaudación consistirán en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Los servicios de Recaudación de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y de otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, se llevarán a cabo por los auxiliares que sean competentes o estén autorizados para ello, con observancia de las políticas que establezca la Secretaría y los programas aprobados. La Tesorería recaudara directamente los créditos por los conceptos que señalen las disposiciones legales, la Secretaría o la propia Tesorería.

La percepción de valores en pago de impuestos Federales, cuando así proceda legalmente, se hará exclusivamente por la oficina recaudadora que tenga radicado el crédito fiscal o por la Tesorería en los casos señalados en el párrafo anterior.

- ❖ **Concentración:** El artículo 30°, nos menciona que todos los fondos que dentro del Territorio Nacional se recauden por cualquiera de los auxiliares, por los diversos conceptos fiscales y otros que perciba el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, deberán Concentrarse invariablemente en la Tesorería, en la forma y términos que establezca el reglamento de ley la en comento.

Las instituciones de crédito y los particulares autorizados, deberán pagar intereses, en caso de Concentración extemporánea, de conformidad con la tasa que al respecto fije el reglamento.



El Banco de México prestara el servicio de Concentración, con sujeción a dicho reglamento.

Cuando las leyes destinen los fondos a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la Administración Pública Federal, solo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- ❖ **Pagos:** Según artículo 39, la Tesorería hará los Pagos que le correspondan con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y los que por otros conceptos deba hacer el Gobierno Federal, así como la ministraron de fondos autorizada, en función de sus disponibilidades y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico Federal, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

### **5.3. Servicios de vigilancia de fondos y valores.**

Según artículo 93°, la Tesorería vigilara y comprobara el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas.

Las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere la ley que comentamos, a la Tesorería, se ejercerán sin perjuicio de las que en materia



de control corresponden a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 94. °, menciona que la Tesorería deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos mencionados en el artículo anterior relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, el en el Territorio Nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal. para ello, tendrá las facultades siguientes:

- I. Efectuar visitas, inspecciones y auditorias que tengan por objeto la revisión de operaciones de ingreso y egreso, examinando los aspectos contables y legales correspondientes;
- II. Examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratación de servicios bancarios, cuentas bancarias y sus rendimientos, se ajustan a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones que para el efecto expida la Secretaría y la Tesorería en el ámbito de su competencia;
- III. Comprobar las existencias de los fondos y valores que obren en poder de las oficinas de la Federación;
- IV. Participar con carácter obligatorio en los actos relacionados con la instalación, entrega y clausura de oficinas de la Federación que administren fondos y valores, en la destrucción de valores que deban consumir las



autoridades administrativas de la Federación y en las demás que fije la Secretaría;

V. Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen y recomendar las medidas preventivas y correctivas necesarias;

VI. Formular pliegos de observaciones y responsabilidades.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal.

Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables, en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal;

VII. Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades, para asegurar los intereses del Erario Federal;

VIII. Suspender o separar provisionalmente de sus funciones cuando proceda con arreglo a la ley, a los servidores públicos y los auxiliares que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores, cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal;



IX. Imponer sanciones administrativas a los servidores y los particulares que resulten infractores en los términos de esta ley;

X. Coadyuvar con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando soliciten el auxilio de la Tesorería en materia de vigilancia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. y

XI. Las demás que de manera expresa determine esta u otras leyes.

#### 5.4. Control Financiero y sus Tipos

Sobre el control se tiene la idea de confrontación y búsqueda de conformidad, entre dos elementos; Así dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo *control*, nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o una serie de actos.<sup>101</sup>

La SHCP sobre el Control, argumenta que es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. UNAM 1996, Pág. 11.

<sup>102</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>



La Dra. Carla Huerta, va más adelante, al indicar que en el contexto jurídico la palabra control no se construye únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder, es decir, que se acaten las limitaciones establecidas. Su función, pues, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.<sup>103</sup>

Control es pues, según Manuel Aragón, "el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder".<sup>104</sup>

El Sistema de Control Financiero se clasifica según la ubicación del órgano que la lleva a cabo, y se divide en:

a) **Control interno.** Se define como aquel que debe realizarse por la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría, con el propósito de investigar, comprobar, y en su caso, informar, sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público;

b) **Control externo de carácter político.** El control externo tiene dos vertientes: la política y la jurisdiccional. Cuando se lleva a cabo por el Poder

---

<sup>103</sup> HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, UNAM 1998, Págs. 35 - 36.

<sup>104</sup> Idem.



Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se les conoce como control político.

C) **Control externo jurisdiccional.** Este tipo de control lo ejerce un órgano de carácter jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo en cuyo caso conserva, no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función, o se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial;<sup>105</sup> dentro el sistema Mexicano no encontramos un órgano con facultades de enjuiciamiento, esto es con "jurisdicción contable", La jurisdicción es una actividad del Estado consistente en aplicar el derecho a los casos concretos y controvertidos, pudiendo hacer que sus resoluciones se impongan.

#### 5.5. Control interno

El control interno en México es realizado por una Secretaría de Estado, denominada **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo**<sup>106</sup>.

##### **Antecedentes.**

La página electrónica de la Secretaría en Internet<sup>107</sup>, establece que el primer antecedente en materia de control financiero dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en año de **1824** con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de

<sup>105</sup> MIJANGOS BORJA, María de la Luz. *Control del Gasto Público*. Op. Cit. Págs. 966 – 983

<sup>106</sup> Con fecha 10 de abril de 2003, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículos 26 y 37. la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cambia de nombre a Secretaría de la Función Pública.

<sup>107</sup> <http://www.secodam.gob.mx/infogral/index.html>, Septiembre de 2002.



Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; Observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.<sup>108</sup>

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

---

<sup>108</sup> Véase Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México, 2a. Ed., México, FCE, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1993. Págs. 167-301.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado.

Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del Sector Paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.





El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;

La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y

La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de



Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;

La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y

El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 fue presentado por el Ejecutivo el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que anteriormente se encontraban dispersas.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la



**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades. Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia, por su denominación que hoy conocemos, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

En 1996, se reformaron las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F del 24 de diciembre de 1996) para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

\*Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

\*Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



\*Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

\*Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

#### **Marco legal<sup>109</sup>**

Es Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, la ley que regula las funciones de esta Secretaría.

Sus funciones se pueden clasificar en cuatro tipos de funciones:

- ❖ **Promoción y Desarrollo Administrativo,**
- ❖ **Vigilancia y Fiscalización,**
- ❖ **Normatividad,**
- ❖ **Evaluación y Control.**

Sobre la base de esta clasificación se analizarán dichas funciones.

#### **Funciones de evaluación y control.**

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

<sup>109</sup> Sobre el Marco Legal de la SECODAM, Cfr. ADAM Guillermo, y Guillermo Becerril Lozada. La fiscalización en México, UNAM 1996, Págs. 147 – 192.





Inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal, y su congruencia con los Presupuestos de Egresos;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; Considero que *también es una función de normatividad.*

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia secretaria ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la secretaria.

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; Considero que *también es una función de normatividad.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Función de normatividad.**

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaria podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o





afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; Así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia secretaria o bien, terceros debidamente autorizados para ello; Considero que esta función se puede considerar también como una función de promoción y desarrollo

#### **Función de vigilancia y fiscalización.**

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; *Esta es una función normatividad.*

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro



y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



XXII. Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente;

XXIV BIS. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República; y.

#### **Función promoción y desarrollo**

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los



recursos humanos;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas Federales;<sup>110</sup>

### **Estructura.**

Según artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría, al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliara de las unidades administrativas, el órgano desconcentrado y los servidores públicos siguientes:

#### **A. Unidades Administrativas:**

- I. Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública;
- II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social;
- III. Oficialía Mayor;
- IV. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- V. Unidad de Desarrollo Administrativo;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>110</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/148-40.htm?s=>



VI. Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública:

VII. Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal;

VIII. Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales;

IX. Contraloría Interna;

IX.1. Dirección General Adjunta de Quejas y Responsabilidades,

IX.1.1 Dirección de Quejas y Responsabilidades "A", y

IX.1.2 Dirección de Quejas y Responsabilidades "B";

X. Dirección General de Comunicación Social;

XI. Dirección General de Auditoría Gubernamental;

XI.1 Dirección General Adjunta de Auditorías Directas,

XI.2 Dirección General Adjunta de Auditorías Especiales, y

XI.3 Dirección General Adjunta de Auditorías Externas;

XII. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social;

XIII. Dirección General de Atención Ciudadana;

XIV. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

XIV.1 Dirección General Adjunta de Responsabilidades,

XIV.1.1 Dirección de Verificación, y

XIV.1.2 Dirección de Responsabilidades;

XIV.2 Dirección General Adjunta de Evolución Patrimonial,



XIV.2.1 Dirección de Evolución Patrimonial "A", y  
XIV.2.2 Dirección de Evolución Patrimonial "B";

XV. Dirección General de Inconformidades;

XVI. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

XVII. Dirección General de Administración, y

XVIII. Dirección General de Informática;

B. Órgano Administrativo Desconcentrado:

I. Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

C. Servidores Públicos:

Para los efectos de lo previsto por la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento.

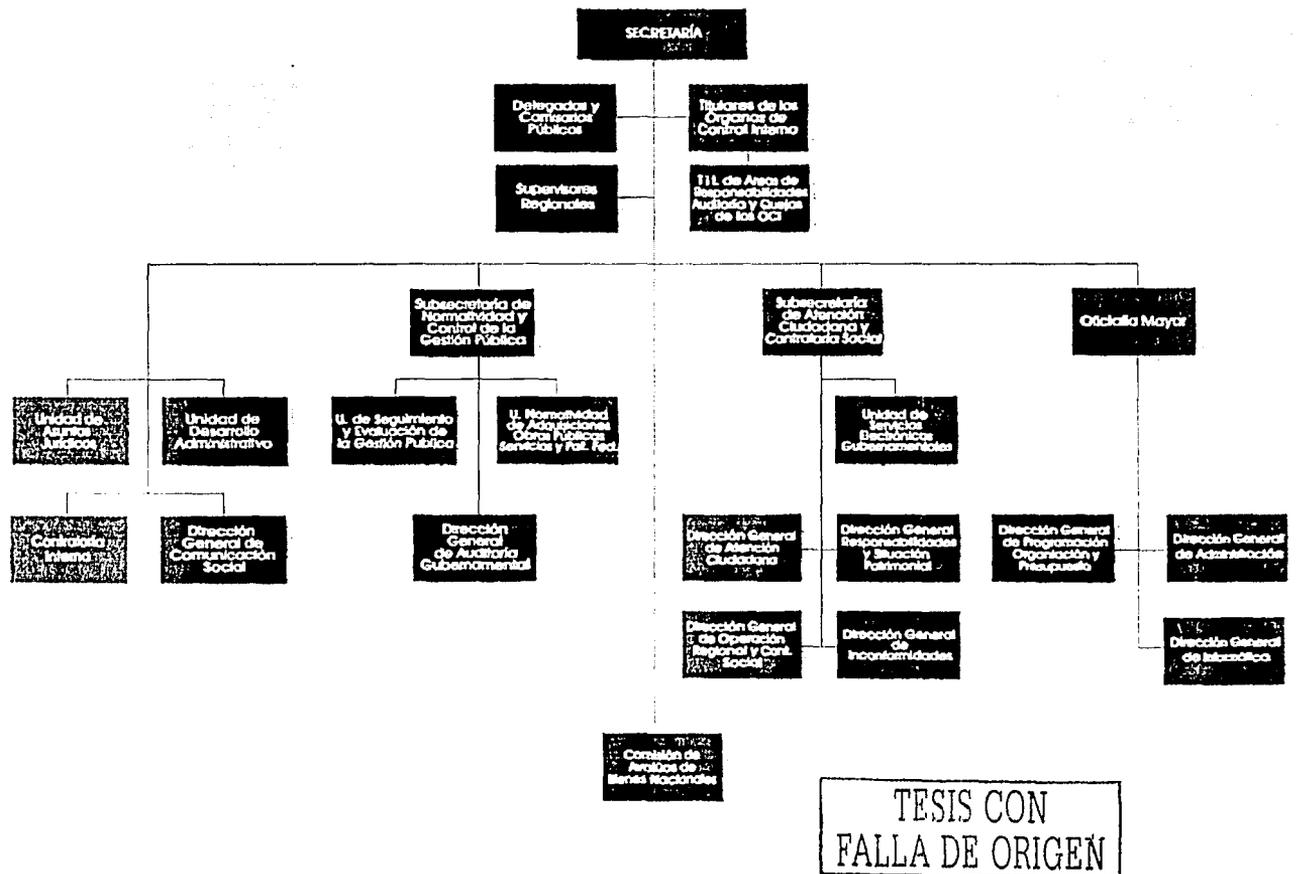
Asimismo, contará con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el artículo 26 de este Reglamento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Para tener una visión más clara de la jerarquía de los órganos que componen la Secretaría aquí establecemos su organigrama.

Organigrama<sup>111</sup>



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<sup>111</sup> [http://www.secodam.gob.mx\\_infogral/index.html](http://www.secodam.gob.mx_infogral/index.html), Septiembre de 2002.



## 5.6. CONTROL EXTERNO

### CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO.

#### Antecedentes.

El primer antecedente de un órgano de control financiero externo, lo encontramos poco después de la independencia, el texto de la Constitución de 1824 autorizaba al Congreso a: fijar los egresos generales y establecer los ingresos necesarios para cubrirlos, determinar su utilización, y revisar, cada año, las cuentas del gobierno.

Sobre la anterior base Constitucional fue creada la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue un órgano del Poder Legislativo, encargado del examen y la auditoria de la cuenta presentada, cada año, por el jefe del Departamento de Hacienda.

Este primer órgano de fiscalización contaba con dos secciones, una denominada de finanzas, encargada de examinar las cuentas de la tesorería general, la segunda era denominada de crédito, la cual se encargaba de la deuda nacional, de la amortización de sumas y del cálculo de los intereses pagados.

En 1836, con la llegada de los conservadores al poder, la Contaduría fue conservada en la Siete Leyes Constitucionales, este mismo gobierno dicto en 1843, un nuevo texto Constitucional, denominado Las Base Orgánicas Constitucionales, que la suprimió, en 1853, nuevamente se instituyo el Tribunal Mayor de Cuentas, que existía en la época colonial.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



En 1857, llega un nuevo gobierno liberal, que restaura la Contaduría Mayor de Hacienda, eliminando totalmente el Tribunal Mayor de Cuentas.

Sobre la base del texto Constitucional, se crea en 1904, una Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el texto antes mencionado fortaleció las facultades de la Contaduría, en lo relativo a la revisión y auditoría de la cuenta anual del Tesoro Federal, la autorización de la percepción de ingresos, la verificación de egresos y la exactitud aritmética de las operaciones de contabilidad.

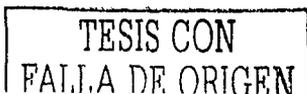
En 1917, con la Nueva Constitución, se le otorgan facultades al Congreso de la Unión para examinar la cuenta presentada cada año por el Poder Ejecutivo, a través de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, el examen estaría encaminado a verificar la conformidad entre las sumas gastadas y el presupuesto, por otra parte también comprende la exactitud y sobre la verificación de egresos.

Durante el periodo de 1937 y 1978, estuvo en vigor una ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que fue duramente criticada, por lo cual el 26 de septiembre de 1978, fue sometido al Congreso un nuevo proyecto de ley orgánica, la cual fue aprobada el 18 de diciembre de 1978.<sup>112</sup>

En el periodo de gobierno del Presidente Zedillo, existió un gran debate<sup>113</sup>, respecto a la modificación la existente Contaduría Mayor de Hacienda, con fecha 30 de julio de 1999, fueron publicadas en el diario oficial las reformas a los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II, y 79, la adición con un segundo

<sup>112</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Op. Cit., Págs. 304 – 305.

<sup>113</sup> Cfr. RINCÓN GALLARDO, Gilberto, Coordinador, El Control de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., México 1996.





párrafo y ocho fracciones del Art. 78, la adición del párrafo quinto de la fracción IV del 74, y derogación de la fracción III del 74.

En este sentido se crea todo un nuevo marco legal, de control financiero externo, se suprimió la Contaduría Mayor de Hacienda, creándose Constitucionalmente la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El 29 de diciembre de 2000, fue publicada en el diario oficial de la federación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ley que organiza el funcionamiento de este nuevo órgano de control externo, denominándolo como Auditoría Superior de la Federación.

#### **Marco Legal.**

El actual control externo de las finanzas públicas de carácter político lo tiene a su cargo principalmente la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, la cual cuenta con un órgano técnico denominado Auditoría Superior de la Federación, cuyo objetivo principal es regular la revisión de la cuenta pública.

El artículo 79 Constitucional, le da fundamento a esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el cual indica que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación según la Constitución tiene a su cargo lo siguiente:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- Según fracción II, de este artículo la Entidad tiene la obligación de entregar un informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- La fracción III establece la obligación de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- La fracción IV faculta determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La cámara de Diputados designara al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinara el procedimiento para su designación. Dicho titular durara en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

195

**Lic. Orlando Montelongo Valencia.**



causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.

Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley.

Según artículo 95, estos son los requisitos.

- I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



También se establece la obligación impuesta a los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización para facilitar los auxilios que requiera la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

Por último se establece la facultad para el Poder Ejecutivo Federal de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Según artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entenderá por:

- II. Auditoría Superior de la Federación: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

En este sentido el órgano de fiscalización externa, por disposición legal se denominará Auditoría Superior de la Federación.

En el mismo sentido el artículo 3 de esta misma ley en comento, establece que la revisión de la Cuenta Pública, esta a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la Fiscalización Superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Estructura.**

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es la ley orgánica de esta entidad;

Según esta ley, en su artículo 68, al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (analizado con anterioridad), por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara.

En la misma ley en comento en su artículo 75, menciona que el Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por tres auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señale el reglamento interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.

**5.7. Rendición Examen y Aprobación de Cuenta Pública.**

Según el artículo 74 fracción IV Constitucional, la revisión de la Cuenta Pública tiene 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.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Cuenta pública es el documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior.

La misma fracción IV, Constitucional en comento, señala, que para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyara en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que esta 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 determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Añade este artículo, si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación) aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley.

También menciona la obligación de que 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.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



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;

Según artículo 2, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación entiende por: VIII. **Cuenta Pública:** el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados;

Sobre el concepto de cuenta pública, el Dr. Jorge Carpizo, nos señala que es el documento a través del cual el Presidente presenta anualmente, a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en forma aprobada en el Presupuesto de Egresos. Prosigue el doctor manifestando que en virtud de la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se atribuyó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del Presupuesto de Egresos como de la revisión de la Cuenta Pública anual. La original Constitución de 1917 dejó únicamente como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos y como poder de ambas Cámaras la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública, sin embargo, la reforma

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

200

Lic. Orlando Montelongo Valencia.



constitucional de diciembre de 1977 volvió a asignar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la Cuenta Pública.<sup>114</sup>

Según la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su artículo 7°, la cuenta pública estará constituida por:

- a) Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos;
- b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación;
- c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, y
- d) El resultado de las operaciones de los poderes de la unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

El artículo 8, de esta misma ley, señala que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio (reafirma lo indicado por el texto Constitucional). Solo se podrá ampliar el plazo de presentación

---

<sup>114</sup> CARPIZO, Jorge, Voz de Cuenta Pública, Diccionario Jurídico Mexicano, Edición UNAM – Porrúa, segunda edición, México 1987. Pág. 784 – 785.

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



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. En ningún caso la prorroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

Asimismo, se establece que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1° de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 79 Constitucional, en su fracción II, señala como obligación de la Entidad de Fiscalización, la entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

El artículo 30 de la Ley, respecto al artículo Constitucional anterior abunda, indicando que la Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

202

Lic. Orlando Montelongo Valencia.



para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Para esto según artículo 31, el informe del resultado deberá contener como mínimo lo siguiente:

- Los dictámenes de la revisión de la cuenta pública;
- El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- Los resultados de la gestión financiera;
- La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la ley de ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**UNAM**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Instituciones de Derecho Financiero.**  
**Manual del Curso - Alumno.**



- Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

**Evaluación:**

(El alumno responderá las siguientes preguntas)

- ✓ ¿Qué es la Tesorería del Gobierno?
- ✓ ¿Cómo se explican las Funciones de Recaudación, Concentración y Pago?
- ✓ ¿Qué es el Control financiero?
- ✓ Explica los tipos Control financiero.
- ✓ Resumir el texto de la historia del control interno en México (en un cuadro sinóptico).
- ✓ Organiza en un cuadro sinóptico las funciones de la SECODAM.
- ✓ ¿Cómo se efectúa el control externo en México?
- ✓ ¿Qué es la cuenta pública?

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 4.3 Manual del Maestro.

Este Manual se diseñó para orientar el trabajo de los maestros con los alumnos, ofrecer ideas para coordinar las actividades en cada sesión, el manual está diseñado para que sirva como guía al profesor en la conducción de la clase, se relaciona con el manual del curso que se realizó para los alumnos.

Se describe paso por paso, como el alumno con ayuda del maestro contruye su conocimiento, desde la aplicación de estrategias de enseñanza preinstruccionales, siguiendo con coinstruccionales y las posinstruccionales.

Estructura del Manual:

1. Introducción
2. Población a la que se dirige.
3. Consideraciones que debe tomar el maestro.
4. Encuadre.
5. El Seguimiento de la clase a través del Manual a través de las etapas siguientes:
  - a) Técnica Expositiva
  - b) Evaluación
  - c) Entrega de Evaluación
  - d) Conclusión de la clase.

A continuación se describe el Manual del Maestro:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## Manual del Maestro.

### Introducción

Es importante destacar que la participación del maestro es de gran relevancia para realizar las actividades propuestas. pues su papel será el de coordinar y orientar a los alumnos hacia la correcta utilización del Manual del Curso - Alumno propuesto, de tal forma, que el curso sea un ejercicio de enseñanza – aprendizaje para los futuros abogados.

Lo propuesto tiene por objetivo la participación tanto del docente como del alumno, de manera individual como grupal en la búsqueda del conocimiento del Derecho Financiero, mediante el razonamiento, análisis y discusión.

Este manual está diseñado, para que el curso se desarrolle, en razón de tres horas por semana.

### Población a la que se dirige:

El curso está dirigido a alumnos de la carrera de Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM, el manual está diseñado, para que sirva como guía al profesor en la conducción del curso, para los alumnos se realizó un manual del alumno, en este manual se pretende proponer ideas de cómo realizar una clase, con la utilización del apoyo didáctico del manual del alumno.

Se debe entregar a cada alumno el Manual del Curso - Alumno, antes del inicio del mismo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**Recomendaciones:**

- El conocimiento que se maneje durante del curso debe llevar un orden y una lógica, ya que el conocimiento aislado solo provoca confusión.
- Es importante enlazar la teoría y la práctica.
- El papel del profesor es el de ser guía y director del aprendizaje de conocimiento, los alumnos deben participar en el proceso de aprendizaje, con esto se obtendrá un mejor provecho del proceso.
- El profesor debe alentar el trabajo independiente y creativo, así como el trabajo en equipo.
- El profesor debe asegurarse que los conocimientos sean comprendidos consolidados y aplicados para que lo aprendido sea de utilidad para el alumno.<sup>1</sup>

**Procedimiento:** A continuación se explica el procedimiento mediante el cual el profesor deberá trabajar con los alumnos:

En la primera sesión el maestro debe explicar la importancia del curso, de tal manera que los alumnos comprendan las causas por las que se imparte y los objetivos del mismo.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

<sup>1</sup>Cfr. FRANCO CONSUEGRA, Amaranta, Manual para desarrollar la capacidades y habilidad verbal en los alumnos de nuevo ingreso a la educación superior tecnológica, Informe académico, FFL, UNAM 1998.



Se debe explicar de manera general que es el Derecho Financiero, la importancia del mismo, con el fin de que los alumnos comprendan lo que van a estudiar y los beneficios que tendrá al tomar el curso.

### **Encuadre:**

Al inicio del curso, el profesor realizara un encuadre, aquí presentara la información necesaria respecto al mismo: Objetivo General, Programa, Bibliografía, Actividades y Evaluación.

### **Técnica de conocimiento del grupo:**

Una vez realizado el encuadre, se trabajara en una técnica grupal que permita la integración y conocimiento del grupo, esta se refiere a la presentación de cada uno de los participantes en el curso, el alumno debe manifestar: ¿Quiénes son?, ¿Por qué se inscribieron en el curso?, ¿Qué saben de la materia?, y ¿Qué esperan del curso?.

Esta técnica permitirá que el grupo tenga una visión general de los participantes.

### **Procedimiento General del Manual:**

La mecánica a seguir en el curso es la siguiente:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Una vez que se concluyó el desarrollo de la técnica de conocimiento, se procederá a trabajar con cada una de las unidades, de la siguiente manera:



- a) Al comienzo de cada sesión el profesor explicará el objetivo de la unidad a estudiar (se recomienda indicar a los alumnos leer lo que se va a tratar con anterioridad).
- b) Los alumnos resolverán las preguntas iniciales de cada unidad.
- c) Una vez que el alumno resolvió las preguntas iniciales se discutirán sus respuestas individuales con la participación de los mismos, se llegara a la solución de las interrogantes, argumentando conclusiones.
- d) Se propone una actividad inicial: una discusión en grupo sobre algún tema, se establece en el Manual del Curso al inicio de cada unidad.

**Actividades:**

1. El alumno deberá anotar cuando menos cuatro ideas que conozca con relación al tema, el tiempo de la actividad será de cinco minutos.
  2. Cada alumno leerá su lista frente al grupo y deberán anotarse en el pizarrón.
  3. Se deberá discutir la información recabada.
- e) El profesor dará la respuesta correcta y se contrastará con la respuesta a la que llegó el grupo.
  - f) En caso de que la respuesta que el grupo haya dado, no sea la correcta, el profesor tendrá la tarea de fomentar nuevamente la discusión, hasta llegar a la solución correcta.
  - g) Se iniciará con una técnica didáctica: La **Expositiva**; en esta el profesor comunicara al grupo el tema de cada unidad, aquí los alumnos oyen lo expuesto por el profesor, durante la exposición se intercalan preguntas, formuladas tanto por el profesor como por los alumnos.

Esta técnica, se puede desarrollar en tres etapas:

- **Inducción:** comprende aquellas actividades y explicaciones que el maestro diseña con la finalidad de relacionar las experiencias de los estudiantes con los objetivos de la clase.



Los propósitos de la inducción son:

1. Captar la atención del estudiante en clase.
  2. Crear un marco de referencia organizado para las ideas, principios o información que se explicara posteriormente.
  3. Aumentar la comprensión y la aplicación de ideas abstractas por medio del uso de ejemplos y analogías.
  4. Estimular el interés del estudiante y hacerlo participar en la clase.
- **Explicación:** es una platica que planea el maestro para aclarar cualquier idea, procedimiento o proceso que el estudiante no ha comprendido.

Los propósitos de la Explicación son:

1. Identificar, para el maestro mismo, el propósito.
2. Definir ideas claves.
3. Demostrar, aplicando la teoría con ejemplos.
4. Resumir.

- **Cierre:** comprende aquellas acciones y explicaciones que el maestro diseña y lleva a cabo para lograr una conclusión adecuada de la exposición de la clase.

Los propósitos del cierre son:

1. Resumir los puntos esenciales de la clase.
2. El cierre atrae la atención del estudiante hacia la conclusión, se recomienda las siguientes frases:

"Antes de pasar al siguiente tema".

"Revisaremos los puntos más importantes".

3. Revisa puntos importantes de la exposición del maestro.
4. Ayuda al estudiante a organizar su pensamiento alrededor del primer concepto que se expuso, se recomienda la elaboración de un bosquejo del tema en el pizarrón.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> SHOSTAK Robert, y otros, Estrategias de Enseñanza, Editorial Limusa, México 1999, Págs. 137 – 159.



h) Al término de la técnica expositiva, el alumno resolverá la evaluación y las actividades que se encuentra al final de cada unidad.

En estas evaluaciones, de cada unidad se establecen estrategias de aprendizaje, tales como:

- Representación gráfica a través de redes conceptuales o cuadros sinópticos.
  - Resumir textos.
  - Elaboración de conceptos.
- i) Al inicio, de cada día de clase, los alumnos entregarán al profesor por escrito la evaluación y las actividades resueltas.
- j) Cada día, como cierre se hará una sesión de comentarios y conclusiones, en la que los alumnos expondrán sus puntos de vista acerca del trabajo de ese día, tratando de que resalten la importancia y la aplicación a la vida cotidiana del Derecho Financiero, todo lo anterior con el fin de que no quede como un conocimiento más, sino que lo traten de aplicar a su realidad y se haga de lo que se aprendió algo significativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO 5. RESULTADOS.

La aplicación de los productos de la investigación se realizó en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, para esto se indagó en la Dirección General de Administración Escolar<sup>1</sup>, UNAM, ¿Con qué número de población cuenta la Universidad y de la Facultad de Derecho?, los resultados fueron los siguientes:

Según esta Dirección, para el ciclo escolar 2000-2001, la población Total de la Universidad y de la Facultad de Derecho es la siguiente:

### Población Total de la UNAM.

Primer ingreso

Hombres	Mujeres	Total
13,332	14,994	28,326

Reingreso

Hombres	Mujeres	Total
47,711	48,769	96,480

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>1</sup> <http://www.estadistica.unam.mx>

T O T A L 124,806

Facultad de Derecho

Nivel Licenciatura.

Primer ingreso

Hombres	Mujeres	Total
645	785	1,430

Reingreso

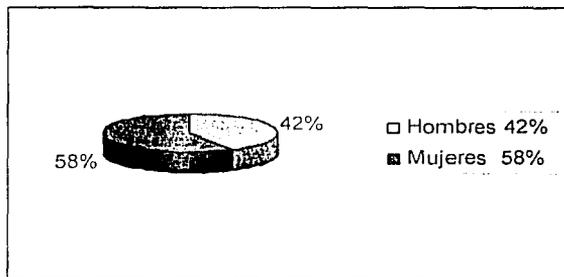
Hombres	Mujeres	Total
2,639	3,896	6,535

Población Total: 7,965

Como ya se menciona, en el semestre 2002-2, se me asigno por la Facultad de Derecho la asignatura Instituciones de Derecho Financiero, este grupo estuvo integrado por 80 alumnos, para tener conocimiento de las características del citado grupo se aplicó una encuesta de tipo socio-económico.

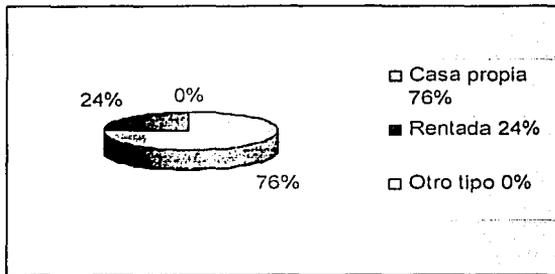
Los resultados fueron los siguientes:

### 3. Sexo

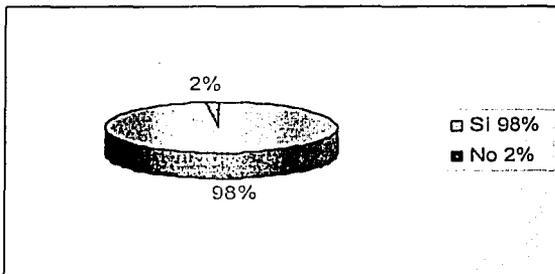


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

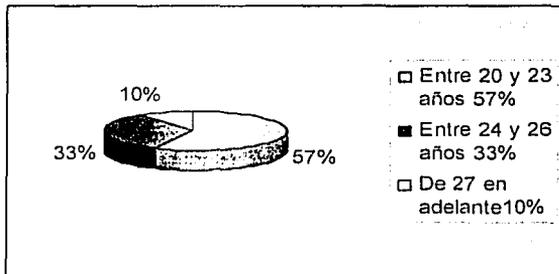
#### 4. Tipo de Habitación



#### 5. Teléfono

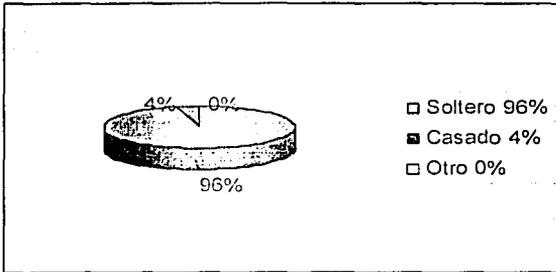


#### 6. Edad

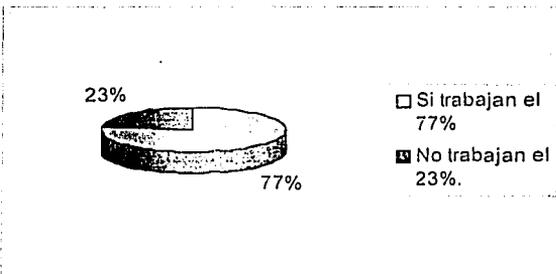


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

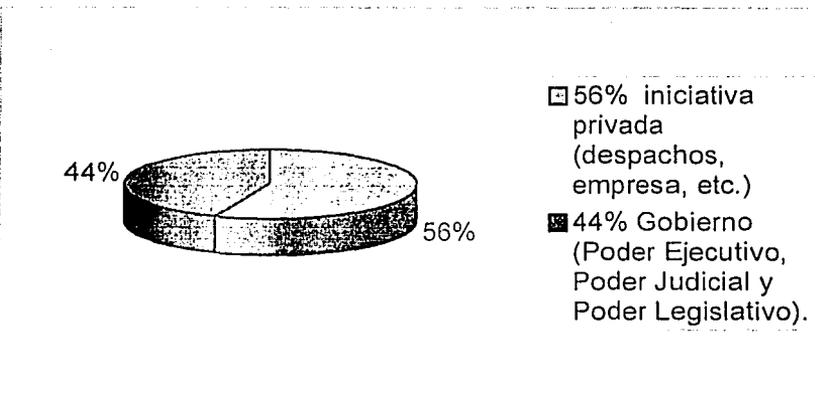
## 7. Estado Civil



## 8. Trabaja

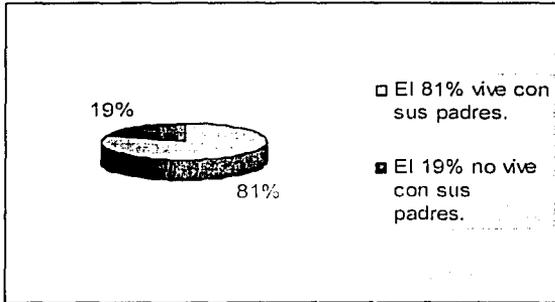


### Del 77% que trabaja



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

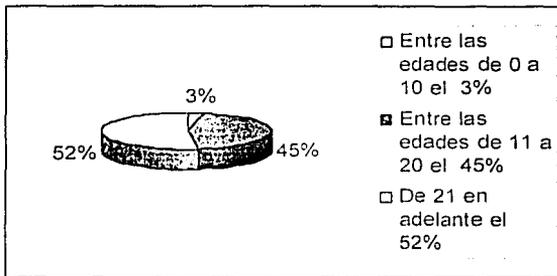
### 9. Vive con sus padres



### 10. Tiene Hermanos

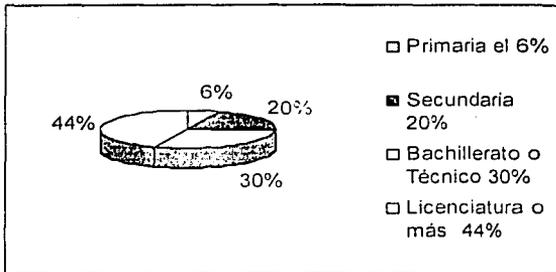


### 11. Edad de los Hermanos.

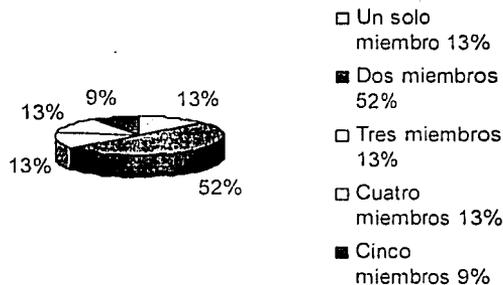


TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

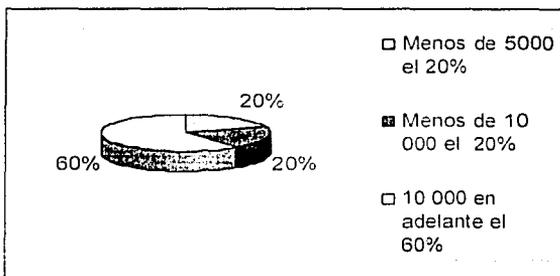
## 12. Escolaridad de los Hermanos.



## 13. Miembros de la Familia que colaboran con el gasto familiar.



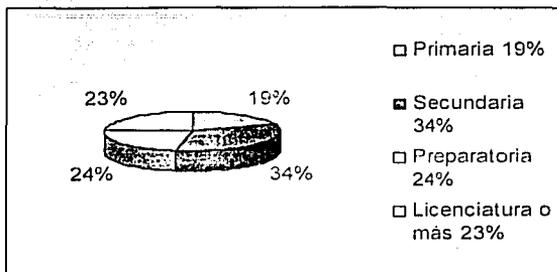
## 14. Ingreso familiar



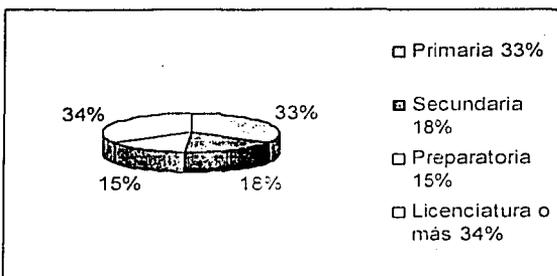
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 15. Grado máximo de estudios de sus padres.

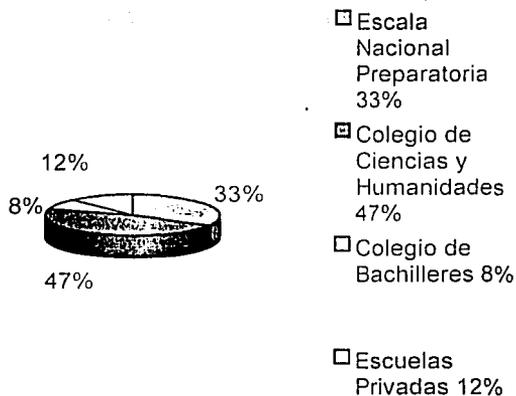
Madre:



Padre:

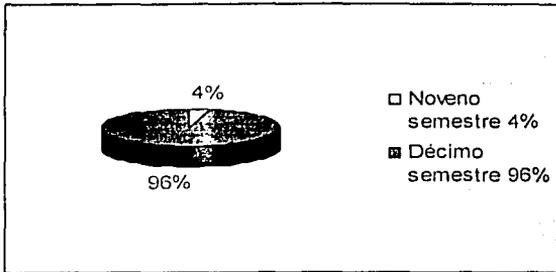


### 16. Escuela en la que cursó la Preparatoria.

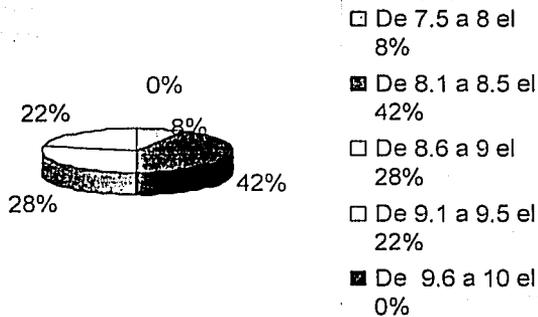


**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

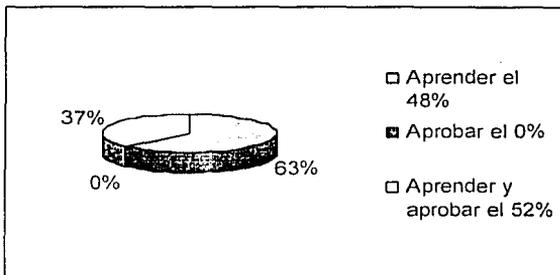
17. Semestre que está cursando.



18. Promedio.



19. Expectativas del curso.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los resultados en la aplicación de los productos fueron los siguientes:

Se analizarán desde dos perspectivas, la del maestro y la de los alumnos.

### Experiencias Personales del Maestro.

Para observar realmente la efectividad de los productos de la investigación, se aplicaron tal y como se indicaban en los manuales, tanto del curso, como del maestro, encontrándose las observaciones siguientes:

1. Como bien se establece en el manual del maestro, el manual del curso fue desarrollado en razón de tres horas por semana, tiempo en el que se realizaron todas las actividades que se establecen en dicho manual, éstas son:

- ✓ Análisis de objetivos.
- ✓ Resolución de preguntas iniciales
- ✓ Discusión grupal
- ✓ Lectura y realización de las actividades de aprendizaje propuestas.

2. Se observa que, con las tres actividades previas aplicadas, los alumnos entraron a sistematizar más rápido el tema de la clase.

3. Se observa que, con los objetivos iniciales, el alumno, entendió al iniciar la clase con mayor detalle la finalidad de la misma.

4. Con las estrategias coinstruccionales aplicadas a los textos de los manuales, tales como: señalizaciones, estructuras textuales, preguntas intercaladas, el alumno identificó más rápido la información.

5. Realizando una comparación entre el aprovechamiento de los alumnos anteriores a la utilización de los manuales y los del grupo modelo de aplicación, se encontró una diferencia considerable.

Año 2001 (Grupo similar)

Indice de reprobados 15 %

Año 2002 (Grupo modelo de aplicación)

Indice de reprobados 0%

### Experiencias en relación a los alumnos.

Con el fin de comprobar si los manuales elaborados responden realmente a las expectativas creadas, se llevó a cabo la etapa de *evaluación de resultados con relación a los alumnos*, el objetivo de esta etapa fue analizar la calidad, adecuación y pertinencia del manual destinado a los alumnos, con el fin de corregir las deficiencias que se presentaron.

La aplicación de la investigación fue realizada en el grupo ya analizado en este trabajo.

### **Instrumentos.**

Como ya se menciona en la metodología, el instrumento utilizado para recabar la información vertida durante el curso fue un *cuestionario*.

El cuestionario está dividido en tres partes, sobre la introducción, sobre el desarrollo y sobre las actividades de evaluación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para la elaboración del cuestionario se tomaron en cuenta, las preguntas con sus categorías e indicadores siguientes:

Pregunta	Categoría	Indicador
¿Qué relación crees que tenga los objetivos de cada unidad con la finalidad del curso?	Relación entre el objetivo general y los objetivos específicos.	Los objetivos específicos se orientan a habilitar a los alumnos para que construyan su conocimiento.
¿Los ejercicios iniciales de cada unidad, te prepararon para lo que aprendiste después?	Estrategias de enseñanza preinstruccionales.	Preparar y alentar al estudiante qué y cómo va aprender.
¿Consideras que en este momento tienes los elementos suficientes para desarrollarte en la practica del Derecho Financiero?  ¿En qué aspectos encuentras tus mayores carencias?	Relación entre la teoría y la práctica	Los conceptos teóricos son aplicados a situaciones concretas.
¿Qué tanto la evaluación de cada unidad te ayudó a recordar lo aprendido?	Estrategias de enseñanza posinstruccionales.	Formar al alumno con una visión sintética e integradora de lo aprendido.

Como resultado de la aplicación del anterior cuestionario, los alumnos señalaron cuestiones generales y específicas que debían modificarse, tales como:

- Falta de información en ciertos temas.
- Correcciones en algunos conceptos.
- Sugerencias sobre otros temas.
- Aspectos confusos en las actividades de evaluación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es importante mencionar, que en lo general el manual del curso fue bien recibido por los estudiantes, ya que lo consideraron diferente a los comúnmente utilizados.

# CONCLUSIONES.

## a) Derivadas de los aspectos teóricos.

1. Los fines de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución a la que se dirige la investigación, son:
  - A. Impartir educación superior para formar profesionales, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad.
  - B. Organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales.
  - C. Extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.
2. La investigación se dirige al Licenciado en Derecho el cual es el profesional formado con los conocimientos y habilidades necesarias y suficientes para comprender y evaluar el campo y la problemática inherentes al derecho.
3. El Derecho Financiero, sustancia de nuestra tesis, es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los contribuyentes y el Estado y entre los mismos Contribuyentes, que se derivan de la aplicación de esas normas.
4. Existe una falta de orden, en lo referente al estudio jurídico de las Finanzas Públicas, esto no significa que no haya estudios al respecto, lo que sucede es que los grandes doctrinarios Mexicanos, se han concretado al análisis solo de una parte del Derecho de Financiero, esto es, solo a la recaudación de los ingresos, es decir al Derecho Fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

5. Según el Constructivismo, el individuo, tanto en su comportamiento como en los aspectos afectivos, no es un mero producto del ambiente, ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se va produciendo día a día como resultado de la interacción entre esos dos factores, por lo que, el conocimiento no es la copia fiel de la realidad, sino una construcción del ser humano.
6. Las Estrategias de Enseñanza son procedimientos o ayudas planeadas por el docente que se proporcionan al aprendiz para facilitar el procesamiento de información nueva.
7. Las principales estrategias de enseñanza que se utilizaron, son las siguientes:
  - Objetivos o propósitos del aprendizaje
  - Resúmenes
  - Ilustraciones
  - Organizadores previos
  - Preguntas intercaladas
  - Pistas tipográficas y discursivas
  - Analogías
  - Mapas conceptuales y redes semánticas
  - Uso de estructuras textuales.
8. Las Estrategias de Aprendizaje son procedimientos que incluyen pasos, operaciones o habilidades que el aprendiz emplea en forma consciente, controlada e intencional como instrumentos flexibles para aprender significativamente y solucionar problemas, la ejecución de dichas estrategias de aprendizaje, ocurre asociada con otros tipos de recursos y procesos cognitivos de que dispone cualquier aprendizaje.
9. Los Contenidos es lo que enseña, el objeto de aprendizaje, son de tres tipos de contenido: conceptos, procedimientos y actitudes. El término contenidos se

refiere a los objetos de enseñanza - aprendizaje que la sociedad considera útiles y necesarios para promover el desarrollo personal y social del individuo.

**b) Derivada de la aplicación de los productos de la investigación.**

11. Al aplicar el modelo constructivista se tuvo como consecuencia un ambiente más participativo, al observar que los alumnos expresaron sus dudas con mayor confianza.
12. El apoyo de estrategias de enseñanza fue muy importante ya que se observó que facilitó el descubrimiento, el entendimiento y aplicación de la ciencia financiera.
13. La clase al ser más activa para los estudiantes, se dio un ritmo diferente a temas áridos como lo son el estudio de los impuestos y los gastos públicos.
14. Se observó en el alumno, que con la aplicación de las estrategias preinstruccionales, las coinstruccionales y las posinstruccionales, más interesado en la materia, eso se reflejó en la asistencia al tener un 90% en cada clase.
15. El resultado más importante desde la perspectiva del maestro, fue que el índice de reprobados disminuyó considerablemente, en comparación con los alumnos anteriores a la utilización de los manuales. En el año 2001, con un grupo similar, el índice de reprobación fue de 15 %, en el año 2002, con el grupo modelo de aplicación el índice fue del 0%.
16. Con relación a los alumnos, se observó que en lo general el manual del alumno fue bien recibido por los estudiantes, ya que lo consideraron diferente a los comúnmente utilizados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# BIBLIOGRAFÍA

## Bibliografía de la Educación.

AVOLIO DE COLS, Susana. Los proyectos para el trabajo en el aula, Marymar, Buenos Aires, 1998.

CASTORINA, José Antonio *et al.*, Piaget en la educación: debate en torno de sus aportaciones, Editorial Paidós y UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, México, 1998.

COLL, Cesar, *et al.*, El Constructivismo en el aula, Editorial Graó, 12a ed., Barcelona, 2000.

DÍAZ BARRIGA ARCEO, Frida y Gerardo Hernández Rojas, Estrategias docentes para un aprendizaje significativo, McGraw-Hill Interamericana, México, 2002.

EUSSE ZULUAGA, Ofelia, Seminario: Metodologías y Estrategias de Enseñanza para el Trabajo con Jóvenes, Secretaría de Educación Municipal EDÚCAME, Medellín, 1999.

FRANCO CONSUEGRA, Amaranta, Manual para desarrollar la capacidades y habilidad verbal en los alumnos de nuevo ingreso a la educación superior tecnológica, Informe académico, FFL, UNAM 1998.

GAGO HUGUET, Antonio, Elaboración de cartas descriptivas: Guía para preparar el programa de un curso, Editorial Trillas, México, 1977

MATA. Luis B., Aprendizaje Significativo,

<http://www.storecity.com/lmata/newpage11.htm>, Septiembre de 2002.

PÉREZ GÓMEZ A *et. al.* , Comprender y transformar la educación, Morata, 2ª edición, Madrid, 1992.

PIAGET Jean, Aportaciones del padre de la psicología genética, <http://www.orientared.com>, Septiembre de 2002.

DELORS Jacques, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century.. Learning: the treasure within. París, UNESCO, 1996.

RODRIGO María José y José Arnay, comps. , La construcción del conocimiento escolar, Editorial Paidós, Barcelona, 1997.

SCHECHTMAN Florencia,  
<http://www.ciudad.com.ar/ar/portales/cotidiano/nota/0.3104.3891.00.asp>,  
Septiembre de 2002.

SHOSTAK Robert, y otros, Estrategias de Enseñanza, Editorial Limusa, México, 1999.

WITKER V., Jorge, Comp., Antología de Estudios sobre Enseñanza del Derecho, UNAM, IJ, México, 1995.

#### Internet.

<http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/cursosytalleres/civica/rfs/strate.rtf>

<http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/htm/1910.html>

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro2>  
20/

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **Bibliografía Jurídica.**

ADAM Guillermo, y Guillermo Becerril Lozada, La fiscalización en México, UNAM 1996.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, Derecho Fiscal. 14° Edición, Editorial Themis, México, 1999.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, El presupuesto. La Jornada miércoles 29 de diciembre de 1999.

BROSIO Giorgio, Las Finanzas Públicas, Editorial Oikos tau S.A., Barcelona, 1990.

CARPIZO, Jorge, Voz de Cuenta Publica, Diccionario Jurídico Mexicano, Edición UNAM – Porrúa, segunda edición, México, 1987.

CARRASCO IRIARTE, Derecho Fiscal Constitucional, Oxford editores, tercera edición, México, 1997.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, Oxford, México, 1998.

CASAR PÉREZ María Amparo y Fausto Hernández Trillo, ¿Qué es el Presupuesto Federal?, CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Publico, [http://www.cide.mx/prog\\_presup\\_yGP\\_dap.html](http://www.cide.mx/prog_presup_yGP_dap.html)

Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos de la Deuda Externa, Año V, No. 13, Enero – Abril de 1990.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CHAPOY, Bonifaz Dolores Beatriz, El Régimen del Estado en las Constituciones Latinoamericanas, UNAM, México, 1973.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 1990.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El Ejercicio de la Facultades Presidenciales, Porrúa, México, 1998.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Ed. Limusa, México. 1998.

FAYA VIEZCA, Jacinto, Finanzas Publicas, Porrúa, Cuarta Edición, México, 1998.

FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Mc Graw Hill, México. 1998.

FLORES ZAVALA, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, 31° Edición, México. 1995.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 29° Edición, Porrúa, México, 1990.

FRIEDMAN, Milton, La Economía Monetarista, Altaya, España, 1999.

GIL VALDIVIA, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, UNAM – Porrúa, México, 1989.

HEGEWISCH DIAZ INFANTE Fernando, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, UNAM, 1998.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el control interno en México, 2a. Ed., México, FCE, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1993.

MABARAK, Cerecedo Doricela, Derecho Financiero Publico, McGraw Hill, México, 1998.

MARGAIN MANAUTOU Emilio, Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edición de la UASLP, 1976.

MARTNER, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo Veintiuno editores, 20° Edición, México, 1998.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Control del Gasto Público, Boletín de Derecho Comparado número 87, septiembre - diciembre de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

MIJANGOS BORJA, Naturaleza Jurídica del Presupuesto, Revista Quórum, No. 57 Sep. – Oct. 1997.

MUSGRAVE Richard, Hacienda Publica, Teoría y Aplicada, McGraw Hill, Madrid, 1989.

OSORIO, Corres Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, UNAM, México, 1992.

OTTO, Eckstein, Finanzas Públicas, UTEHA, México, 1965.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PAZOS, Luis, El Déficit, EL impuesto más antisocial, CISLE, México, 2001.

PUGLIESE, Mario, Instituciones de Derecho Financiero, Porrúa, segunda edición, México, 1976.

RETCHKIMAN K. Benjamin, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, Primera edición, UNAM, México, 1987.

RINCÓN GALLARDO, Gilberto, Coordinador, El Control de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., México, 1996.

ROCHA DIAZ, Salvador, Estudios Jurídicos y otros escritos, Editorial Harla, México, 1991.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Segunda Edición, Editorial Harla, México, 1986.

RODRIGUEZ MEJIA, Gregorio, Teoría General de las Contribuciones, Porrúa, México, 1994.

ROSAS FIGUEROA, Aniceto, Roberto Santillán López, Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México, UNAM, México, 1962.

ROSSY H., Instituciones de Derecho Financiero, Librería Bosch, Barcelona, 1959.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Hacienda y Derecho I, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Lecciones de Derecho Financiero, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección Publicaciones, España, 1990.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo, Derecho Tributario, Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor, México, 1999.

SMITH, Adam, Investigación sobre la naturaleza y las causas de la Riqueza de las Naciones, FCE, novena reimpression, México, 1997.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 21º Edición, México, 1985.

VALADÉS Diego, y otros, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los Organos de Poder, UNAM, México, 2001.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, UNAM, 1996.

### Legislación

1. Código Fiscal de la Federación (CFF). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Promulgada el 5 de febrero de 1917. (en vigor a partir del 1o. de mayo de 1917).
3. Ley Federal de Derechos (LFD). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.
4. Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.
5. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (LSTF). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.
6. Ley General de Bienes Nacionales (LGBN). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7. Ley General de Deuda Publica (LGDP). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.
8. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001 (LIF).
9. Ley de Planeación (LP). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
10. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.
11. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
12. Ley del Banco de México (LOBM). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

#### Internet

<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Colombia/colombia.html>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/148/40.htm?s=>

[http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo\\_7.htm](http://www.congreso.es/funciones/constitucion/titulo_7.htm)

[http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial\\_Consultas.asp](http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp)

<http://www.secodam.gob.mx/infogral/index.html>

<http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN