

40721
483



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LAS VENTAJAS EN MATERIA FINANCIERA QUE
DEBEN TENER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR VAZQUEZ HERNANDEZ

ASESOR : LIC. GUSTAVO JIMENEZ GALVAN

MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

A mi madre por darme el primer soplo de existencia
A mi padre por ser el ejemplo a seguir en este camino
A ellos porque esto les pertenece mas que a mí.

A PEDRO Y ANA VERÓNICA VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

Por estar junto a mi durante mi crecimiento
como ser humano y como profesionista,
por su apoyo, comprensión y respaldo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por permitir mi formación como
profesionista y como persona.

A MIS PROFESORES

Por darme los lineamientos que me condujeron
hacia este punto, por su tiempo y paciencia
en el transcurso de mi formación.

AL LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN

Por su ejemplo y ayuda en mi formación así
como en la realización de este trabajo,
por su paciencia, apoyo y confianza.

A MIS FAMILIARES

Por el apoyo que incondicionalmente me
brindaron, por su confianza y porque
pasara lo que pasara siempre estuvieron
conmigo.

JUAN VÁZQUEZ LÓPEZ Y FAMILIA
por ser el apoyo de mi padre.

ZENÓN VÁZQUEZ LÓPEZ
por ser tan bella persona y parte
esencial de mi familia

FAMILIA RUIZ HERNÁNDEZ
mis tíos y las tres hermosas primas
que siempre me han querido.

FAMILIA HERNÁNDEZ MAYA
por ser un ejemplo a seguir

FAMILIA SÁNCHEZ CRUZ
por ser parte de mi vida, por su apoyo
y por haber contribuido a mi formación
con su ejemplo

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

CARMEN AYALA ESCORZA
ENRIQUE MENDOZA ISLAS
JULIO HUERTA MONDRAGÓN
MIGUEL VEGA CORTES
y todos los que directa e indirectamente
contribuyeron para que hoy pudiera dar este paso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



LAS VENTAJAS EN MATERIA FINANCIERA QUE DEBEN TENER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

INDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	4

CAPÍTULO I

1. Antecedentes del impuesto en el Derecho Positivo Mexicano

1.1. Época prehispánica.....	7
1.2. Época colonial.....	11
1.3. Época independiente.....	16
1.4. Época de la Reforma.....	22

CAPÍTULO II

2. Marco legal aplicable a la materia.

2.1. Naturaleza jurídica del Derecho Fiscal.....	29
2.2. Base constitucional del impuesto.....	35
2.3. Leyes aplicables al impuesto.....	39

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAPÍTULO III

3. Reparto del impuesto: Federal, Estatal, Municipal y en el Distrito Federal.

3.1. El impuesto en México.....	46
3.2. La Federación como ente de impuesto.....	49
3.3. Las Entidades Federativas y Municipio como base de la Federación.....	59
3.4. Gasto Público.....	62
3.4.1. Federación.....	66
3.4.2. Entidad Federativa.....	69
3.4.3. Municipio.....	79
3.4.4. El Distrito Federal.....	77
3.5. Análisis del reparto de los recursos económicos para el Gasto público.....	83

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de las ventajas financieras que deben tener las Entidades Federativas.

4.1. El presupuesto de egresos que deben desarrollar las Entidades Federativas.....	94
4.2. Las ventajas que en materia económica acarrearía el desarrollo del presupuesto de las Entidades Federativa.....	96



4.3. Comparativa del Estado de Oaxaca y sus recursos con el Estado de México bajo los lineamientos expuestos actualmente por El Congreso de la Unión y sus diputados.....	112
4.4. El fortalecimiento que se puede obtener en materia económica, no sólo en las Entidades Federativas sino también en toda la Federación.....	118
CONCLUSIONES.....	128
BIBLIOGRAFÍA.....	133

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



INTRODUCCIÓN

El inicio de algo siempre es difícil; en el caso de este trabajo comprende una dificultad peculiar ya que consiste en la aplicación de una idea que va de lo general a lo particular y que pretende dar un enfoque diferente de lo planteado por la organización actual del Estado Federal Mexicano, por lo que al reparto de recursos económicos se refiere.

El objeto de esta Tesis es dar un punto de vista, que en perspectiva, sea aplicable a la problemática económica que presenta nuestro país, pero desde un principio legal aplicable a la normatividad financiera, de tal manera que, conjuntamente, al aplicar dicha propuesta, se den los frutos que no se han obtenido con la aplicación de la política financiera que actualmente nos rige.

Dentro de esta Tesis se presenta como primera parte el impuesto, como una de las modalidades de recaudación más fuerte con que cuenta nuestro Estado para solventar sus recursos; el capítulo uno marca la historia del impuesto desde el México Tenochtitlan, hasta las Leyes de Reforma, de tal manera que se presenta hasta la actualidad del modo como lo conocemos; este capítulo sólo pretende dar un esbozo del recorrido del impuesto a través de los años, lo que desembocará en la necesidad que de éste tiene el Estado.

El capítulo dos nos expondrá los lineamientos legales que son aplicables a los impuestos y a la Federación desde un punto de vista Federal a Municipal, con la idea de permitir ver las limitantes de esta propuesta y los alcances de la misma en su aplicación.



El tercer capítulo permitirá entrar al ámbito general del cual se hizo mención en el primer párrafo de esta introducción, consistiendo en la crítica que se haga por la aplicación del presupuesto de egresos y de la afectación que de ésta se derivan, con el objetivo de allegarnos los medios idóneos para plantear fundadamente la propuesta de este trabajo.

El cuarto capítulo abarca la propuesta consistente en las ventajas que se pueden dar por la aplicación de dicha propuesta, ya que al exponer los antecedentes, los fundamentos y las anomalías, nos encontraremos con la aplicación de una propuesta basada en estos tres puntos, como pilares de la misma al tenor de lo expuesto en los capítulos anteriores.

El estudio histórico comprenderá la aplicación del impuesto en el México prehispánico y su evolución hasta lo que se da en considerar como el impuesto actual y cómo se determina. Este estudio es importante ya que permitirá ver cómo se han solventado los recursos del Estado y por qué medios; la aplicación de las leyes que se exponen en el capítulo segundo nos permitirá dar un margen de la aplicación de la propuesta en su conjunto, y de la no violación de preceptos de ningún tipo. Así, al continuar con la crítica del presupuesto, podamos contar con los medios de fondo para ver si la aplicación de la propuesta puede o no llevarse a cabo, y bajo qué lineamientos.

La propuesta de la aplicación de un Presupuesto de Egresos en cada Entidad Federativa que esté dirigido al Programa que se encargue de apoyar a éstas en el fortalecimiento de su economía, consiste principalmente en dar las ventajas que se necesitan dentro de las Entidades para que puedan crecer; la comparativa que se expresará permitirá dar un enfoque tangible de las



desventajas que se viven en el reparto de los recursos, y será el fundamento práctico para fundar la propuesta del nuevo presupuesto de cada Entidad. Pero al respecto se aplicará por analogía la problemática de algún Estado extranjero que presente la misma problemática, así podremos ver la aplicación de la propuesta en otros ámbitos espaciales que conforman los problemas de otros Estados Extranjeros.

Como se podrá apreciar en el transcurso de esta investigación, no nos encontramos frente a ninguna actividad que sea irreal o fuera de proporción, sólo con un planteamiento que no está ubicado como una alternativa a seguir dentro de nuestro sistema financiero y que busca dar nuevos márgenes de aplicación y enfoques diferentes de los ya establecidos. El objetivo primordial es regresar a los orígenes, partiendo desde un punto de vista general, la problemática económica del Estado Federal y desembocando en el fortalecimiento de los Estados miembros. El punto particular para el fortalecimiento de la Federación como resultado de la aplicación de esta propuesta, así vamos de lo general a lo particular y en el punto culminante se verá un beneficio general de proporciones vastas, que permitirá alcanzar objetivos más concretos y fundamentados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL IMPUESTO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.

La época prehispánica abarca una gran cantidad de información que, para el objetivo de este trabajo, tomaría rumbos no del todo aptos y podría desviar al lector de lo que en aquél sé está tratando.

Considerando lo anterior, tomaremos como punto de inicio a la civilización que realizó el Imperio más grande y rico de la historia de nuestro país hasta la llegada de los españoles, a saber, el México Tenochtitlan, que al parecer se fundó en un lapso comprendido entre el 1325 y 1370 d.C.¹ La zona considerada como parte de la ciudad formó lo que se conoce como la Triple Alianza, que fue la unión entre las regiones más poderosas de esa época, y dentro de la cual se encontraban Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan; así, en cada una de éstas existía un rey o gobernante (*Tlatoani*) el cual, se encargaría de regular la actividad de su zona o región de un modo autónomo.

La grandeza del Imperio alcanza su máxima extensión hasta el siglo XV; recibía enormes cantidades de mercancías, materias primas y productos como tributo de los pueblos que al Imperio estaban sujetos. Se decide entonces frenar el crecimiento geográfico de la ciudad, para intentar una verdadera incorporación de los grupos conquistados. En realidad podemos considerar al Imperio Azteca como una Confederación de tribus, Y que la triple alianza se

¹ OSCAR CRUZ BARNEY, Historia del Derecho mexicano, Ed. Impresora Castillo Hermanos S.A. de C.V. México D.F. 1999, p. 22



consideraba así como una agrupación de aquéllas, que desempeñaban sus actividades de gobierno del modo en que cada uno de sus jefes lo mandara.

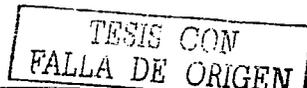
De acuerdo con los historiadores, la forma de organización, dentro de las tribus vencidas se dividían en tres tipos:

- “Los pueblos sujetos totalmente: se regían por las Leyes del México-Tenochtitlan, y por lo tanto pagaban tributo como se marcaba a la propia ciudad, y dentro de los cuales se asignaba un funcionario para su gobierno.
- Los pueblos sujetos parcialmente: en éstos regía su propio gobierno; pueblos que conservaban su capacidad de gobernarse internamente, pero que admitían funcionarios para el cobro de tributos pactados.
- Protegidos: pueblos independientes, que en calidad de aliados obsequiaban a Tenochtitlan productos, servicios, etc., lo cual no tenía ninguna cantidad, y que significaba la protección de aquél sobre el primero.”²

La estructura política de la civilización Azteca define su gran capacidad de gobierno; se exigía de sus pueblos ciudadanos y gobernantes el impuesto que sería en ese momento la base de la organización del estado, sus actividades y sus funciones, así como los gastos que para mantener la ciudad en un buen estado se requirieran.

Es en este momento es donde apareció la figura del tributo como una forma de manutención por parte de los gobernados para con su gobierno.

² MARÍA DEL REFUGIO GONZALEZ Historia del Derecho Mexicano, colección panorama de México UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas p. 3





La estructura político-social mexicana se regía por dos principios fundamentales: la jerarquía y la especialización de funciones.

En lo referente al trabajo había dos tipos de personas, las que trabajaban y las que dirigían; así, los *macehuales* eran las personas comunes y los que realizaban los trabajos manuales, y los *pillis* y los *tecuhllis* servían a la guerra y cuidaban las tierras del *calpulli* y las administraban.

De lo anterior, es fácil definir que existía una división similar para los tributos, se encontraban los tributados y los tributarios; los *macehuales* eran los mayores tributarios y los *pillis* eran los tributados de cada barrio en el que se encontraban.

Entre comerciantes o *pochtecas* también había diferencias sociales, ya que también existían los *pochtecatlatoque* y los cuales tributaban por medio de sus actividades y por sus servicios, de acuerdo a la actividad a la que aquéllos se dedicasen, de tal modo que no sólo pagaban a su *calpulli* sino también a los de los barrios aliados en las mismas proporciones.

En casos extremos, a los *pillis* o alguno de éstos, se les podía castigar quitándoles el derecho a ser tributados y se les obligaba a tributar; además, existían excepciones para los macehuales que se distinguían en batalla para que no tributaran.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Los sacerdotes tenían a su cargo tierras para su manutención y también pagaban impuesto por estas tierras, ya fuese con el fruto de las mismas o con el de las rentas.

Los artesanos formaron una base fundamental de sustento ante el gobierno Azteca, ya que contribuían con su oficio y principalmente se dedicaban a tributar para un solo noble o Tlatoani.

Como se ha podido observar, la principal fuente de ingresos de los gobiernos de esa época, fueron los tributos, ya que aun cuando los productos formaban parte importante, no cubrían las necesidades que la adquisición de tributos alcanzaba a solventar, por lo tanto, éstos pasaron a ser el modo idóneo y más práctico en que se sostenía la actividad militar, política y cultural de dicha civilización.

Cabe destacar que los propios gobernantes debían pagar lo justo por el uso goce y disfrute de los productos que dentro de las tierras del calpulli se trabajaban en su beneficio, ya que aquéllas aun cuando fueran destinadas por él mismo para el uso de toda la comunidad, no lo exime de la responsabilidad y debía pagar por su adecuado uso.

Esta reglamentación impuesta por los Tlatoanis de cada región, perdura hasta la llegada de los españoles, y por dicho motivo, la cantidad de riquezas retenidas en el Imperio Azteca sobrepasa las de todas las culturas y tribus que para esa fecha se encontraban en el territorio mexicano.



1.2 ÉPOCA COLONIAL.

Antes de entrar de lleno con un análisis de la época colonial, es preciso aclarar, que ésta no surge desde la desaparición del poderío Azteca, sino que es el resultado de todos y cada uno de los avances que dentro de sociedad colonizadora se estaban dando, y esto se debió en gran parte a los objetivos planteados durante la conquista.

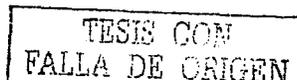
La forma de organización social, política, económica y de tributación, se vio afectada por la actividad militar de las tropas españolas, ya que la agresión trajo consigo un desajuste en todas y cada una de estas actividades.

La conquista resulta ser el parte aguas de las actividades socio-políticas del gran Imperio Azteca e incluso, de los demás pueblos que para aquel entonces habitaban el territorio nacional.

La diligencia española en lo que respecta a la actividad fiscal, surge por medio de las rentas americanas que se pretendían obtener de todas las acciones bélicas que en el territorio se realizaban, y de toda adquisición que dentro de ellas se remitió a la corona española. Incluso, Hernán Cortés, fue el primero en enviar las riquezas obtenidas de sus victorias, pretendiendo demostrar la calidad de aquéllas ante la corona de su país³

La actividad fiscal se realizó, en primera instancia, dentro de la Nueva España con el quinto real sobre metales preciosos y demás botín obtenido.

³ . Véase, ENRIQUE SEMO, México un Pueblo en la Historia, segundo tomo Ed. Nueva imagen Universidad Autónoma de Puebla México 1982 pp. 317





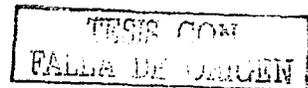
En 1526, la corona de España otorga el permiso necesario para la explotación de minas y bancos de perlas a cambio del quinto sol.⁴ Esta es la primera aparición del impuesto dentro de la Nueva España por parte de los conquistadores, ya que como se ha mencionado, la civilización Azteca contaba con sus actividades fiscales.

La actividad sobre el impuesto, no sólo fue aplicada a los nuevos empresarios de las tierras conquistadas, sino que los indígenas que se encontraban bajo el dominio de éstos, también debían pagar impuesto. Se define que los impuestos pagados por los indígenas consistían en dinero y en algunos casos en especie.

Las actividades comerciales tales como la alfarería, la minería, las artesanías, etc., sufrieron de la sombra que para ese momento se daba por los impuestos determinados por la corona Española.

El ingreso que producían todos y cada uno de los impuestos determinados por la corona Española, se veía severamente afectado por la aparición de factores ajenos a ellos mismos; se habla de una intervención inglesa, ya que ésta con sus trece colonias en el norte del continente amenazaba la seguridad de los impuestos de España y la poca estabilidad que se daba dentro de una Nueva España minada por el vicio de la avaricia y el poder que sufrían los virreyes de la época. Todas las acciones comerciales de la Nueva España necesitaban de la salida marítima, y es aquí donde surge otro tropiezo dentro de las diligencias fiscales de esas fechas, ya que sus

⁴ Ibidem, p. 230.





actividades marítimas se vieron amenazadas por la aparición de piratas, que minaron los envíos de mercancías y tributos a la vieja España.

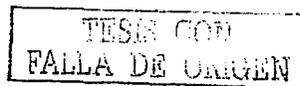
Por otro lado, las actividades de los pueblos indígenas destacaban en su aportación a la corona Española, ya que las ciudades vencidas tributaban; incluso, uno de los impuestos más importantes fue el de los Aztecas, de los cuales se llegó a recolectar "anualmente grano de 371 pueblos y el cual era suficiente para la alimentación de 361,641 personas. También recibieron en un año 2,896,261 piezas de textiles: mantas, mantillas, enaguas, etc. y 100 000 kilos de algodón. Además, cada provincia sojuzgada tenía obligación de mandar a la ciudad de México a personas para que desempeñaran diversos trabajos."⁵

Las estructuras capitalistas que se formaron por este tipo de actividad tributaria, ya se encontraban dirigidas a ciertas zonas de trabajo de los indígenas, a esto se le conoce como comunidades⁶; la gran parte de las ocupaciones que se realizaban dentro de éstas, se dedicaban al cultivo, pero la producción de éstas se diferenciaba de las comunidades españolas de producción, ya que realizaban una actividad de autoconsumo, e incluso, existía una acción de consumo obligado por parte de los españoles hacia los indígenas.

La explotación de los indígenas carecía de un carácter meramente individual, ya que dentro de la comunidad española, se encontraba como

⁵Véase MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ Historia del Derecho Mexicano, colección panorama de México UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas p. 3

⁶ Ibidem p. 2.





ganan, pero dentro de sus propias comunidades eran libres, aun cuando esto no significaba que estuviera fuera del alcance de la opresión del Estado⁷.

La sociedad novo hispana se considera hasta ese momento pluriparticular, en la cual el despotismo tributario, feudalismo y capitalismo embrionario están presentes simultáneamente.

La gran base de capital dentro de esta etapa no consistió en la expansión de la propia colonización, sino que se detuvo en el mecanismo de explotación, la esfera de circulación y en el pillaje; de esto podemos destacar las tres formas más comunes de explotación.

1. -La única rama que alimenta la metrópoli en sus colonias, es la extracción de metales.
2. -La economía está formada por estructuras locales relativamente desconectadas unas de otras y de muy diferente nivel. Debido a la ausencia del capitalismo manufacturero y a la heterogeneidad del proceso, este tipo de mecanismo no afecta los modos de producción y consumo.
3. -El capital explota a la colonia sólo parcialmente, ya que lo que la Nueva España producía sirvió como base para que la transformación de la burguesía española surgiera como una clase de rentistas ennoblecidos.⁸

⁷Véase, ENRIQUE SEMO, Historia del capitalismo en México, Ed. Nueva imagen México, 1990, p. 94

⁸ Véase ENRIQUE SEMO México un pueblo en la historia, segundo tomo Ed. Nueva imagen, p. 98



Como es posible observar, toda actividad de carácter económico tenía su fuente en el desarrollo capitalista, y es aquí donde nace lo que desde los primeros años del siglo XVI se conocería como las haciendas, ya que en lugar de perderse al desaparecer las comunidades a finales del siglo XVIII, y a principios del siglo XIX, creció con una gran fuerza y aún más importante, sobre las miradas de los antiguos conquistadores.

La desaparición de las comunidades fue el resultado de la gran explotación por parte de los comuneros, así como por los malos manejos que tuvieron dentro de este período las autoridades que se encargaban de gobernar la nueva colonia.

El caos se presenta cuando la difusión del trabajo realizado dentro de las haciendas llega a un grado mayor de frutos que el de las comunidades, y más aún, cuando las ganancias de aquéllas rebasaban por mucho a la de los funcionarios de la época, que agravaban el problema, ya que para entonces los hacendados eran criollos y los funcionarios españoles.

Todas las fricciones dentro de este nuevo sistema de latifundios originan un problema mayor, ya que de aquéllos se desprendía el monopolio de las actividades de producción más sustanciosa, y por consiguiente, el descontento del gobierno.

Las fricciones se vuelven realmente fuertes, cuando voceros de la iglesia y de la administración virreinal comienzan a criticar abiertamente el sistema de la gran propiedad de la tierra y comienzan a culpar a los hacendados de problemas como hambres y epidemias de las cuales sufría el país en ese momento.



Los hacendados se defienden diciendo que las actividades de producción que desempeñan son mejores que las que la propia corona había implementado.

La actividad tributaria de modo despótico realizada por los españoles en sus nuevas colonias, no pudo removerse sólo por el cambio de sistema de producción, ni con el cambio de propiedades de las tierras en manos de criollos, sino que hubo la necesidad de tomar medidas en contra de los opresores del desarrollo integral e independiente del entonces pueblo mexicano, y es aquí donde comienza la etapa que da la libertad al entonces pueblo oprimido.

1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE.

La Revolución de Independencia abarca un sin fin de actividades tanto políticas como socio-económicas, pero en realidad, el estudio de los movimientos que dieron la libertad a nuestro país, no es el objetivo de este trabajo, sino las repercusiones que de estos se dieron dentro de su política económica; es de este modo que comenzaremos esta ÉPOCA INDEPENDIENTE, con la actividad ya propia de un México libre del yugo de todo gobierno español.⁹

La revolución de independencia, trae consigo una transformación en lo que respecta a la actividad tributaria del entonces pueblo independiente, y es

⁹Véase. ENRIQUE SEMO, México un pueblo en la Historia segundo tomo Ed. Nueva imagen, Universidad Nacional Autónoma de Puebla México 1990 p. 109.



en este momento cuando las políticas sobre igualdad y bienestar social serán probadas por las actividades del gobierno de esta época.

Después del movimiento independentista, las relaciones comerciales hacia el extranjero se vieron seriamente afectadas, porque las acciones bólicas de los independientes, que se desarrollaron en el bajo, dejaron altamente dañadas las zonas más importantes de producción agrícola; todo estas circunstancias se traducían durante el año de 1821, de manera precisa, a través de los números que daban cuenta del estado de la hacienda pública.¹⁰

Los cambios dentro del sistema impositivo de la corona española comenzaron a sufrir estragos aun antes de la consumación independiente, ya que en 1812 se instalaron en la península las Cortes de Cádiz esto aunado a la independencia, así como a su culminación más tarde, dio como consecuencia trascendentales medidas hacendarias, tales como suprimir contribuciones, impuestos que se redujeron y nuevas contribuciones.

Contribuciones canceladas: "El 13 de octubre de 1821 se abolió el 10% que pagaban los efectos del comercio al salir del Imperio. El 31 de diciembre se concedió a las provincias internas de oriente, exento de todos derechos, el libre comercio de mulas por tierra con los Estados Unidos.

¹⁰Véase. CATALINA SIERRA, *El Nacimiento de México*, Ed. Porrúa, México 1984, p. 45.



En resumen se suprimieron: tributos, media anata*, donativos para la guerra, derechos de sueldos, azogues de Castilla y Alemania, fletes de éstos, 4% de empleados, fortificación y bulas de Cruzada. Estos ramos producían anualmente 3,073,911 pesos"¹¹

Los impuestos que se redujeron: Iturbide en Querétaro, en 1820, redujo el derecho de alcabala, de un 16% a 6%, se ratificó el bando en 1821. Los impuestos sobre arancel interior para el funcionamiento de las aduanas marítimas, también los derechos de importación se alteraron notablemente, así como que se redujo el derecho de tres pesos y un real, el impuesto a la carga de pulque en su introducción a la capital.

Se redujeron el pago por cada pieza de plata, la mecha de oro y todos los derechos que se impusieron a las monedas y pastas de oro y plata, ambos metales por única contribución el 3% sobre el verdadero valor de ambos metales, reduciendo los derechos que se pagaban en la moneda, apartado y ensaye.

Nuevos impuestos: Los derechos que al pago de mercancías ingresaban al país, el establecimiento de la plaza de toros como su renta, el derecho de avería,^{*} el ingreso al erario de las limosnas, los bienes de las instituciones religiosas, esto consistente a la orden de las Cortes que suprimió el Tribunal de la Santa Inquisición.¹²

* Rafael de Pina define media anata como: Frutos, rentas o emolumentos que en un año produce cualquier empleo o beneficio.

¹¹ Véase CATALINA CIERRA, *El Nacimiento de México*, Ed. Porrúa, México enero 1984, p. 48

* Rafael de Pina define como avería el: Gasto extraordinario o eventual que para la conservación o cargamento de ambas ocurriera durante la navegación.

¹² *Ibidem*, p.161



Los ingresos que para la época sostenían la economía del Estado mexicano, se basaron en la *alcabala*, *tabaco*, *minería* y *pulque*, de las que se sustentó aun después del movimiento independiente, y que por éste sufrieron algunos estragos.

Alcabala: Era un impuesto indirecto sobre todos los artículos de comercio y tráfico; también las mutaciones de venta y dominio. Las acciones bélicas objeto de la revolución de independencia, afectaron las alcabalas marítimas, pero aumentaron las terrestres.

Tabaco: La explotación del tabaco consistía en lo que llamaríamos un monopolio de Estado; sus ingresos formaban parte del ramo de "remisibles", es decir, que el movimiento era propiamente del Estado o bien de la Corona; el decaimiento de las actividades tabacaleras, se debió a que la corona Española dispuso del capital con que giraba el negocio, por ello se redujeron las labores de las fabricas de México, Guadalajara y Oaxaca.¹³

Todo acto comercial y de recaudación de impuestos se vio afectado por las actividades militares, así como por la intervención de la iglesia dentro de los asuntos del gobierno.

Los impuestos constituían la base del sustento del gobierno independiente, a pesar de existir ciertas irregularidades dentro de su desempeño comercial, las cuales aunadas al inicio de un capitalismo expansivo, se combinaron para que la economía de ese momento no pudiera

¹³ Ob. Cit. CATALINA CIERRA p. 10



solidificarse en unas bases económicas robustas, que permitieran su desenvolvimiento tanto en su país, como en los extranjeros.

El sistema comercial de los países extranjeros que pretendían abrir campos de producción dentro del gobierno mexicano, se vieron limitados por los bajos medios de producción con los que contaba el Estado mexicano de esa época, así como una lenta recuperación de los capitales invertidos y de un inseguro futuro industrial, producto de las limitadas medidas de producción con las que se contaba en ese momento.

Los métodos de imposición económica del pueblo independiente, no trascendieron durante sus primeros años ya que aquellos contaban con las características propias de las actividades de la antigua corona opresora; esta etapa de estancamiento industrial, económico y hacendario, perduró de 1824 a 1850, por diferentes obstáculos como:

- "Los altos precios internos y la baja calidad de los productos locales incinaban a los consumidores hacia los productos importados.
- La descapitalización interna, provocada por la emigración y luego por la expulsión de los españoles.
- La inestabilidad política que se vivía no permitía la explotación de las inversiones aventureras.
- La acumulación de capitales en manos de la iglesia así como un próspero negocio de bienes inmuebles y donaciones de fieles ricos.



- La antigua estructura económica seguía imperando, y sus características consistían en baja densidad de mercados, la desigual concertación demográfica, la limitada división social del trabajo, lo rudimentario de los medios de transporte y la bajísima productividad antecedió una crisis agrícola¹⁴.

Como se ha podido observar, gran parte de la estructura hacendaria consistía en una base de carácter colonial, la cual, aunada a un descontrol político-social y al avance de la cultura capitalista, así como a un mal manejo de los recursos naturales tanto por parte del Estado independiente, como de la iglesia, la que persistía en sus conductas intervencionistas dentro de los campos de producción y de su mal manejo de los fondos, y lejos de ser para beneficio del México independiente, buscaba el beneficio individual de sus estructura eclesiástica. Todo el desarrollo del Estado se encontraba invadida por la iglesia, así que se necesitaba de una separación de ésta para con aquél si es que realmente se quería llegar a un gobierno independiente; por esto, surgirían años más tarde los movimientos que permitirían reformar la situación eclesiástica con el Estado que buscaba la independencia completa.

Es notorio que la estructura de nuestro país no había consolidado sus fines después del movimiento de independencia; existían grandes dificultades de carácter político, legislativo, hacendario, económico y social; es en este momento donde al existir problemas de esta magnitud en el país, los conflictos internos no se podían hacer esperar y los cuales tenían como objetivo una

¹⁴ Véase, ENRIQUE SEMO México un pueblo en la historia, segundo tomo Ed. Nueva imagen Universidad Autónoma de Puebla, México 1982. p. 121



nueva estructuración política y social, que beneficiara a las clases oprimidas y que permitiera el avance de país.

Es en este momento que Las *Leyes de Reforma* llegan a ocupar un lugar indispensable para el momento histórico dentro de lo que el país estaba viviendo.

1.4 ÉPOCA DE LA REFORMA.

La Constitución de 1857, después de pasar por un proceso en el cual se determinó que sería una nueva Constitución, o bien, debía haber una recopilación de la Constitución de 1824; de este modo y después de varias propuestas sobre estas dos opciones, "El 5 de febrero de 1857 se juró la *Constitución de 1857*"¹⁵.

Las actividades políticas, sociales y económicas se encontraban en un estancamiento, ya que la Constitución de 1824, e incluso de 1857, se encontraban todavía con algunos matices coloniales, lo cual no permitía un avance en el desarrollo del país, y que pese a las mejoras dentro de las ramas industriales, el campo, y las manufacturaciones, no se lograba alcanzar el nivel que para ese momento debía tener un pueblo ya independiente.

Las actividades industriales se encontraban con características muy similares a las haciendas, ya que las jornadas de trabajo eran exhaustivas y con salarios demasiado bajos; esto sin contar que "Las industrias contaban

¹⁵ Véase OSCAR CRUZ BARNEY, *Historia del Derecho mexicano*, Ed. Impresora Castillo Hermanos S.A. de C.V. México D.F. 1999, p. 540



con su tienda de ralla¹⁶, la cual proporcionaba a los trabajadores los productos básicos a un elevado costo.

Con la aparición de la Constitución de 1857, la actividad del país, aunque lenta, seguía un curso hasta cierto modo tranquilo, y por lo tanto se pretendió realizar nuevos movimientos, como la guerra de los tres años que pudo ser la continuación del plan de Ayutla, y que se caracterizaron por ser levantamientos populares que se enfrentaban al ejército profesional y que seguían impetus de reforma.

Las actividades tendientes a las ideas reformistas, colocaron frente a frente a los conservadores y a los liberales, los que tenían tendencias completamente diferentes unas de otras, y no se podía llegar a una conciliación entre éstas.

Por una parte, Los conservadores solicitaban que las reformas consistieran en ventajas hacia la iglesia, y por el otro lado, los liberales pensaban que esto convertiría la lucha en guerra religiosa, y por lo cual sus tendencias eran propiamente a favor de la ausencia de intervención del clero.

El antecedente de las *Leyes de Reforma* fue el "*Manifiesto del Gobierno Constitucional a la nación*", dictado por Benito Juárez el 7 de julio de 1859, y con el que se decidió terminar con los elementos que servían de apoyo al clero.

¹⁶ Véase, ENRIQUE SEMO, *México un Pueblo en la Historia*, segundo tomo Ed. Nueva imagen Universidad Autónoma de Puebla México 1982, p. 265



1. Adoptar como regla general invariable la más perfecta independencia entre los negocios del Estado, y los puramente eclesiásticos.
2. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.
3. Extinguir las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.
4. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus diferentes templos.
5. Declarar que han sido y son propiedad de la nación que hoy administra el clero secular o regular con diversos títulos así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
6. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles así por la administración los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente el sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para esto intervenga la autoridad civil.

A partir de este *Manifiesto*, se consolidarían las bases de las *Leyes de Reforma* que definía un cambio definitivo entre las relaciones del Estado Mexicano y la iglesia, y que se manifestaba bajo las siguientes disposiciones:



1. Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales y Juzgados de del fuero Común del 23 de Noviembre de 1855.
2. Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de 25 de junio de 1856.
3. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859.
4. Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859.
5. Ley Orgánica del Registro Civil o Ley sobre el estado civil de las personas del 28 de julio de 1859.
6. Decreto del Gobierno por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y campos santos del 31 de julio de 1859.
7. Decreto del Gobierno por el que declara qué días deben ser festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia del 11 de agosto de 1859.
8. Ley sobre libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860.
9. Decreto del gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia del 2 de febrero de 1861.



10. Decreto del Gobierno por el que se extinguen en toda la República las Comunidades religiosas del 26 de febrero de 1863.

Como se puede observar, estas disposiciones asentaron el modelo liberalista de una manera definitiva dentro del sistema político del Estado mexicano.

Como se analizó en la época independiente, la iglesia tenía a su favor una gran cantidad de capital y un acceso amplio dentro de las actividades productivas y del Estado mexicano, por lo cual, la producción y actividades de éste no fueron completamente independientes, ya que esta intervención limitaba un avance en la completa independencia del Estado.

Después de la victoria de los liberales sobre los conservadores, Juárez regresa al ejecutivo, y éste, al tratar de establecer las bases de una hacienda y mejorar las finanzas de un país recién recuperado por la guerra, decide que cancelaría la deuda externa y la deuda interna por dos años, lo cual no favorece a la estabilidad del país, ya que los españoles y franceses deciden invadir las costas de Veracruz, para presionar a Juárez y así pagara sus adeudos con estos países. De estos acontecimientos, Juárez se ve forzado a viajar a Veracruz, es entonces donde Juárez se ve en la necesidad de firmar el tratado de la Soledad, y en los que se establecía que se respetaría la independencia de México y su territorio, así como la retractación de que el gobierno mexicano no cumpliría con sus deudas a sus acreedores. A este respecto, los españoles tomaron el camino de regreso a España, cosa que no importó a los franceses, los cuales avanzaron hacia el territorio Nacional, dando con esto el inicio de la invasión francesa.



La invasión francesa que se encontraba en nuestro territorio y que, años después, sería forzada a regresar a su país, resulto ser la última intervención extranjera que sufriera el pueblo mexicano, y es el punto de culminación de las intervenciones extranjeras; la delimitación tajante entre los liberales y conservadores, y que en lo subsiguiente éstos últimos regirían, con sus ideas al gobierno mexicano, y que aun cuando no dejaran de existir diferencias entre las ideas políticas dentro de la nación, sí formarían las bases de lo que fue y sigue siendo el Estado mexicano hasta la actualidad, obvio es que con los ajustes y consecuencias de la revolución mexicana, pero con sus bases fijadas en este periodo histórico.¹⁷ Después de las disputas de los liberales y conservadores, las intervenciones extranjeras y los problemas que enfrentaría el gobierno liberal después de la invasión francesa al país, al parecer, todo propondría un cambio para el bienestar nacional, puesto que las ideas liberales de ese gobierno, propondrían un saneamiento de la hacienda pública y de las finanzas, la cual se vio afectada por la invasión francesa, y que sería la base de un levantamiento económico dentro del gobierno liberal. Pese a las actividades y esfuerzos de éste, las actividades financieras, no avanzaron lo que se esperaba y se vieron afectadas por una nueva nube que opacaría los ideales de superación: el porfirismo, que aun cuando sustentó sus actividades con el expansionismo de las actividades productivas del país y con la apertura de las diversas zonas económicas, también reprimió mercados hacia las actividades del campo, en lo que respecta a la propiedad de los latifundistas, los cuales sólo se veían beneficiados por la explotación de la clase obrera y campesina, la que recibía todos los estragos de un sistema, que aun cuando se encontraba económicamente estable permanecía bajo una tensa calma, por lo cual se originaría años más tarde la revolución mexicana, que sería el único

¹⁷ CATALINA CIERRA Ob. Cit. p. 10



medio para tratar de encontrar un futuro de igualdad y de desarrollo en todos los ámbitos del país.

Un estudio detallado de las condiciones históricas de nuestro país, se conduciría por rumbos que no son precisos para el objetivo base de este trabajo, que pretende, dar un enfoque sobre los antecedentes, avances, problemas y transformaciones que recibió el sistema tributario mexicano, así como los factores que intervinieron en el estado actual de aquel sistema, y del que forma parte fundamental el impuesto, el cual es el punto base en ésta investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAPÍTULO II. MARCO LEGAL APLICABLE A LA MATERIA

2.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO FISCAL.

Desde un punto de vista doctrinal, el Derecho Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que pretende sistematizar y regular los ingresos. Partiendo de esta definición, el Derecho Fiscal es el punto base por medio del cual se sustenta el Estado, para allegarse de los ingresos necesarios para sus actividades, así como para prever a sus integrantes de lo necesario para solventar sus necesidades básicas.

Desde el punto de vista práctico, es cierto que las Leyes fiscales en sus diversas aplicaciones y ramas, envuelven la base de los ingresos del Estado, pero no necesariamente solventan las necesidades de los integrantes que de este último dependen, es por eso que se manifiesta dentro de la definición doctrinal, que las Leyes fiscales pretenden sistematizar y regular, ya que no alcanzan del todo ese objetivo.

En realidad, el Derecho Fiscal, no sólo se enfoca a la obtención de ingresos; también ha desarrollado un sistema jurisdiccional por el cual dirime las controversias que en esta materia se suscitan y el cual se encarga del estudio y solución de los conflictos que dentro de esta rama se presenten, tomando en consideración que los problemas que surgen, se deben a la acumulación de ingresos como parte de la actividad que esta rama desarrolla; tomando en cuenta que los problemas que en ella se pueden presentar tendrán como partes, al Estado como ente del impuesto, y al particular como



ente de las contribuciones y al las personas morales que se presenten en dichos sucesos

Desde un punto de vista más amplio, el Derecho Fiscal es una rama del Derecho con la cualidad de autonomía; tal es así que, Rafael Bielsa expone: "En realidad se habla de autonomía, apartándose un poco del sentido estricto del término, cuando se afirma, no que el Derecho Fiscal pueda crear sus propias Leyes, principios y reglas, sino que ese Derecho, en su conjunto general, se define como un todo orgánico, distinto de las otras ramas del Derecho".¹⁵

El Derecho Fiscal, no sólo comprende una rama del derecho, sino que se encuentra en un plano aún más completo, ya que se encuentra estructurado en un sistema bastante amplio; esto se debe a la autonomía de la cual está revestido el Derecho Fiscal, pero esto, lejos de ser de carácter legislativo, como lo expresa Rafael Bielsa, es de un carácter formativo; significa que se rige por sus propios tribunales, los cuales se encuentran dispersos dentro de diversas zonas geográficas dentro de la República y tienen sus funciones basadas en actividades propias de la materia; además, no cuenta con organismos descentralizados, como es el Sistema de Administración Tributaria (SAT), capaz de efectuar las funciones propias de recaudación, con el cual pretende hacer más amplios los fines para los que fue creado.

La definición de Rafael de Pina Vara, nos indica que el Derecho Fiscal es el: "Conjunto de las disposiciones legales referentes a los gravámenes o

¹⁵ GREGORIO SÁNCHEZ LEÓN, Derecho Fiscal Mexicano, décima segunda edición, México 2000, p. 43



impuestos establecidos por el Estado, Entidades Federativas o Municipios*, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos."¹⁹

En este sentido, el Derecho Fiscal figura como coadyuvante del Derecho Financiero, ya que se encuentra dentro de las normas que sistematizan contribuciones; todo esto se basa en un estudio de las actividades económicas que vive el país y es exactamente en donde se encuentra la relación con el Derecho Financiero, ya que en este último se encuentran las actividades tendientes a la organización de los recursos de la Hacienda del Estado, basados en tres principios importantes, como lo son:

1. Estar destinadas a cubrir los gastos públicos de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal, Municipal, y en los lugares en que residan los contribuyentes
2. También se requiere de que las contribuciones sean proporcionales y equitativas.
3. Que para su recaudación estén contenidas en Leyes.

En cuanto a los principios de recaudación de las contribuciones, visto que se generan de estos tres puntos, los que contempla el artículo 31, Fracción IV, de la Carta Magna, y por el cual se da fundamento constitucional a lo antes mencionado, pero en cuanto a lo que hace a los gastos del Estado, también cuenta con principios.

* Rafael Depina Vara, define al Municipio como: "Base territorial de la organización política y administrativa de los Estados"

¹⁹ RAFAEL DE PINA VARA, Diccionario de Derecho, 29 ed. Ed. Porrúa, México 2000. p. 235



1. El principio de legalidad este principio hace referencia a la base jurídica con la que debe de contar y se debe de desarrollar los gastos del Estado, tal es el caso del presupuesto de egresos y cuya vigencia es anual.
2. Al principio de exactitud y justificación, en virtud de que la cuenta pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y los objetivos contenidos en éstos.

Es evidente que la función del Derecho Financiero, se encuentra más dirigida a la distribución de los recursos propios para las actividades del Estado y que la del Derecho Fiscal es allegarse de los recursos que el Estado necesita par solventar las necesidades del mismo. Pero en términos más amplios, el Derecho Fiscal, no sólo se encarga de la recaudación y liquidación de contribuciones, esto es sólo parte de su naturaleza ya que la complejidad del Derecho Fiscal abarca sus actividades de jurisdicción. De esta manera podemos ver que el Derecho Fiscal amplía su campo de labor, en cuanto a sus acciones de control y disolución de controversias, que dentro de sus actividades de recaudación y en de la aplicación de sus funciones se puedan presentar

De lo anterior surge la capacidad del Derecho Fiscal para dirimir controversias entre los tributantes (contribuyentes) y los tributarios (la Federación por parte de sus instituciones).

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el órgano encargado



de dirimir las controversias que se suscitan en el desarrollo de las actividades del Derecho Fiscal; adquiriendo el carácter de Tribunal Administrativo y dotado de autonomía para dictar sus fallos y las atribuciones que la Ley le confiere (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa); se define a este último como jurisdiccional*, pues el mismo artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dice:

“Los interesados afectados por los actos o resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer recurso de revisión o intentar la vía jurisdiccional correspondiente.”

Lo anterior sólo reafirma el hecho de que la vía jurisdiccional es el juicio de nulidad que prevé el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación; por tal motivo, es ésta una de las actividades que el Derecho Fiscal realiza para el mejor desarrollo de sus actividades de recaudación y de legalidad de las mismas.

Debemos hacer una aclaración en lo que respecta a las facultades que se encuentran dentro del ámbito jurisdiccional y el judicial, y donde el primero solo se encarga de dirimir controversias de carácter administrativo y el segundo pertenece a una de las divisiones de poderes en cargadas de impartir justicia por ser su objetivo primario se encuentran separadas por ser la primera de carácter administrativo y el segundo de carácter judicial.

* Rafael De Pina Vara define a la jurisdicción como la Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidirse.



De lo antes expuesto, es necesario señalar que el Derecho Fiscal, como parte de la Administración Pública Federal, tiene inmersa en sus funciones, el carácter jurisdiccional para aplicar el derecho por la vía del proceso, pero siempre dentro del carácter administrativo, el cual surge del Poder Ejecutivo; mientras que el carácter judicial, aun teniendo facultad jurisdiccional, compete al Poder Judicial, por pertenecer propiamente a este Poder regidor de nuestro Estado.

Sobre todo lo antes expuesto, es necesario concluir que en realidad, el Derecho Fiscal se encuentra inmerso dentro de la Administración Pública Federal, que contempla dentro de sus adentros, la capacidad para regir sus instituciones, de un modo autónomo, dentro de los rangos señalados, y que está revestido de la capacidad jurisdiccional para dictar el derecho mediante un proceso, el juicio de nulidad (artículo 197 Código Fiscal de la Federación); por lo tanto, debe respetar la división que existe entre sus atribuciones como organismo administrativo y las que facultan al judicial.

Como punto de cierre, es conveniente señalar un punto de vista conclusivo sobre la definición del Derecho Fiscal, el cual se puede definir entonces como: El conjunto de normas de carácter administrativo Federal que pretenden regular las actividades del Estado mexicano, tendientes a la recaudación de las contribuciones necesarias para los fines básicos de la Federación, así como la capacidad de sus instituciones para dirimir las controversias que durante sus actividades se presenten.



2.2 BASE CONSTITUCIONAL DEL IMPUESTO

La base constitucional del Impuesto se encuentra en la potestad del Estado en lo referente al imperio, y respecto a esa potestad el Estado mexicano exige coactivamente a sus ciudadanos su contribución para poder satisfacer sus fines; a este respecto, Héctor Villegas nos manifiesta: "El impuesto, es pues, una institución de derecho público. No es un contrato bilateral entre Estado y contribuyente ni una "carga real" que deban soportar los inmuebles, como alguna vez se sostuvo y por la jurisprudencia (ver "La Ley", t 28, p. 303). El impuesto es una obligación unilateral de la voluntad impuesta coactivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio (ver "Fallos", 218-596; 223-233)." ²⁰

Con respecto a la contribución de los ciudadanos para poder satisfacer los fines del Estado, Hugo Carrasco Iriarte nos manifiesta que: "Es de este modo que resulta razonable la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece en el artículo 31, fracción IV, de la carta magna, es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a tributo." ²¹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como podemos ver a continuación, el artículo 31 en su fracción IV establece:

"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

²⁰ HECTOR B. VILLEGAS, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo único 59 edición, Ed. Ediciones De palma Buenos Aires 1993, p.72

²¹ HUGO CARRASCO IRIARTE, Derecho Constitucional, Ed. Harla, México 1993, p. 147.



Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.”

Las obligaciones de los mexicanos están fundadas dentro del artículo 31, Fracción IV, de la Carta Magna, pero aun cuando no existe en este ordenamiento la obligación de los extranjeros de pagar a la Federación, esto no implica que no exista esta obligación por parte de aquéllos para contribuir con la Federación, o con el lugar en que residan.

Como lo marca Hugo Carrasco Iriarte, sería injusto que los extranjeros no pagaran contribuciones al explotar y disfrutar de los beneficios que el país les puede otorgar, ya que si los mexicanos contribuyen equitativamente por las ganancias que dentro del país adquieren, del mismo modo los extranjeros, al tener un beneficio producto del país, por la explotación del mismo, también deben contribuir equitativamente a los gastos de manutención del Estado.

En materia constitucional, la obligación de aportar a la Federación, corre por parte de los individuos, pero las funciones de recaudar, corre a cargo de las instituciones del gobierno dentro de las diversas zonas en las que se tengan los medios para ello. Donde erogar significa dar al estado lo que se solicita como persona moral o como persona física y que se encuentra fijado bajo una imposición ya delimitada por el Estado.

El fundamento constitucional de este supuesto se encuentra en el artículo 73 constitucional, en sus fracciones VII, XXIX, dentro de las cuales se el Congreso de la Unión:

“El Congreso tiene facultad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.”

...XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior.
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5o. 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.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica...”

Es comprensible que el Congreso de la Unión tenga las facultades señaladas dentro del artículo 73, ya que como el ente supremo de legislación y



actividades tendientes a dirigir la política económica de nuestro país, sólo puede ser aquél quien tome las decisiones que le confiere la Carta Magna de nuestro país.

La Federación*, por medio de la Constitución, fundamenta sus actividades con respecto a la recaudación de fondos para sus gastos ya que para que realice sus funciones y maneje el país, debe contar con los medios económicos necesarios para hacerlo y para ello es necesario la recaudación de las contribuciones y el adecuado manejo de las mismas dentro del ámbito de la economía nacional.

Si bien es cierto que la Constitución confiere facultades y derechos a la Federación para recaudar los fondos del Estado, también lo es que obliga a cumplir de esta manera con las funciones para las cuales fue creado, de tal manera que las contribuciones deben ser recíprocas; con esto se trata de hacer referencia a que si bien los sujetos del impuesto lo pagan, los beneficios deben reflejarse en los servicios y las actividades que el propio Estado está obligado a proporcionar.

En este sentido estamos hablando de una reciprocidad, la cual se maneja dentro de la Constitución como lo hemos estado observando, ya que los alcances obtenidos de las recaudaciones, no satisfacen los fines para los cuales fueron proyectados y dejan un vacío dentro de las expectativas de las mismas.

* Rafael De Pina Vara, define a la Federación como el: Sistema de organización política en el cual diversas Entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado denominado Federal, con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución.



Es notorio que la actividad de este Estado Federal se reviste de facultades para determinar las formas en que se organizarán y solicitarán a los individuos -que disfrutan de los beneficios de la explotación del Estado -las contribuciones necesarias y los impuestos que son objeto primordial de este trabajo, ya que es el medio más adecuado que tiene el Estado para recaudar sus fondos.

En consecuencia, podemos observar que dentro de nuestro sistema jurídico existe esta base constitucional, con la que, por derecho y "Potestad Tributaria"²² el Estado, no sólo está facultado para exigir obligaciones a sus particulares, sino que se encuentra obligado a cumplir con las necesidades que sus integrantes requieren y las que la propia Constitución le define, para alcanzar un adecuado manejo de sus actividades de gobierno. Con lo cual se da el fundamento constitucional para las actividades de imposición, recaudación y los derechos que estas actividades representan a los integrantes del Estado mexicano.

3.3 LEYES APLICABLES AL IMPUESTO.

Para efectuar una clasificación de las Leyes aplicables al Derecho Fiscal, es necesario acudir a la clasificación jerárquica; partiendo de la teoría de Hans Kelsen, la cual nos indica cuatro puntos importantes; desde el punto de vista espacial, temporal, material y personal.

²² HECTOR B. VILLEGAS, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Tomo único 59 edición, Ed. Ediciones De palma Buenos Aires 1993. p. 186



En el Derecho mexicano, la base jurídica de cualquier Ley es y debe ser la Constitución Política, de la cual se desprenden todas las normas jurídicas las que, por grande que sea su alcance o amplio que sea su margen de actuación (tal es el caso de las Leyes Federales), no pueden estar en un rango mayor que el de la Carta Magna. Así, dentro de nuestro sistema jurídico, encontramos, como la propia Ley Suprema otorga ciertas facultades a las Entidades Federativas, las cuales corresponden a una Entidad libre para regir sus actividades internas, pero que se encontrarán sujetas a las disposiciones que la Federación disponga por medio del Estado mexicano.

Cabe hacer mención a que si bien se ha especificado que el Derecho Fiscal abarca un margen muy amplio, también lo es que esta investigación se evoca a la importancia primordial del impuesto y por ende, su objetivo al delimitar al Derecho Fiscal, va de acuerdo con el carácter Federal que lo reviste.

Tomando en consideración la jerarquía podemos hacer una división, dado que el procedimiento de formación de Leyes no define ninguna que las haga quedar subordinadas unas de otras. "En todo caso podemos dividir las Leyes por su jerarquía en constitucionales y Leyes ordinarias".²³

Como un ejemplo de las Leyes constitucionales podemos ver las que se encargan de las facultades descritas dentro del artículo 135 de la Ley Suprema:

²³ ***CÁRDENAS ELIZONDO, Introducción al estudio del Derecho Fiscal, Ed. Porrúa México 1992, p. 52



"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En el otro supuesto, en el de las Leyes ordinarias, éstas deben ser emitidas por el Poder Legislativo ordinario; esto significa que deben ser aprobadas por ambas Cámaras y por mayoría de votos, en el caso del Distrito Federal, pero si se tratare de alguna Entidad Federativa deberá acatarse a lo que disponga la Constitución de dicha Entidad.

Por otro lado, existen dentro de las Leyes ordinarias, una serie de subdivisiones, tales como las de las normas, reglamentos, decretos, tratados, que son realizadas para llevarlas a un fin determinado, de tal manera que son necesarias para el manejo y control de las actividades estatales.

Existen divisiones en lo que respecta a las Leyes ordinarias, ya sea dentro del Distrito Federal, o bien en las diversas Entidades Federativas, esto es con el objetivo de satisfacer de un mejor modo las necesidades de toda la Federación en sus diferentes puntos geográficos. Así, la Constitución como



Ley Suprema, actúa como Ley Objetiva, y las demás ramificaciones que son las Leyes ordinarias, como adjetivas.

A este respecto, podemos definir que, orden jerárquico deben seguir dichos ordenamientos legales, tal como lo manifiesta Cárdenas Elizondo, en la Introducción al Estudio del Derecho Fiscal y es:

- “1. -La Constitución General de la República.
2. -Leyes del Congreso de la Unión y Tratados aprobados por el Senado.
3. -Leyes o decretos expedidos por el Ejecutivo (legislación delegada, artículo 49 constitucional)
4. -Reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.
5. -Disposiciones de carácter general emitidas por autoridades fiscales expresamente facultadas para ello.
6. - Normas individualizadas.

El orden jerárquico antes expresado, contempla de manera general a las Leyes y, dentro de la rama que nos ocupa, podemos encontrar que la jerarquía de las Leyes fiscales no difieren demasiado de las Leyes generales.

Dentro de la jerarquía nacional o provincial mexicana, existen los siguientes ordenes.

1. Constitución General de la República.
2. Leyes Federales y Tratados aprobados por el Senado.
3. Constituciones locales.
4. Leyes ordinarias locales.
5. Reglamentos expedidos por los Ejecutivos Locales.



6. Reglamentos municipales.
7. Normas individualizadas." ²⁴

En relación con el ámbito espacial de validez, encontramos que existen normas fiscales generales o locales, entendiéndose a las primeras como aquellas que se encuentran vigentes y se aplican a todo el territorio del Estado (entiéndase Estado en el sentido más amplio de la palabra), y a las segundas, como las normas que se encuentran vigentes dentro de un territorio determinado para su aplicación, esto es, que se aplican en una zona geográfica especificada dentro del propio Estado mexicano.

Con respecto a los niveles jerárquicos, en el Derecho Positivo* mexicano, existe una división, la cual consta de Normas Federales, Locales y Municipales, esto se fundamenta con los artículos 40, 45 y 115, de la Carta Magna, que establecen la forma de gobierno dentro del país, constituido en un República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Y por lo que hace al numeral 115 antes referido, constituye la base de los municipios, los cuales se sujetarán a sus Entidades respectivas del mismo modo en que éstas lo hacen con la Federación.

Así, las Leyes federales se aplicarán dentro de toda la Federación, con las excepciones en las que se encuentren las normas aplicables sólo al

²⁴ Ibidem, p. 53

* RICARDO SOTO PÉREZ, Nos define al Derecho Positivo, como: El conjunto de normas jurídicas en vigor que tienen fuerza obligatoria en un momento y lugar determinados. Así que la Leyes reglamentos códigos etc., que están aplicándose actualmente en nuestra República, constituyen el Derecho Positivo mexicano. RICARDO SOTO PÉREZ, Nociones de Derecho Positivo mexicano, vigésimo sexta edición, Ed. esfinge Naucalpan Edo de México 1998, p. 25.



Distrito Federal; y por el otro lado, las normas locales tendrán su aplicación dentro de las circunscripciones territoriales del Estado o Municipio que correspondan.

Es en este punto donde debemos señalar que el carácter de las normas fiscales corresponde a Leyes de nivel federal, por no tratarse de intereses individuales, sino por ser de interés público y estar dirigidos a todos y cada uno de los individuos que conformamos el Estado.

En estos términos, es un tanto drástico manejar que nos compete a todos, pero en realidad así es como debería manifestarse, ya que directa o indirectamente se afecta a todo individuo dentro del Estado; es aquí donde se mezcla el interés particular y colectivo de cada uno de los individuos por buscar un mejor nivel de vida. El impuesto se encuentra regulado por varias Leyes, las cuales con el carácter general y federal que le revisten, pueden ser sólo aplicadas a los individuos que se encuentran dentro del supuesto de imposición marcado por el Estado. La adecuación de una situación tributaria radica en el hecho de tener la capacidad de ingreso, producto de los frutos del trabajo dentro del Estado al cual se le debe la obligación de tributo o bien, de la adquisición de los bienes que la Ley señala (Ley del Impuesto Sobre La Renta artículo 1 y 104); por consiguiente no se puede solicitar a un individuo impuesto alguno, cuando éste no se encuentre dentro de los supuestos que generen el impuesto al Estado.

La ubicación exacta del impuesto, permite enfocarnos en la recaudación directa que hace el Estado, ya que las demás formas de ingreso de este último son un tanto más complejas y no permiten ver los alcances de la recaudación.



aun cuando esto no les reste importancia, ya que no dejan de ser ingresos para la Federación.

En el tenor de las ideas antes expuestas, es posible divisar los niveles y divisiones que contiene el Derecho Fiscal con relación a las demás Leyes e incluso, la base constitucional que le permite realizar sus funciones a favor de la Federación y de los individuos que la conforman como Estado Libre Y Soberano.



CAPÍTULO III. REPARTO DEL IMPUESTO: FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1 EL IMPUESTO EN MÉXICO

Como hemos visto en capítulos anteriores, el impuesto es la base de un Estado para satisfacer sus necesidades básicas de manutención y control de sus individuos y sus organizaciones.

De tal forma, el Derecho Fiscal se ha definido también como derecho tributario, tal como lo expresa Sergio Francisco de la Garza; "El derecho tributario es el conjunto de formas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a relaciones jurídicas principales accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir a las sanciones establecidas."²⁵

Como podemos observar, el manejo del término tributo es para el autor el modo idóneo de establecer las relaciones tributarias entre el Estado y el particular; sería necesario hacer la aclaración de que si bien es cierto que las formas de recaudación hacendarias, constituyen una imposición, también lo es que la adecuación a este supuesto no es obligatoria; es decir, que si se solicita del participante una determinada contribución, pero no a todo individuo y por lo tanto, aquél debe obligarse a ser contribuyente, adecuándose al supuesto de

²⁵ Derecho Financiero Mexicano, decimoctava edición, Ed. Porrúa México 1999. p. 430.



contribución y después pagar impuesto. Así, vemos que el término tributo, no se manifiesta como una imposición.

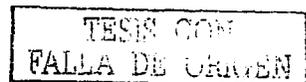
La determinación de derecho tributario se presenta a partir de la imposición expuesta de los Tlatoanis a sus macehuales, y después, dentro de la colonia española dominante, sobre sus dominados, donde el término tributo sí constituía una imposición a cada uno de los gobernados y de la cual eran responsables todos y cada uno de los oprimidos y en el cual sí se extiende a todos sus alcances el término de tributo.

Los impuestos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades. El derecho que se ocupa de ello se constituye como una rama del Derecho Financiero* y lleva por nombre Derecho Fiscal.

El impuesto, es manejado por la Enciclopedia Espasa, como "El Ingreso obtenido en proporción a la capacidad contribuida de todos los que se hallan sometidos a la soberanía fiscal del Estado y dirigido a cubrir el coste de los servicios públicos, cuyo consumo es indivisible." Del mismo modo y en la misma fuente GUIANNINI define al impuesto como "Una prestación tributaria que una unidad administrativa pública tiene derecho a exigir en virtud de su

* **Derecho Financiero:** El profeso Sainz de Brujanda ha definido al **Derecho Financiero** como la rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.

²⁷ Diccionario Espasa, Ed. Espasa Calpe Madrid 1998, p. 195





potestad de imperio, originaria o derivada, en los casos y según los modos establecidos en la Ley, con el fin de conseguir un ingreso."²⁷

El impuesto tiene una acepción bastante característica y generalmente inconfundible, ya que el Código Fiscal de la Federación, establece Impuestos, Derechos y Contribuciones. En México, existen contribuciones, que se derivan del concepto general del impuesto, aludiendo a la característica de imposición, pero ya que se trata de una especie dentro del género de impuesto, se le debe de señalar como contribución especial, por ello se alude al nombre, de impuesto de especie.

En la legislación de Brasil, encontramos una definición al impuesto, el cual se establece en su Código Nacional Tributario en el artículo 3° que define: "Tributo es toda prestación pecuniaria obligatoria, en moneda o cuyo valor pueda expresarse en ella, que no constituye sanción de un hecho ilícito, instituida e una Ley y cobrada mediante actividad administrativa plenamente vinculada."

En el derecho mexicano, se contempla al impuesto dentro de nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo 2°, el cual, en su fracción primera señala: "I. - impuestos son 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 de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo." En este orden de ideas, como se manifiesta en el citado artículo, el impuesto encabeza la lista



de las contribuciones de las cuales depende el Estado, para satisfacer sus necesidades.

3.2 LA FEDERACIÓN COMO ENTE DE IMPUESTO

La Federación, refiriéndose a ésta como base y representación de otros Estados miembros, está contemplado como una figura de unión, ya que para que éste se configure debe existir una unión de diversos Estados Federados, los cuales forman a los miembros, con características y libertades propias, y que conforma una unión de Estados, los cuales forma uno solo que se reviste de lo que se conoce como Federación o Estado Federal.

Kelsen llama Federación: "A la comunidad parcial constituida por el orden jurídico central."²⁸ De esto cabe destacar que si bien la Federación comprende la unión de Estados miembros, es razonable que por esto no se le infiere ningún tipo de condición física, sino de derecho, por lo cual, la Federación es un ente intangible, que consta de la unión de diversos factores o bases como son: un grupo de Estados, (entiéndase Entidades Federativas) individuos, un territorio y la unión, en la cual se puedan encontrar todos estos factores bajo un aspecto de control, señalando que la Federación es la acumulación de estos factores, aun cuando no sea de un modo tangible, sí lo hará en cuanto a su forma y capacidad legal, así como para ordenarlos con la finalidad de mantener un sistema adecuado para las necesidades de la vida que se desarrolla dentro de su estructura, la cual comprenderá la unión de sus

²⁸ Véase; Teoría general del Derecho y del Estado; México, 1949 p. 140



elementos, desarrollando para tales efectos, al órgano u órganos encargados para desempeñar estas funciones.

En tanto que el Estado* (entiéndase a éste como el representante de las demás entidades y de la propia Federación), es la persona moral con la capacidad de realizar funciones propias para el mejor desempeño de las actividades más convenientes para una adecuada condición humana y calidad de vida, con los elementos constituidos por un territorio, en el cual se desarrollaran sus funciones, una población que será el origen y la capacidad suficiente para poder ejercer su poder sobre los que lo han investido con esa potestad.

En los supuestos antes mencionados, el Estado resulta ser la parte que interactúa y realiza las funciones para que la Federación cumpla con los cometidos que la crearon, mientras que el Estado Federal se encargara de realizar las acciones tendientes para que se cumplan los fines por los que se creo la Federación y satisfacer las necesidades de esta ultima.

Partiendo de este punto de vista, resulta más práctico establecer que la Federación, para alcanzar sus fines, necesita de la administración que proporciona el Estado sobre los ingresos de aquélla, y por consiguiente, la Federación necesariamente tiene que disponer de las contribuciones de sus integrantes, para realizar las actividades propias que el Estado necesita en busca de sus fines y objetivos.

* Bajo la definición de RAFAEL DEPINA VARA, El Estado es: Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de los fines humanos. Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está sujeto de la cualidad de la persona en sentido jurídico.



En este sentido, el Estado o la Federación en su aspecto material, está subdividido en Entidades Federativas y a su vez éstas en Municipios; aquí, el cobro de los impuestos está dividido en lo que respecta a la forma de recaudación; esto por lo que concierne al ámbito espacial de validez, porque aun cuando las Leyes que regulan el cobro de impuestos son de carácter Federal, la forma de aplicación deberá modificarse lo suficiente para adecuarse a la zona geográfica donde se está desempeñando la función recaudadora del Estado.

Por lo que respecta a la subdivisión del Estado en pequeños entes inmersos en éste y a la función del Estado para adecuarse a las necesidades del lugar en donde se lleven a cabo estas facultades, es preciso aclarar que los medios y parámetros para la recaudación de los impuestos deberán ser planteados dependiendo la zona geográfica que se presente, no cambia en nada la base jurídica que contempla el derecho del cobro de los impuestos, puesto que éstos son de carácter general en todas las poblaciones pertenecientes al Estado como Ente soberano.

En este sentido, es necesario establecer lo dictado por el Código Fiscal de la Federación en su artículo primero, que establece: "Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir con los gastos públicos conforme a las Leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte...". Como se puede observar, el Código ya citado es de aplicación Federal, por lo cual, tiene alcances en todos los órganos que integran a la Federación. Explica en su primer artículo, la obligación que tienen los sujetos de pagar impuestos o contribuir con el Estado pero sin hacer



referencia a su capacidad geográfica para cobrar sus llamadas contribuciones, sino tan sólo en lo referente a los límites que se entienden y expresan en el territorio nacional, pero no en la división del mismo.

Partiendo de este punto y de que el Código Fiscal de la Federación, es el instrumento legal base de la recaudación de los impuesto y que éste es de carácter Federal, es razonable determinar que todas las disposiciones, encaminadas al impuesto, como Leyes, reglamentos y demás normas que de aquél se desprendan o que a aquél recurran, por su carácter también serán de rango Federal.

La actividad tributaria parece ser que sólo se encuentra vinculada a una relación de tributo, es decir, a la de Federación e individuo a quien se le requiere del impuesto, ya que como se ha visto en renglones anteriores, todo parece indicar que el punto final de la relación tributaria es la Federación, no importando de donde provenga la contribución. De este hecho surge la actividad de distribución por parte de la Federación como órgano supremo, y es precisamente donde se encuentra una discrepancia entre el ser y el deber ser que atañe a esta conducta acaparadora del ente federativo.

Como ya se ha estudiado y se estudiará más adelante, la actividad de la Federación contempla un todo; significa que la imposición, acumulación, distribución y manejo de los recursos corre específicamente a cargo de ella y, es en este punto donde se encuentra una mala aplicación de los alcances perseguidos como órgano regidor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Es cierto que existe por parte de las Entidades Federativas un control sobre los recursos de sus respectivas zonas geográficas, y como se verá en capítulos subsecuentes, aquéllas se fundamentan y forman a final de cuentas parte integral de la Federación. Siendo un poco más específicos, las Entidades Federativas denominadas por la carta magna Estados, son regidoras de su gobierno y gozan de sus actividades propias, pero sus actividades económicas están supeditadas a las disposiciones de su Federación, ya que de ésta depende el manejo y control de su gasto para sus actividades. Más aún, si partimos de que los Estados son sustentadores de los Municipios, entonces, también éstos se encuentran bajo el control económico de aquélla.

Si bien es cierto que la Federación es el ente supremo y que nuestro país se encuentra constituido por ésta, también es necesario hacer la aclaración de que si sus pretensiones son el control y adecuado manejo de los recursos que se hace llegar por medio de las contribuciones de sus deudores, también es cierto que bajo el régimen totalitario en lo que respecta al carácter económico, no ha resuelto gran parte de los problemas que se enfrentan dentro de nuestro país.

El Estado, para lograr la acumulación de los ingresos necesarios para sustentar sus necesidades, depende de varios órganos que se encargan de cobrar a su cargo y otra que se ocupa de determinar los fines para los cuales, las contribuciones conforme a las limitaciones marcadas por la Ley; para esto se ha creado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, en nuestro



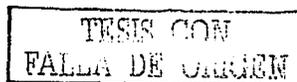
pais ocupa un papel significativo dentro de la actividad económica*, para el adecuado manejo de los recursos que se recauden por este órgano.

A raíz de las actividades del Estado, en lo referente a los gastos que se le presentan, así como a las actividades de acumulación de ingresos por medio del cobro de las contribuciones y de la utilización de los mismos para solventar gastos, existe una dependencia que está encargada del despacho de estos asuntos, y su fundamento se encuentra en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que señala las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

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

- I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
- III.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones fiscales y de las Leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV.- **Dirigir la política monetaria y crediticia;**
- V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

* Economía: Administración recta de los bienes,





Como se ha manifestado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano encargado para la recaudación de las contribuciones, y es aquí donde el objetivo de este trabajo pretende dar una perspectiva más amplia sobre el aspecto referente al cómo se enfocan los fines y alcances de las contribuciones.

En un modo amplio, las contribuciones son manejadas como los recursos que necesita para subsanar sus gastos, sus necesidades y dar un mejor manejo a sus recursos; es precisamente en este aspecto que el manejo de los fondos, son el pilar de un buen proyecto económico, para solventar del modo más adecuado las carencias para las cuales fueron recaudados.

En concordancia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también existen otros dos órganos administrativos que junto con aquélla se encargan de la base económica del Estado mexicano, como en el caso de la Secretaría de Economía que se encarga de apoyar los proyectores y Programas encaminados a la planeación económica; la Secretaría de Desarrollo Social que se encarga de la planeación para los recursos federales, y en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

“ARTICULO 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;



III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV.- Elaborar los Programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomado en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondo en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar Programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para evaluar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

En este sentido, existe un tercer órgano, que se encarga de la actividad de inversión, de tal modo que se contemplan así las tres Secretarías, las cuales se encargan de recaudar, invertir y planear, de tal manera que forman el eje central de la organización económica de nuestro país; está última es la



encargada de invertir²⁹, y como base se sustenta en el artículo 34 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala:

“Artículo 34. A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

III.- Establecer la política de industrialización, distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes;

IV.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VI.- Estudiar, determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VII.- Establecer la política de precios y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se

²⁹ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, decimoctava edición, Ed. Porrúa México 1999. p. 82



refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deban darse a determinadas mercancías;"

La actividad del Estado, se encuentra basada en tres aspectos, la planeación, la inversión y la recaudación, esto es conocido como la función de las tres Secretarías, estas funciones son desarrolladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Desarrollo Social y la Secretaría de Economía.

La finalidad de exponer las funciones de estas secretarías, consiste en que el lector tenga un mayor margen de entendimiento de cómo se manejan los recursos de la Federación, así como de la organización de los mismos; claro es, que este trabajo se enfoca al análisis de los recursos percibidos por el Ente Federal a través de las contribuciones, las cuales necesita para alcanzar los medios idóneos en el cumplimiento de sus metas y necesidades.

Es en este sentido, que los impuestos en México no sólo conforman una obligación por parte de los que deben pagarlos, sino que también forman parte de la obligación que tiene el Estado mexicano para satisfacer del modo más adecuado las necesidades que dentro de nuestra sociedad se presenten, así como buscar los medios para un apropiado desarrollo de sus recursos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



3.3 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO COMO BASE DE LA FEDERACIÓN.

Dentro del derecho mexicano tiene cabida la figura de la división de Estados miembros, ya que como se ha expresado en el capítulo anterior, el Estado Federal tiene su base en esta división, la cual da como resultado el nacimiento de los Estados provinciales, entendiéndose por éstos, según los ha definido Rafael De Pina Vara, como: "La organización estatal, representativa del más alto grado de descentralización", en la cual el territorio nacional se halla dividido en circunscripciones* autónomas constitutivas de los estados particulares formando parte de una realidad política superior, la federal, y cuya competencia con relación a ésta se encuentra fijada en la Constitución general."³¹ Dentro de la definición que este autor nos da, se menciona una división, la cual es necesaria, ya que ésta se utiliza, según Tena Ramírez "para fines de orden fiscal y electoral."³²

Como se puede observar, la Entidad Federativa, es parte de una estructura social e incluso geográfica, con la cual se integra la Federación, siendo en este punto conformador de donde surge la necesidad de las contribuciones para mantener un adecuado funcionamiento de los elementos

* Descentralizar: Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

* Depina Vara define a la Circunscripción como la: División administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio. Distrito o demarcación.

³¹ RAFAEL DEPINA VARA Diccionario de Derecho, vigésimo novena edición, Ed. Porrúa, México, 2000. p.276.

³² FELIPE TENA RAMÍREZ, Derecho Constitucional Mexicano, decimonovena edición, Ed. Porrúa México 1984. p.151



constitutivos de la Federación, los cuales forman parte fundamental en el desenvolvimiento y desarrollo de la misma.

Las facultades y restricciones otorgadas a las Entidades Federativas, se manifiestan en el artículo 115 de la Carta magna, lo cual concuerda con lo que Kelsen manifiesta en lo que respecta a las características de la Federación, como él las señala: "Se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros, poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros, pueden realizar, por medio de Leyes, cambios en sus propias Constituciones."³³

La división de la que goza la Federación está basada, principalmente, en el aspecto hacendario, ya que no se puede hacer una recaudación concreta en un sólo lugar, ni del mismo modo en los diversos lugares en los que se debe cobrar el impuesto; en este sentido, la Federación ha realizado diversos medios para dar el mayor alcance al objetivo en estudio, y consiste en un convenio de Adhesión Fiscal, por el cual se efectúan las recaudaciones de carácter fiscal dentro de las demarcaciones de las Entidades Federativas; la utilización de un medio tal como un convenio, se da por la particularidad legislativa de la que gozan las Entidades Federativas, al ser órganos autónomos y contar con legislaciones propias para determinar sus actividades internas. Es en este sentido que para no atentar con la situación legal de las Entidades, se acude a un convenio entre éstas con la Federación, para que

³³ Teoría general del Derecho y del Estado; México, 1949 p. 334



sean ellas quienes recauden conforme a los medios que mejor se planteen dentro de sus circunscripciones legales, de tal modo que no exista intervención material de la Federación, pero sí influencia legal en cuanto a lo que se refiere a la determinación de los impuestos.

Dentro de la estructura de los convenios de Adhesión Fiscal, es posible que los Gobiernos y los Estados que se hubiesen adherido a éste, pueden celebrar acuerdos de coordinación en materia de administración de ingresos federales; todo esto con referencia a la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal* en su artículo 13³⁴. A este respecto, Francisco de la Garza se manifiesta en este sentido: "En el convenio de Coordinación Fiscal deben especificarse los ingresos de que trate, las facultades que se ejerzan, y las limitaciones de las mismas."³⁵ Así mismo "En los convenios también se fijan los gastos de administración que deba recibir la Entidad por las actividades de administración fiscal que realice."³⁶ Es de este modo como se puede observar que la aplicación del Convenio, sí contempla el cuidado de la autonomía de la Entidad Federativa que ingrese o acepte el mismo, ya que

* La Ley de Coordinación Fiscal, fue creada para regular la actividad de las Haciendas públicas de los diversos Municipios, sus respectivos Estados miembros y del Distrito Federal con el objetivo de regular de un mejor modo, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que en términos de Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz es: "El régimen que a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias entre las diversas estructuras tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios." DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ, Finanzas Nacionales Finanzas Estatales, Mecanismos de Conciliación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992 Impresos Chávez S.A. DE C.V.

³⁴ ARTICULO 13- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente

³⁵ Opus. Cit. Derecho Financiero Mexicano, decimoctava edición, Ed. Porrúa México 1999. p. 90

³⁶ Ibidem, p. 91



debe tenerse mucha precaución para la aplicación de imposiciones de recaudos de carácter Federal dentro de las Entidades Federativas.

En capítulos anteriores se enumeraron algunas de las actividades de la Federación, las cuales no pueden ser realizadas por los Estados y municipios, por ser exclusivas del Congreso. Por esto, las Entidades, aun cuando tienen autonomía y capacidad para determinar sus propias constituciones en lo que respecta a las contribuciones federales, se encuentran en una vertiente de dificultades, ya que la facultad que reviste a la Federación hace contraste con las ventajas que pudiesen tener dentro de la aplicación de su autonomía.

La finalidad de lo anterior, no es de criticar las facultades de La Federación con respecto a sus Estados miembros, sino que se pretende dar un margen más amplio de los alcances y repercusiones que pueden verse dentro de nuestro sistema tributario.

3.4. GASTO PÚBLICO

En este punto se pretende dar el punto de vista sobre la importancia del gasto público y para ello comenzaremos definiendo el termino: "El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia pensiones, jubilaciones, subsidios."³⁷

³⁷ Diccionario Jurídico 2000 Desarrollo Jurídico Copyright 2000
Todos los Derechos Reservados DJ2K 1291



La importancia de los gastos públicos aumenta constantemente porque el ámbito de una de las funciones tradicionales del Estado, a saber, la de proveer un mínimo de servicios de tipo social - la otra es proteger a los ciudadanos-, se ha ampliado cada vez más en cuanto a número e importancia de los servicios proporcionados, así como al incremento de los pagos de transferencia.

La cuestión central de la teoría del gasto público consiste en determinar el nivel de composición adecuado de los distintos renglones; en otras palabras, en distribuir correctamente los recursos disponibles entre necesidades privadas y sociales y en determinar el grado de distribución de la riqueza. Si bien la necesidad de ajustes en la distribución de la riqueza es algo generalmente aceptado, es muy controvertible el grado deseable de redistribución. En otras palabras, el nivel del gasto público en bienes y servicios debe fijarse de modo que se obtenga una correcta asignación de los recursos en condición de pleno empleo de los mismos, dejando que sea el mecanismo impuestos- transferencias el que garantice ese pleno empleo.

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública realizadas por el poder legislativo, del Poder Judicial, la presidencia, las secretarías de estado y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, o alguno de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. El presupuesto, la contabilidad y



el gasto público federal se ejercen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, basándose en las directrices y planos nacionales de desarrollo económico y social que la misma formula.

El gasto público federal se finca en los presupuestos formulados con apoyo en Programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos.

La revisión de la cuenta pública del gobierno federal y de la del Gobierno del Distrito Federal corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, órgano de la Cámara de Diputados, que rinde su informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la propia cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, que es la que controla el desempeño de las funciones de la Contaduría.

Es en este sentido, que el gasto público es factor fundamental de la actividad económica de nuestro país, ya que de éste devienen todos los recursos necesarios para el adecuado manejo de las actividades de nuestro Estado Federal, así como de cada uno de los organismos que dependen de éste. Es en este punto donde podemos alcanzar a visualizar los alcances que para la economía, la política y demás actividades llegan a manifestarse el impuesto y las demás contribuciones, los cuales conforman la base económica de lo que se llama gasto público.

Bajo este contexto, Héctor B. Villegas observa: "Son los gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de Ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas.



Mediante el gasto público el Estado se moviliza para atender las necesidades de la población por medio de los servicios públicos, cuyo destino es la cobertura de las necesidades públicas.³⁸

Es evidente que las necesidades deban ser satisfechas por los recursos que recauda El Estado, pero aún más, resulta indispensable que el adecuado reparto de los mismos gastos sea proporcional a las necesidades de los órganos a quienes se les está otorgando.

El mismo autor denota la importancia del gasto de la siguiente manera, "El gasto público no es un simple dato de hecho a partir de cuyo conocimiento comienza la actividad financiera, sino uno de sus momentos determinantes."³⁹ Siguiendo la idea que nos define este autor, claro es que la determinación de un presupuesto no debe sujetarse a simples propuestas o fines ideológicos, ya que se necesita de una necesidad que deba ser subsanada con lo que se eroga para dicho fin.

Como hemos visto, el objetivo primordial de la erogación que debe hacer el Estado por medio del presupuesto, es el de sustentar sus necesidades, pero sobre todo, que éstas sean satisfechas con la mejor disposición y bajo las mejores reglas que se puedan aplicar, ya que de no hacerse de esta manera, la finalidad para la que se esta erogando no alcanzaría beneficio alguno.

El objeto material de este trabajo ha consistido en señalar cause de como las diversas contribuciones han surgido como la base de nuestra nación

³⁸ HÉCTOR B. VILLEGAS, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Tomo único 59 edición, Ed. Ediciones De palma Buenos Aires 1993. p. 31

³⁹ Ibidem, p. 32



al paso de los siglos, e incluso dentro de nuestro sistema económico actual y es en este punto donde encontramos tal vez la mayor trascendencia en cuanto al objetivo de los impuestos y contribuciones, ya que es aquí en la inversión de los mismo ya como fuente de la Federación donde se verán reflejadas todas las metas y alcances que puede aportarse al Estado. La definición que se ha dado sobre el presupuesto, tal vez no cambie en gran manera el concepto que la propia palabra por sí sola manifiesta, ya que el fondo que debe contemplar es más amplio.

En la consecución de este punto, se presentarán posturas que pretenden demostrar que la aplicación de los medios legales y prácticos, bajos los cuales se ha llevado el presupuesto, no es los mas adecuados, de tal manera que nos enfocaremos a los puntos que no satisfacen las necesidades que deberían, ya que este trabajo pretende dar un enfoque más realista sobre la utilización de los recursos a los cuales se acude.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4.1 FEDERACIÓN

La Federación, como se ha expuesto en capitulos anteriores, conceptúa el grado más alto de unión que pudiera representarse dentro de un país, en lo que respecta a México, la Federación alcanza su concepto precisamente como lo manifiesta Kelsen en renglones anteriores, ya que la separación de sus Estados miembros y la autonomía de los mismos sobre sus actividades internas y su y la unión que encuentran en la Federación, es parte fundamental para el desarrollo de nuestro sistema político, ya que gracias a esto, los Estados miembros, se desarrollan del mejor modo posible dentro de



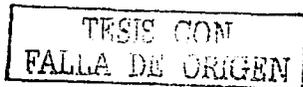
sus circunscripciones y al aportar fuentes a la Federación de la cual son dependientes (en lo que respecta a las obligaciones que les corresponden a los Estados hacia la Federación⁴⁰), están sustentando las necesidades no sólo propias, si no la que la propia Federación se adjudica para mantener un adecuado control de sus órganos y del mismo modo satisfacer las necesidades de sus gobernados. De tal manera que no importa si se encuentran dentro de un Estado miembro o fuera de la jurisdicción de la propia Federación.

Es evidente en este respecto que existe una imperiosa necesidad por parte de la Federación hacia sus Estados miembros, para que sus funciones sean satisfechas según las necesidades de todos y cada uno de los integrantes que dependen de esta estructura para sobrevivir. Podría bajo este respecto, considerarse como lo marca Tena Ramírez: "Han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder la administración central. Y por esta razón, el gobierno Federal no ha llegado a ser una realidad en estas Repúblicas."⁴¹ Realmente esto se puede discurrir como lo más obvio si consideramos la forma como se maneja una repartición que lejos de ser equitativa se reviste de unos matices de nepotismo a las responsabilidades que debe cumplir el Estado en beneficio de las necesidades básicas.

En este sentido, el reparto no es del todo apto dentro de las necesidades de nuestro Estado. Esto es más comprensible, si deducimos el

⁴⁰ Véase, FELIPE TENA RAMÍREZ, Derecho Constitucional Mexicano vigésimo novena edición Ed. Porrúa México 1984. p. 137

⁴¹ *Ibidem*, p. 119





aspecto de cómo se maneja la actividad tendiente a la aprobación de nuestro presupuesto.

En nuestro país el Poder Ejecutivo es aquel que se encarga de proponer el presupuesto de egresos de cada año, acto que realiza a través de la Secretaría de Hacienda, pero es la Cámara de Diputados la encargada de aprobar dicho presupuesto (artículo 74 F de nuestra Carta Magna).

Es así como el egreso se manifiesta, por parte de la Secretaría de Hacienda en primer término, y por último por la Cámara de Diputados; a esto cabe aclarar que cada uno de los gobernadores y de los encargados de las unidades administrativas (considérense todas las dependencias subordinadas económicamente a la Federación), solicitan al Legislativo las cantidades que ellos creen acordes a los gastos que deberán ser satisfechos por sus organismos. Es así como la Federación por medio del Gobierno Federal se organiza para determinar el reparto de los recursos.

Como se ha explicado, el Ejecutivo realiza el presupuesto que deberá ser estudiado y en su caso aprobado por el Legislativo (función exclusiva de la Cámara de Diputados); pero también existe un organismo por parte del Ejecutivo, encargado de revisar el cómo se llevan a cabo las erogaciones de nuestra Federación, la Auditoría Superior de la Federación realiza esta función, "Ya que está considerada como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública"⁴². Así mismo, para el desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior está bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación,

⁴² Op cit. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, p. 194.



nombrada por la Cámara de Diputados. Al frente está se encuentra un grupo de Auditores, el cual es designado por la Cámara.

Es claro que en la erogación del presupuesto, la vigilancia de la adecuada aplicación del mismo corre por el Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de nueva cuenta, el legislativo es el encargado de verificar los manejos que se realicen dentro de la Auditoría Superior de la Federación, y de ello se encarga por la Comisión de Vigilancia de la de la misma, de tal manera que no se encuentre sólo un organismo en la actividad de revisar y erogar adecuadamente los recursos que el Estado tiene para ello.

3.4.2. ENTIDADES FEDERATIVAS

Las Entidades Federativas, como lo hemos expresado en páginas anteriores, se encuentran constituidos como autónomas, sin que sus constituciones contravengan lo estipulado en el pacto federal que se señala por medio de nuestra Constitución política (artículo 41). De esta manera existe plena libertad para gobernarse dentro de los parámetros ya establecidos. Así, las legislaciones locales tienen sus propios órganos legislativos, los cuales se encargan de plantear las necesidades y proyectos para el año siguiente.

El órgano legislativo de los Estados se llama legislatura o congreso y los periodos de sesiones suelen ser uno o dos; de igual manera, la "Comisión Permanente"* se encuentra en todas las Constituciones Locales.

* Órgano encargado de atender a las cuestiones urgentes del Congreso de la Unión según el artículo 78 de la Carta Magna, Habrá una Comisión Permanente compuesta por treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán Diputados y dieciocho Senadores, nombrados por sus propias Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.



Bajo este tenor, sería lógico pensar que las Entidades Federativas se encuentran facultadas para explotar sus recursos, así como para gozar libremente de ellos. Es por ello que también sería viable que se permitiera a cada Estado provincial exponer al órgano legislativo Federal de sus necesidades y ello puede ser por medio de un presupuesto dirigido especialmente a los Diputados Federales los cuales se encargan de autorizar el presupuesto de Egresos Federal.

El razonamiento de que las Entidades deben regular tanto sus ingresos como sus recursos, se basa en que la Federación sólo se encarga de erogar los recursos que cree necesarios para las Entidades Federativas, con forme a su criterio.

Lo anterior obedece a que gran parte de las actividades de los Estados que se deberían mantener así mismos, se encargan de mantener a la Federación y a los organismos que tratan de regular las necesidades que tanto la Federación como sus dependencias encuentran dentro del camino así al progreso. En este orden de ideas, es bueno enfatizar por lo que respecta a los impuestos (se denominan impuestos, pero existen otras definiciones más específicas que no se manejan en el transcurso de la investigación, para no perder el objetivo primordial.), que se solicitan a los integrantes del Sistema de Coordinación Fiscal, los cuales son los Estados que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizan un convenio por el cual se apegan a otorgar participaciones a la Federación con los siguientes conceptos:

"Ley de Coordinación Fiscal"



Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

ARTICULO 10.- Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de que se trate, ordenarán la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual el Estado se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las Leyes respectivas.

ARTICULO 10-A.- Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de



actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a).- Licencias de construcción.
 - b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
 - c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
 - d).- Licencias para conducir vehículos.
 - e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
 - f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
 - g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
- II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:
- a).- Registro Civil
 - b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.
- III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes



o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos de la a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.



El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.

ARTICULO 10-B.- Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley.

ARTICULO 11.- Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la



recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

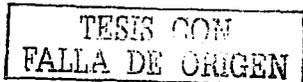
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el "Diario Oficial" de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Es claro que el objetivo del convenio del que se habla dentro de estos artículos, es puramente de carácter Federal, las obligaciones que manejan los Estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, parecen beneficiar solo las actividades de la Federación y no se contempla ventaja alguna a favor de alguna Entidad provincial, por tal motivo es necesario encontrar un medio por el cual se vean beneficiadas estas ultimas. Pues es la Secretaria antes mencionada la que se encarga de manejar las erogaciones y dar el gasto a sus dependencias.

Dentro de la Ley en comento, se maneja cómo se pretende que se beneficien las Entidades que participen dentro del convenio de coordinación fiscal y que se adhieran al Sistema de Coordinación que se acaba de mencionar. Lo anterior se fundamenta por lo que a continuación se expresa:

"CAPÍTULO I

De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales





ARTICULO 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión "entidades", ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

ARTICULO 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los



convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate."

En primer lugar se manifiesta el alcance de esta Ley, que se subdivide en tres aspectos importantes: el primero, las Entidades Federativas, (denominación que interpreta como a los estados e incluso al Distrito Federal).



los municipios y el Distrito Federal. Advierte que el objeto de esta Ley es Coordinar el Sistema fiscal de la Federación para con estos tres órganos.

Esta es la divergencia que al parecer se expresa por parte de las ideas que se tienen sobre la Federación y como se constituye la misma, y enfatizamos en que sólo es un ente incorpóreo dentro del cual se reviste la unión de un Estado, y en este la Federación reviste los poderes, pero en esencia, la fuerza proviene de los individuos que la conforman pues para el caso que nos ocupa se encuentra en cada uno de estos Estados miembros, y es en este último en el que se encuentra el capital necesario para el sostenimiento de las necesidades de la Federación, y que se ha hecho ver que dependen las Entidades Federativas, pues ya que en la práctica son estas las que sustentan las actividades de la Federación.

Como se ve dentro de los artículos citados, al parecer la Federación ostenta todo el manejo fiscal que tienen los integrantes de los convenios de coordinación y que repercuten en la actividad económica de cada Entidad Federativa, la cual más que la Federación conoce sus necesidades y recursos, aun cuando la Federación esté revestida de los poderes de la Unión, difícilmente podrá conocer las dolencias económicas de cada uno de los Estados que la conforman y que lo sustentan económicamente, y de esta manera, al no conocer el problema real que aqueja a las mismas, así no puede realizar un adecuado control de los gastos que ellas necesitan, ya que sólo el mismo Estado podría en todo caso conocerlos.

Lo anterior hace alusión a la mala actividad presupuestal que cada año se presenta, pero más aún, al mal desempeño de la actividad fiscal de nuestro



país, ya que la Federación sólo pretende que esta rama del derecho sea recaudadora y no observa la aplicación pragmática de los problemas que se presentan dentro de nuestro país.

3.4.3 EL MUNICIPIO

El municipio, se considera como una "Base territorial de la organización política y administrativa de los estados"⁴³ y esto teóricamente conforma la esencia de los estados miembros, pero en la práctica, los municipios dependen a su vez de las entidades federativas para realizar sus actividades económicas, que propiamente dependerían de los recursos que aquéllos pudieren otorgar a sus habitantes y regiones.

En materia fiscal, los municipios se encuentran dentro de la misma situación que se maneja para las entidades federativas, ya que aquéllos se encuentran bajo los lineamientos que a ese respecto determinen éstas, como la Carta Magna lo expresa:

"Artículo 115

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo

⁴³ FELIPE TENA RAMIREZ, Derecho Constitucional mexicano. Decimonovena edición Ed. Porrúa México 1984. p. 149



a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.”

En esta tesis, podemos determinar que resulta doblemente dependiente el Municipio, ya que no sólo depende de lo que la Federación determine para la Entidad Federativa a la cual esté adscrito, sino que de lo que esta última le determine para el periodo anual siguiente, ahora bien, resulta menos grave esta última, ya que aun cuando exista dependencia económica por parte de los Municipios, los mismos se encuentran también dentro de un margen de libertad sobre sus actividades internas, las cuales, como todo fundamento legal encuentra base en la Carta Magna en su artículo:

“Artículo 115...

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;



-
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

Conjuntamente con esta determinación constitucional, también se encuentra la limitante que los estados señalan a sus municipios; así, la actividad de los últimos se ajustan, no sólo a las disposiciones Federales, sino a lo que esté previsto por los Estados miembros de los cuales dependan.

Se ha manifestado que los Municipios forman parte esencial del Estado Federal, puesto que los municipios son las organizaciones humanas básicas de las cuales se forman las demás, y que en este caso son las Entidades Federativas y el Estado Federal. Es así como la actividad de la Federación debe ser respetuosa y equitativa para con sus Estados provinciales, como lo señala Francisco de la Garza de la siguiente manera: "Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio de los más débiles: el nivel municipal de gobierno."⁴⁴ Esto resulta muy agradable, pero en la realidad no se contempla un adecuado manejo de las actividades financieras por parte de la Federación hacia sus Estados miembros, y mucho menos a los Municipios. De

⁴⁴ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, decimoctava edición, Ed. Porrúa México 1999, p. 240



tal manera que al no existir un respeto o bien cooperación es muy difícil que exista un adecuado manejo de los recursos.

3.4.4 EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal, es la Capital del Estado Federal, en el que se encuentran ubicados y concentrados los poderes de la Unión, el Senado de la República y la Cámara de Diputados de tal manera que por ello esté último actúa como órgano legislativo local y Federal.

Las actividades de recaudación de impuestos corren a cargo de los Servicios de Administración Tributaria (SAT) de cada localidad, de tal manera que no exista discrepancias entre las erogaciones e ingresos de la Capital, para con la Federación.

Así mismo existe en el Código Financiero del Distrito Federal, el cual es el ordenamiento legal donde se estipulan las contribuciones que se cobran a los integrantes de miembros de la Federación por los servicios que se proporcionan dentro de la misma y que se debe aportar a esta última como lo marca el artículo 3º- B de la Ley de Coordinación Fiscal que dice:

“ARTÍCULO 3º- B. – Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participaran con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes...”

De esta manera, el Distrito Federal también se encuentra ubicado en un supuesto de subordinación económica para con la Federación, sólo que los



poderes de la Federación se encargan de la expedición de los presupuestos de egresos y de la Ley de ingresos, por lo cual existe una ventaja sobre los demás Estados Federados, ya que los legisladores no pueden ubicar las problemáticas de todos los Estados miembros como lo pueden con el Distrito. De tal manera que es esta una ventaja que no es aplicada a todos los miembros Estatales de la Federación; por tal motivo, el punto medular de un buen reparto presupuestal, debe consistir, como en el caso del Distrito Federal, en el conocimiento de los problemas y actividades de los Estados miembros que lo soliciten, de un modo más amplio, concreto y objetivo, por las actividades productivas de sus zonas geográficas como de su población, de tal manera que no sea sólo en Distrito Federal el único centro de empleo producción y "nivel de vida" de la Federación.

3.5 ANÁLISIS DEL REPARTO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL GASTO PÚBLICO.

El objetivo de este capítulo es el de dar un enfoque crítico y en su momento propositivo sobre los errores y aciertos que se contemplan dentro del presupuesto de la Federación para el periodo fiscal 2003, de tal modo que se tomarán en cuenta los aspectos más importantes del presupuesto en lo que respecta a la actividad financiera o bien, a la repartición de los recursos, ya que la erogación de estos últimos es sobre la base de Programas, es en éstos en los que basaremos nuestra crítica.

Para el año 2003, sobre la base del presupuesto federal se determinó que:



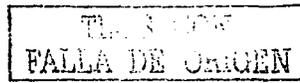
ARTÍCULO 1.

El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2003, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y las demás aplicables en la materia.

En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto. Los titulares de las dependencias y de sus órganos administrativos desconcentrados, los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, así como los servidores públicos de las dependencias y entidades facultados para ejercer recursos públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de que se cumplan las disposiciones para el ejercicio del gasto público federal emitidas y aquellas que se emitan en el presente ejercicio fiscal por la Secretaría en los términos de los artículos 5o. y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen. El incumplimiento por parte de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las obligaciones que les impone el presente Decreto, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables."⁴⁵

⁴⁵ Véase PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL PERIODO FISCAL 2003, Cámara de Diputados 31 de diciembre de 2002, Diario oficial de la Federación 1 de enero de 2003, México 2002.





En este primer artículo nos marca las limitantes en las que se encuentra el presupuesto de egresos, con respecto a los Programas y planes que se mencionan dentro del mismo Decreto. Es ésta la demarcación de nuestras actividades dentro de dicho tramo, ya que sólo nos podremos enfocar, para una adecuada crítica, a los Programas que se han planteado, para un apropiado manejo de la información que hemos de manejar.

El presupuesto de egresos es el órgano legal que plantea las actividades y erogaciones que se pretenden realizar durante un ejercicio fiscal, y el cual comprende un año natural. De tal manera que sólo tiene alcances para el ejercicio fiscal para el que fue constituido. Por tal motivo, sólo se puede realizar el estudio con respecto al que se plantea para cada año, como en el caso en comento. De tal manera que los planes y Programas deben constituirse con relación al ejercicio fiscal de que se trate, tomando en consideración la importancia para los cuales fueron creados, y si las actividades que han desempeñado han tenido los alcances que esperaban y si los beneficios que acarrearán son de un adecuado nivel. De tal modo que su aplicación sea conveniente en el periodo fiscal que empieza.

En este sentido, la aplicación de los Programas debe ser en el menor tiempo posible, ya que de este modo los recursos que se aplican dentro de los mismos se pueden enfocar a actividades que son indispensables para el crecimiento de la economía de nuestro país, tal es el caso de la educación. En lo que respecta a este, existe un punto importante que prevé el presupuesto sobre educación para el año en curso:

ESTADO CON
FALLA DE URGEN



CAPÍTULO III DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO PRESUPUESTARIO

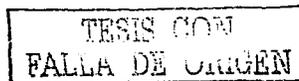
TRANSITORIOS

Artículo Cuarto

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas el establecimiento de un sólo sistema de educación básica en cada entidad federativa, con el fin de terminar con la duplicación de funciones, racionalizar la burocracia y posibilitar la simplificación administrativa, para destinar estos recursos a los Programas y áreas de importancia del sistema escolar, y que además permita continuar realizando acciones de compactación, al máximo posible, de las Coordinaciones del Subsistema de Educación Tecnológica que la Secretaría de Educación Pública mantiene en los estados con el propósito de que las representaciones de dicha dependencia incorporen esas funciones."⁴⁶

Este artículo transitorio permite un reajuste al presupuesto en los casos en que exista necesidad de un solo sistema de educación y lo más importante, es que se realizará en las Entidades Federativas, lo cual permite una base académica que se formará en las entidades en general. En este sentido, es importante para este trabajo el hecho de que se tome en consideración a las Entidades Federativas, puesto que es de estas últimas de donde se registra gran parte de los recursos que la Federación utiliza para sus actividades, siendo conveniente que se les dé un impulso en materia financiera, ya que al darles ventajas, se impulsa a todas y cada una de las Entidades Federativas, y accesoriamente podrán participar de un modo más completo con las aportaciones que la Federación les requiere. Esto significa que la Federación

⁴⁶ Ibidem p. 32.





solicita las aportaciones por parte de sus estados miembros y de los municipios que los conforman.

Como ya se expresó dentro del desarrollo de este trabajo, la aplicación de un adecuado presupuesto influye en el desarrollo y actividades que se desarrollan tanto por parte de la Federación como por parte de sus unidades administrativas y de sus estados miembros, lo cual persigue un solo fin, el de dar crecimiento a la Federación y a la economía de la misma, buscando un beneficio general y un adecuado nivel de vida para sus integrantes.

Como se ha expresado consecutivamente, el análisis de este presupuesto radica en los puntos más importantes que contiene dicho Decreto, por lo cual es indispensable pasar al siguiente punto crítico.

Dentro del presupuesto de egresos se contemplan los gastos autónomos dentro del anexo I, y en los cuales se señaló lo siguiente para este año o bien ejercicio fiscal:

"ANEXO 1

**A. ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS
GASTO NETO TOTAL**

A. RAMOS AUTÓNOMOS \$26,512,150,439.00

Gasto Programable 01 Poder Legislativo	\$1,712,431,830
Cámara de Senadores	\$1,396,200,000.00



Cámara de Diputados	\$3,275,553,340
Auditoría Superior de la Federación	\$588,001,247
03 Poder Judicial	\$17,732,064,509
Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$1,869,232,025
Consejo de la Judicatura Federal	\$14,858,663,531
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$1,004,168,953
22 Instituto Federal Electoral	\$11,095,945,771
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$574,967,780. ⁴⁷

Como podemos observar, sólo son algunos de los muchos elementos administrativos con los que cuenta la Federación; pero el punto radica en que el único de éstos que rebasa considerablemente el presupuesto, resulta ser un Instituto, el cual, por más importante que sea parece ser tomado en cuenta para destinarle una cantidad como la que se observa.

La relación que existe con la crítica antes mencionada y el objetivo del trabajo expuesto, radica en que la comparativa antes señalada ocurre de modo similarmente erróneo en la aplicación de Programas para las Entidades Federativas; tan es así, que el caso antes mencionado ocurre de igual modo pero en comparación con el Programa de fortalecimiento de las Entidades Federativas, como es el caso que continúa:

⁴⁷ Véase PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL PERIODO FISCAL 2003, Cámara de Diputados 30 de diciembre de 2002, Diario oficial de la Federación 1 de enero de 2003, México 2003.



"PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"

Entidad Federativa	Cantidad
Aguascalientes	\$ 163,828,084.0
Baja California	\$ 752,833,753.0
Baja California Sur	\$ 109,511,516.0
Campeche	\$ 196,942,516.0
Chiapas	\$ 682,909,616.0
Chihuahua	\$ 716,036,992.0
Coahuila	\$ 404,027,361.0
Colima	\$ 133,775,992.0
Distrito Federal	\$ 1400910,367.0
Durango	\$ 314,322,418.0
Guanajuato	\$ 635,996,416.0
Guerrero	\$ 454,093,016.0
Hidalgo	\$ 347,230,100.0
Jalisco	\$ 1,195,337,346.0
México	\$ 2,059,969,508.0
Michoacán	\$ 5759315,339.0
Morelos	\$ 191,322,184.0
Nayarit	\$ 202,976,208.0
Nuevo León	\$ 777,9893,08.0
Oaxaca	\$ 400,306,323.0
Puebla	\$ 750,934,461.0



Querétaro	\$ 363,636,523.0
Quintana Roo	\$ 158,763,261.0
San Luis Potosí	\$ 334,787,931.0
Sinaloa	\$ 492,078,339.0
Sonora	\$ 539,107,923.0
Tabasco	\$ 413,446,147.0
Tamaulipas	\$ 509,572,384.0
Tlaxcala	\$154,861,369.0
Veracruz	\$1,064,791,731.0
Yucatán	\$352,217,377.0
Zacatecas	\$246,168,369.0 ⁴⁸

Aun cuando sea un Programa de fortalecimiento para las Entidades, ni siquiera el Distrito Federal y tampoco el Estado de México cuentan con un presupuesto dentro del Programa tan alto como el del IFE. Si bien es cierto que los ingresos de la Federación se basan en la Ley de Coordinación Fiscal y las actividades internas de cada Estado, también lo es que la aplicación de un reparto adecuado corre a cargo de la Federación en este punto especial por los Diputados, los cuales deben realizar un análisis de lo solicitado y de lo que se está entregando, de tal manera que no exista este tipo de desniveles entre una y otra organización Federal. Cabe aclarar que no se resta importancia a las actividades que desempeña el IFE. El punto a criticar es que no puede darse mayor importancia a la actividad electoral por muy importante que ésta sea, en comparación con las actividades de las Entidades y unidades administrativas de las que depende la Federación para obtener sus recursos.

⁴⁸ Ibidem p. 58



Como hemos podido observar, para el Ejecutivo Federal y principalmente para nuestros Diputados Federales, los cuales se encargan de realizar el estudio de los gastos de la Federación, existe una discrepancia entre las erogaciones que ya hemos analizado. Por lo tanto, debe existir algún modo por el cual se subsane el error que se comete al erogar al parecer sobre especulaciones políticas, y no con la adecuada información para dar un presupuesto equitativo y más aún, que refleje y del cual se pueda desprender un avance económico.

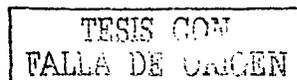
En lo que concierne a lo anterior, cabe destacar que el objetivo a seguir consiste principalmente en dar una propuesta sobre un método o bien un sistema por el cual la aplicación del recurso sea más dirigida. Lo que conllevaría a un mejor manejo de los fondos y aún cuando no es completamente seguro que lleve una elevación en el aspecto económico, si lo es que los recursos permitirán dar una base que es muy necesaria para el avance de las Entidades Federativas.

Otro de los aspectos importantes, es el de los Programas que buscan apoyar el avance económico del país y que en el presente Decreto se enmarcan de la siguiente manera:

Artículo 64

Los Programas que deberán sujetarse a reglas de operación en los términos del artículo 63 de este Decreto, de manera enunciativa y no limitativa, son los siguientes:

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
Subsidios que otorguen:





Banco Nacional del Crédito Rural. S.N.C. (BANRURAL)
Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO)
Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)
Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)
Sociedad Hipotecaria Federal S.N.C.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Programas de la Alianza para el Campo
Programas de Apoyos Directos al Productor: Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), y Programas de Apoyo Directo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Programa Marcha Hacia el Sur
Programa de Encadenamientos Productivos
Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).
Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES).
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

El análisis del presupuesto de egresos tiene como objetivo dar las bases para realizar una crítica propositiva de los recursos y su distribución, de tal manera que se pueda dar un enfoque diferente a lo que en la actualidad se lleva a cabo, tratando de salir del paradigma actual y proponiendo uno



diferente que se base en necesidades más simples y refleje la verdadera finalidad del presupuesto, que es dar los recursos a quien lo necesite e implementar medidas que vayan acorde con lo que va en pro de todos los integrantes de la Federación y no sólo de unos cuantos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE LAS VENTAJAS FINANCIERAS QUE DEBEN TENER LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

4.1 EL PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE DEBEN DESARROLLAR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La adecuada distribución de los recursos es indispensable para dar impulso a las actividades económicas de un país, de tal modo que al tener recursos en los lugares en donde éstos se necesitan, y de la aplicación de los mismos, se obtengan resultados coherentes con los objetivos que se buscan. Para un adecuado reparto, es necesario saber los límites, necesidades y factores que pueden aportar un mayor resultado en un menor tiempo, ya que los recursos que se apliquen sin una base adecuada prácticamente son inservibles, pues deben dar frutos en un plazo mínimo; el resultado será insatisfactorio en proporción con el fin y los medios que se ocuparon para el mismo.

Es evidente que la acumulación de capital en una sola zona geográfica o económica rezaga las actividades en otros aspectos, o bien, deja sin recursos a otras que deben ser objetivo primordial de un país, como lo son educación, el empleo, la actividad mercantil de sus integrantes, la inversión adecuada a las necesidades de la Entidad Federativa y la salud.

En este punto, nos enfocaremos a dar cauce a lo que podría encuadrarse en las necesidades que antes se han mencionado, ya que como lo hemos visto en los capítulos anteriores, existen varias incongruencias con el



ser y el deber ser de la aplicación de un buen manejo de recursos en nuestro país.

En primer término, nos enfocaremos a la actividad presupuestaria, ya que el adecuado manejo de los recursos es el mejor de los inicios de una buena y sana economía activa dentro del país.

Se ha visto en capítulos anteriores la importancia de un presupuesto, ya que es la base jurídica que tienen los órganos, instituciones y demás dependencias para allegarse de los recursos económicos y realizar sus actividades, así como para solventar los problemas que se pueden presentar en la aplicación de las mismas; existen incongruencias más que notorias en el dictamen de los presupuestos que el Congreso de la Unión ha admitido.

Planeación y Programación, es el método que ha adoptado nuestro sistema legislativo para sus actividades presupuestarias; esto se basa en Planeación, lo que significa "Reducir las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que se dispone"⁴⁹; por su parte, la Programación significa: "Valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas y decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a una conducta que se susciten"⁵⁰. Bajo estos lineamientos, se han realizado los presupuestos que se aplican en nuestro país y se da un presupuesto sin el conocimiento y control necesario para su

⁴⁹ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, decimoctava edición, Ed. Porrúa México 1999. p. 98

⁵⁰ MARTNER, GONZALO, Citado por SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, Derecho Financiero Mexicano, p. 99



adecuado manejo y realización dentro de las Entidades Federativas, pero no existe un adecuado estudio por parte del Legislativo Federal de las verdaderas necesidades de las Entidades Federativas. Este desconocimiento de las necesidades materiales de cada entidad resulta ser el primer problema que presenta nuestro sistema presupuestario, y para el cual se pretende dar un punto de vista diferente del paradigma antes citado.

Partiendo de cada Entidad Federativa, es preciso aclarar que cada una debe realizar su ley de ingresos y su presupuesto de egresos local tal como se ha manejado y se maneja actualmente; con la salvedad, y es en este punto donde se pretende aplicar la propuesta de este trabajo; de tal manera que cada entidad anexara un proyecto de presupuesto de egresos que se dirigirá a la Cámara de Diputados Federal, sin que afecte al presupuesto ya aprobado por la legislatura local de cada Entidad y dicho proyecto tendrá características especiales que irán dirigidas al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas planteado en el presupuesto de egresos Federal; de tal manera que los proyectos enviados por las Entidades Federativas deberán ser analizados y estudiados por los Diputados Federales y podrán decidir si se modifican o se aceptan pero solo sobre los proyectos que se envíen a dicha Cámara los cuales deben seguir prioridades como: educación, empleo, impulso a pequeñas empresas, inversión y salud, ya que el presupuesto de cada Entidad Federativa será aprobado por la legislatura local. Todo esto con el objeto de tener una base formal de las necesidades que se tienen por cada Entidad Federativa y poder expedir el Programa antes planteado bajo un fundamento concreto y real.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Cada Entidad Federativa debe seguir un estándar en lo que respecta a los puntos señalados con anterioridad; cualquiera que sea el proyecto de presupuesto de cada uno de los Estados debe respetar estos puntos, y después enfocarse a cualquier otro, respetando que la seguridad, las bellas artes, el deporte y lo diversos puntos, nacen de los cinco primeros antes señalados. Para el conocimiento y evaluación pormenorizado de la Cámara correspondiente, bajo los lineamientos que obedece el presupuesto federal y sin contravención a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Dentro del Reglamento a la Ley referida, también cabe mencionar que se debe insertar un artículo dentro del Título Segundo del Reglamento, en su Capítulo Primero, que obligue a las Entidades Federativas a realizar sus Programas y presupuestos, conforme a lo marcado en el Reglamento, de tal manera que sirva de fondo para que cada Estado miembro pueda presentar un adecuado plan de gastos para el año siguiente, y así pueda informar acertadamente a la Cámara de Diputados Federal de las necesidades que afectan a los Estados provinciales y a los integrantes del mismo.

Los lineamientos a seguir por cada Entidad Federativa comprenden los términos que tienen para hacer llegar a los Diputados Federales su presupuesto anual. La realización del presupuesto Federal siempre se ha visto limitada por el tiempo para dictarlo; las Entidades Federativas realizarán la entrega de sus presupuestos dependiendo del orden alfabético de cada una, ya que existen 31 Estados Federados y un Distrito Federal: se dividirán cuatro Entidades Federativas (contando al Distrito Federal) por cada mes, a partir del primer día del mes de Marzo siguiente y hasta el último día del mes de Octubre del mismo año, lo que dará tiempo suficiente para que los



Legisladores puedan estudiar todos y cada uno de los presupuestos que se le hagan llegar y, ya que se encuentran divididos por orden alfabético, sólo estudiarán el presupuesto de cuatro Estados miembros por cada mes, y puede quedar de la siguiente manera:

Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche	MARZO
Chiapas Chihuahua Coahuila Colima	ABRIL
Distrito Federal Durango Guanajuato Guerrero	MAYO
Hidalgo Jalisco México Michoacán	JUNIO
Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca	JULIO
Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí	AGOSTO
Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas	SEPTIEMBRE



Tlaxcala
Veracruz
Yucatán
Zacatecas

OCTUBRE

Dada la organización anterior, será más apropiado para los legisladores el estudio y análisis de las necesidades de cada Estado, y del mismo modo, no se encontrarán con una carga de tiempo, pues la entrega de los presupuestos se harán en plazos que no se obstruyen con lo que le marca la Constitución al Legislativo Federal para dictar el presupuesto federal, que en este caso es en los meses de Noviembre y Diciembre.

El objetivo de los planteamientos antes referidos, se basa en que el Poder Legislativo, en este caso La Cámara de Diputados, debe tener los medios necesarios y contar con los conocimientos pormenorizados de los problemas y actividades de cada Estado miembro, ya que de esto depende un adecuado reparto de recursos. Es por ello que se debe solicitar a los Diputados Federales un estudio adecuado de lo que en cada Entidad se solicita y de esos puntos, encausarnos a un presupuesto equitativo de parte de la Federación para con sus Estados miembros, que son quienes sostienen con sus recursos al órgano Federal⁵¹.

La aplicación de plan antes mencionado, consiste en permitir la ampliación de los conocimientos que los Diputados federales necesitan para que aprueben el presupuesto federal a favor de las Entidades Federativas ,

⁵¹ Como podemos observar, en la Carta Magna, dentro de sus artículos 115, 116, 117, 118 y 119, no existe limitante alguna para que dicha propuesta pueda llevarse a cabo, ya que no contraviene con disposición alguna que se encuentre inmersa dentro de los ya citados artículos, por ende, al no existir negativa o afectación se puede llevar a cabo la promoción de dicha propuesta pues la aplicación de esta última no acarrea ajustes o desajustes al mencionado ordenamiento.



pues como ya sabemos, la educación es un factor importantísimo dentro de cualquier nación, pero en nuestro país, la actividad electoral o los planes de manejo y control de mercancías hacia los países vecinos han resultado ser más apremiantes que la formación de personas productivas y capacitadas dentro de nuestra esfera económica interna, y además, que el fortalecimiento de la actividad productiva de nuestro país se encuentre mermada por la ignorancia del Ejecutivo y más aún, de los Diputados al no permitir el avance en donde se necesita, ya que en realidad, cuentan con lo que el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas les designa cada año, sin tomar en cuenta a los verdaderos interesados, como son la educación, la inversión, la salud, el empleo y el apoyo a las pequeñas empresas en las actividades de desarrollo socioeconómico del país; esto es a simple vista notorio al revisar tanto los presupuestos como los Programas expuestos en el capítulo pasado.

Dentro de la presente propuesta no se ha hecho mención a la facultad que reviste al Poder Ejecutivo, la cual consiste en ser él quien entregue el proyecto de presupuesto para cada año, y se debe a que conllevaría a caer en el mismo bache en el que se ha tropezado innumerables veces; este consiste en el desconocimiento por parte de la Cámara de Diputados Federal sobre los avances y limitaciones que se pueden presentar durante un periodo fiscal. En cada Entidad Federativa y de los logros que en ellas se pueden dar.

En este sentido, es indispensable hacer ver al Congreso de la Unión por medio de sus Diputados y de un modo directo, las necesidades, planes y avances que se pueden desarrollar en los Estados miembros si son éstos los que dan los fundamentos para que el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, expedido por la Cámara de Diputados



Federales, señale el apoyo que este Programa da para cada entidad Federativa basado en lo antes expuesto. Lo que implica por una parte dictar el presupuesto de egresos de cada Estado miembro y por otra parte cada uno de estos expusiera un proyecto anexo de sus presupuestos con miras exclusivas al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades federativas bajo los lineamientos que ya se han manifestado.

Es necesario aclarar que la aplicación de este proyecto de presupuesto se enfoca exclusivamente al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ya que este Programa no encuentra un fundamento adecuado para su expedición y el objetivo de esta propuesta es que los Estados que reciben este apoyo económico por parte de la Federación a través de este Programa den los fundamentos para que este último se realice lo más apegado a las necesidades reales a los Estados miembros.

4.2 LAS VENTAJAS QUE EN MATERIA ECONÓMICA ACARREARÍA EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El desarrollo práctico del presupuesto de egresos realizado por cada Estado miembro, que busque el apoyo por el Programa de Fortalecimiento a las Entidades Federativas, dará como resultado lo siguiente:

A) Que de la propuesta planteada se señale a los Diputados Federales las necesidades básicas de cada Estado miembro, de tal manera que el Programa señalado y que afecta directamente al apoyo de las Entidades Federativas, se pueda cumplir con lo que se solicita por el Poder



Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el proyecto del paquete económico que se planteó para el año dos mil dos y que solicita centrarse en:

“El firme compromiso de instrumentar una política económica orientada a preservar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para una recuperación rápida y sostenible.

Mantener la disciplina fiscal, con miras a alcanzar el equilibrio presupuestario en el mediano plazo.

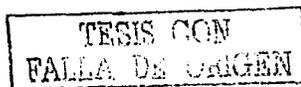
Orientar el gasto del sector público a Programas de salud, educación, nutrición e inversión en infraestructura, buscando al mismo tiempo favorecer la creación de empleos.

Generar el entorno propicio para la promoción de las reformas estructurales necesarias para fortalecer las bases de la economía”⁵²

Al analizar los lineamientos propuestos por el Poder Ejecutivo, encontramos que no son coherentes con lo que los legisladores han aprobado como decreto presupuestal para este periodo económico; por este motivo, es aún más necesario que la explicación de las necesidades de los Estados miembros y de las actividades económicas, por medio de un presupuesto independiente enfocado a la participación federal planteada por el Programa antes señalado, sean expuestas por los Estados miembros, ya que son ellos los que tienen el adecuado conocimiento de las necesidades que se vive en su territorio diariamente.

Bajo las anteriores circunstancias, es posible que se cree un presupuesto de egresos por cada Entidad Federativa dirigido al Programa de

⁵² Véase, ENTREGA DE PAQUETE ECONÓMICO PARA EL AÑO 2003, AL CONGRESO DE LA UNIÓN, comunicado de prensa 128/0, publicado en





Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas y dicho programa será el principal punto de estudio para tener una adecuada información financiera gubernamental que sirva de respaldo para un presupuesto federal más completo y con menor margen de error, en lo que al fortalecimiento de las Entidades Federativas se refiere. Existe una estructura legal por medio de la cual se debe realizar lo antes expuesto, siguiendo un orden jerárquico de las Leyes aplicables al caso.

“En las Entidades Federativas, el fundamento legal es:

- Constitución Política del Estado
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado
- Ley de ingreso del Estado
- Presupuesto de egresos del Estado
- Ley de hacienda del Estado.”⁵³

Como podemos se expreso las Entidades Federativas realizan un presupuesto de egresos y se propone crearlo dirigiéndolo al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas y que debe ser planteado ante la Cámara de Diputados Federales de tal manera que se cumpla realmente con los fines para los que fue creado dicho presupuesto, con el objetivo de llevar un adecuado control financiero de las Entidades Federativas. De tal manera que la aplicación de esta disposición debe ser obligatoria para ellas, ya que no sólo se llevará un control financiero, sino que permitirá realizar un presupuesto

⁵³ Véase COMISIÓN DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, Esquema de la Contabilidad Gubernamental, Instituto de contadores públicos, A.C., Federación de colegio de profesionistas, México 2001. p. 50



federal más acorde con la realidad de los Estados miembros, en lo que a este Programa respecta, y por consiguiente, de las necesidades de sus integrantes. Cabe hacer la aclaración que la iniciativa consiste realizar un proyecto de presupuesto anexo que se enfoque sólo al Programa que se ha estado exponiendo, con base en la problemática de cada Entidad, siguiendo las bases legales que para este documento es necesario observar.

Un punto de vista objetivo es lo que esta propuesta manifiesta, ya que los lineamientos que se manejan por el Poder Legislativo no socorren las necesidades tanto de la Federación como de sus Estados miembros.

Los puntos importantes por los que se verían beneficiados los Estados miembros y el Distrito Federal son:

A) El Distrito Federal, es donde se concentran los poderes de la Federación, también se encuentra conformado por un sin fin de empresas y actividades económicas que se congregan dentro de una extensión territorial de "1.479 Kilómetros, lo que implica el 0.1% del territorio nacional y que cuenta con una industria manufacturera de 24, 452 unidades."⁵⁴

De lo anterior, es notorio que existe una gran acumulación de las actividades económicas en nuestro Distrito Federal, y por los cuales existe una sobre población dentro del mismo, ya que en un territorio tan pequeño, es demasiada la actividad manufacturera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁴ EXPO MÉXICO Calendario de ferias y exposiciones, Secretaría de Economía, México 2000, p. 50



B) Por otro lado, podemos ver que existe un gran número de personas dentro del Distrito Federal, lo cual es debido a las condiciones de trabajo que se han manejado dentro del mismo, ya que al concentrarse en ella las actividades económicas, es en la misma en la que las fuentes de ingresos se vuelven mayores. De tal manera que, al haber una concentración económica consecutivamente deben haber más personas que busquen mejores oportunidades y el Distrito Federal, con su gran urbe y sus innumerables fuentes de producción, se han vuelto un punto esencial para las personas de escasos recursos y de otras Entidades Federativas, que buscan un mejor modo de vida y piensan que la Capital constituye dicha oportunidad.

La consecuencia más notoria que acarrea este problema radica en la actividad del Estado Federal, ya que su apatía y los malos manejos de los fondos han sido la causa de que la economía nacional llegue a los límites más bajos. Por ende, las condiciones de vida de sus habitantes son precarias y no permita un avance adecuado, ya que en una zona geográfica tan reducida no puede existir un adecuado manejo socio- económico.

Como se ha propuesto anteriormente los presupuestos de egresos darán una visión más amplia a los diputados federales acerca de las actividades que se pueden realizar en las Entidades Federativas y por consiguiente, permitirá que exista un mejor manejo de los recursos que ha éstas se destinen. La mayor ventaja en materia económica que puede encontrar es un apoyo económico y productivo fortalecido que pueden alcanzar las Entidades Federativas, lo que sin duda permitiría ver más atractivos estos Estados y por lo cual, esto resultaría en fuentes de inversión y



de actividad económica interna. Y lo más importante es que se podrá dar una adecuada explotación de los recursos de cada Estado.

Sin duda, la mayor de las ventajas que existirían dentro de los miembros de la Federación, sería su avance académico, lo cual corresponde a la mayor fuente de fortaleza, tanto económica como cultural, ya que sólo saliendo de la máscara de la ignorancia podremos crecer como individuos y consecutivamente como Estado.

C) La mayor de las ventajas que se contemplan en este trabajo, es la de permitir que los Estados puedan expresar sus propias necesidades, de tal manera que sean ellos los que permitan dar la pauta para la creación del presupuesto federal, que se encuentre dentro de los lineamientos necesarios para solventar efectivamente las necesidades que se presenten y no para fines meramente políticos como se han realizado durante los dos últimos años, y sobre esto, basta observar la similitud con lo que fueron realizados los presupuestos de egresos tanto del año 2002 y 2003, de tal suerte que no existe un verdadero estudio de un presupuesto, el cual es imperioso para dar un empuje adecuado por medio de las actividades económicas internas de nuestro Estado.

Es en este punto en el cual se encuentra el principal problema que aqueja a nuestro sistema financiero, consistente en la mala aplicación de la información o el poco conocimiento que se da de esto, en lo que a materia económica y financiera se refiere. Los Estados miembros deben consecutivamente dar los pormenores de las actividades de su zona geográfica y política para que exista un enlace entre lo que los diputados



federales decretan en el presupuesto y los fines y alcances que se pueden obtener por la información otorgada por los presupuestos estatales independientes.

Para el caso que nos ocupa, no es necesario que exista esta revisión por parte del Ejecutivo hacia la propuesta de un presupuesto de egresos por parte de los Estados miembros, ya que en el artículo 71 de la Carta Magna enmarca:

"El derecho de iniciar Leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República
- II. A los Diputados y Senadores al congreso de la Unión,
- III. A las legislaturas de los Estados."

Por medio de este fundamento constitucional, los Estados pueden realizar un presupuesto anexo, que permita decretar un presupuesto individual y dirigido al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas y que no afecte el que ya esta previamente establecido por las legislaturas de cada Entidad Federativa sin la necesidad de pasar por la revisión del Ejecutivo, ya que cuentan con la autonomía que les otorga el artículo 40 de la constitución que establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según esta Ley fundamental."



Por medio de este principio legal, los Estados miembros de la Federación pueden realizar libremente esta iniciativa un proyecto un presupuesto el cual pueda ser tomado en cuenta por la Cámara de Diputados Federal , pero aclarando que la aplicación de la misma se encuentra fundada en la solicitud de recursos que se encuentran fijados para ese fin dentro del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, sin que exista contravención a lo dispuesto por los artículos 72, 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no se trata de una iniciativa de Ley encaminada a los impuestos, al presupuesto federal, contribuciones o alguna facultad exclusiva del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras, ya que sólo se pretende dar vida a la capacidad legal que tiene los Estados de la Federación para solicitar un adecuado apoyo económico, como es el caso del Programa que hemos estudiado.

Podemos ver de lo anterior que existen ventajas que la propia Carta Magna señala a las Entidades autónomas para que exista un mejor manejo y conocimiento tanto de la Federación como de los Estados que la integran. Por tal motivo, es necesario hacer ver la coherencia que esta propuesta conlleva, ya que la actividad legal tiene un factor importante, y es necesario que en este proyecto se de un avance practica, ya que es en la practica donde hace falta un mejor enfoque hacia el proyecto de presupuesto, de tal manera que, los Diputados de la Federación y también del Poder Ejecutivo den la importancia a las necesidades de sus Estados Federados; pues bien, es en este punto donde radica la mayor de las ventajas que esta propuesta expresa, que exista conocimiento de causas y razones de los Estados miembros de la Federación, ya que se ha mantenido al margen de la limitada información de los Diputados de la Federación, debiendo siempre ser expresadas por sus gobernantes en



concordancia con los representantes de cada Estado dentro de la Cámara de Diputados, primero la local y como finalidad la Federal.

Se insiste mucho en el aspecto del conocimiento tanto de los Diputados como de los Estados miembros, y esto se debe a que la unión de estos dos factores proporcionaría un mejor y adecuado manejo de los fondos; un adecuado control de la información, basada en las necesidades de una parte, y la facultad de la otra permitirá salir del estancamiento que se ha venido dando en los últimos años.

En renglones anteriores se han manifestado las ventajas y la necesidad de un presupuesto anexo como base del programa de las Entidades Federativas, pero no sólo con el fin de regular sus recursos, sino con el de hacer ver a los Diputados de la Federación de las necesidades y planteamientos a futuro durante el periodo anual próximo siguiente y así llevar una adecuación en cuanto a gastos y necesidades que permitan, como ya se ha manifestado, dar una base socioeconómica firme.

Para poder dar un enfoque más exacto de lo que se pretende con un presupuesto de egresos particular y específico hacia el Programa ya descrito, es necesario establecer las normas a seguir dentro de las cuales se podrá encuadrar dicho Presupuesto.

Como primer punto, dentro de la Ley Presupuesto Contabilidad y Gasto público Federal se encuentra un artículo que nos manifiesta:



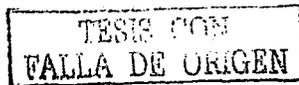
"Artículo 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para el financiamiento".

En la cita anterior no se encuentra ninguna negativa por la cual no se pueda realizar un presupuesto anexo por parte de las Entidades Federativas, aun cuando las entidades enmarcadas dentro de la ley citada enmarca a las entidades administrativas, no contempla limitante para que no se pueda adherir un artículo que favorezca a las Entidades Federativas. a continuación, se presenta otro artículo de la misma Ley que comprende las limitantes a las que se han sujetado las Entidades Federativas y que pudiesen permitir las mismas ventajas que el artículo anterior.

"Artículo 17.- para la formulación del Proyecto de presupuesto de la Federación, las Entidades que deban estar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los Programas respectivos.

Las Entidades remitirán su respectivo ante proyecto a la Secretaría de Planeación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por la propia Secretaría.

La Secretaría queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea entregado al efecto en los plazos en que en efecto hubiere señalado."





Antes de continuar se debe aclarar que la Ley antes citada señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto y hoy es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien se encarga de estas funciones.

Es en este sentido donde se debe de mantener un margen de responsabilidad por parte de las Entidades Federativas, ya que son las únicas responsables de realizar sus proyectos de egresos y permitir que éstos se revisen por los Diputados Federales, para que al realizar el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, estudien los proyectos que se expondrán como ya se ha manifestado en el capítulo anterior y que será por parte de los estados miembros.

El ante proyecto que deben entregar las Entidades Federativas no deben contener más elementos que el propio presupuesto federal contiene por tal motivo, los requisitos indispensables son:

- ANTECEDENTES.
- CONSIDERACIONES. Lo que sea prudente aclarar con respecto al presupuesto pasado.
- DICTAMEN. Lo que se ha aprobado por las legislaturas locales con respecto al proyecto de presupuesto
- DECRETO PRESUPUESTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA.
- CAPÍTULO I. Disposiciones generales
- CAPÍTULO II. De las erogaciones
- CAPÍTULO IV. De la aportaciones federales y sus objetivos
- CAPÍTULO V. De la reasignación de recursos dentro de las Entidades Federativas



- DISCIPLINA PRESUPUESTARIA. Como se desarrollarán los gastos y como se Programará su utilización
- ADQUISICIÓN PÚBLICA Y OBRAS PÚBLICAS. Los fines de compra arrendamiento de bienes para el Estado de que se trate.
- INVERSIÓN PÚBLICA.
- SUBSIDIOS PREFERENCIAS Y DONACIONES.
- REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRAMA.

Con todo lo antes señalado, cualquier Estado miembro puede ejercer su derecho de solicitar un presupuesto adecuado a sus necesidades y con forme a los lineamientos planteados por el presupuesto de egresos Federal en lo que respecta al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ya que es el medio idóneo de mantener un enlace entre las necesidades y los recursos que se necesitan para subsanarlas.

4.3 COMPARATIVA DEL ESTADO DE OAXACA Y SUS RECURSOS CON EL ESTADO DE MÉXICO BAJO LOS LINEAMIENTOS EXPUESTOS ACTUALMENTE POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SUS DIPUTADOS

Por lo que respecta a este capítulo, sólo se enfocara a exponer los supuestos en los que encuadraría el Estado de Oaxaca por la aplicación de un presupuesto de egresos Federal, ya que podemos considerar a este Estado como uno de los menos explotados, de tal suerte que debe existir una adecuada explotación de sus recursos, con el objetivo de levantar económicamente a dicha entidad, ya que de otra manera se desperdiciarán



las grandes ventajas y recursos que la Entidad nos puede brindar; esto sólo como un ejemplo de lo que la propuesta puede alcanzar a nivel nacional.

El Estado de Oaxaca ocupa una extensión territorial de 93,952 kilómetros cuadrados⁵⁵, que significan el 4.8% del territorio nacional. El sustento económico de Oaxaca está basado en la agricultura, destacada por su producción de: maíz, frijol, caña de azúcar, aguacate, plátano, café, naranja, mango, limón agrio, piña, melón, sandía, chile verde y maguey.

En materia de ganadería ocupa el lugar número 8 de la República, siendo la principal especie el bovino, seguido de las especies, caprino, equino y ovino. Los productos pecuarios que destacan por su producción son: leche, carne de bovino y porcino. En producción apícola, destaca la miel, cera y jalea real.

Posee un amplio potencial pesquero, ya que su producción representa el 4.8% de la producción nacional, en especial la captura de: camarón, corvina, tiburón, barrilete, escama, tilapia y mojarra.

Sus principales actividades manufactureras se localizan en Oaxaca, Tuxtepec, Salina Cruz y Juchitan.⁵⁶

Como se puede observar, este Estado resulta que participa activamente con los diversos tipos de productos que aporta al país y que resultan de las actividades y características que tiene el mismo; analizando la capacidad con

⁵⁵ Véase www.inegi.gob.mx.../mex

⁵⁶ Véase SECRETARÍA DE ECONOMÍA EXPO MÉXICO, CALENDARIO DE FERIAS Y EXPOSICIONES, Ed. Fototipo, México 2000 p.145

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



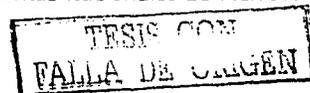
la que activamente aporta, nos encontramos con que su producto interno bruto representa el 1.5% nacional con una participación de \$21,182,060 millones de pesos a precios del noventa y tres.⁵⁷ Así, podemos darnos una idea de lo que se aporta a la Federación por parte de un Estado.

La Federación, dentro de su capacidad para cobrar contribuciones, ha realizado mejoras en los sistemas de cobro de las mismas, pero no ha realizado actos por los cuales se vean beneficiados los Estados que aportan a la Federación sus productos y que han sido explotados de un modo inadecuado en comparativa con otros Estados que no presentan las mismas condiciones geográficas ni de producción primaria como el Estado en estudio.

El objetivo de esto, el enfoque de cómo se ha errado en la aplicación del presupuesto y como esto ha afectado a los Estados miembros, los cuales representan en mayor grado el sustento económico de la Federación y, al existir un error en su actividad presupuestaria, también se afecta a la Federación, ya que no permite un crecimiento dentro de su actividad económica, al limitar a los Estados miembros como lo ha realizado con el Estado de Oaxaca (como ejemplo, pues el Programa de apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas no han resultado ser adecuados con forme a cada Entidad es requerida); en realidad, esto ocurre con todos los Estados de La Federación.

La Federación ha realizado -por parte de la Cámara de Diputados- el presupuesto con base en lo que consideran adecuado para realizar dichos

⁵⁷ Véase www.inegi.gob.mx.../mex (Fuente INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México. Producto interno bruto por Entidad Federativa, 1993-1999 2000)





actos pero en realidad son los Estados provinciales los que deben de solicitar las cantidades en base a sus actividades y necesidades, ya que no puede existir ningún órgano con mayor capacidad para determinar o proponer las cantidades para subsanar sus necesidades que el propio Estado miembro que las necesita. En el caso que nos ocupa, la explotación de los recursos del Estado antes referido, se ve limitada económicamente por falta de recursos, por lo que dentro del Programa ya referido se ha erogado a su favor y no permite un avance en los lineamientos que se pueden dar. Si cada Entidad realiza la petición y el manejo de los recursos que le proporciona el Programa ya analizado en capítulos anteriores, no sólo se avanzará en la política financiera de nuestro país, sino que comenzaremos con la piedra angular del avance económico e individual de las Entidades y, por tal motivo, continuaremos con un refuerzo en la economía conjunta del Estado Federal.

Nada de lo que se menciona en párrafos anteriores se puede dar sin la autorización y entendimiento por parte de nuestros legisladores tanto locales como Federales. De tal manera, debe ser una actividad conjunta, y este punto en particular, es el que pretende dar la iniciativa para que la iniciativa comience, haciendo una comparativa entre una Entidad que al parecer contempla ciertas ventajas sobre otra que con sus características no tiene; por esto, la exposición del Estado de Oaxaca en primer término y a continuación el del Estado de México.

El Estado de México colinda al norte con Michoacán de Ocampo, Querétaro de Arteaga e Hidalgo; al este con Hidalgo, Tlaxcala, Puebla,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Morelos y el Distrito Federal; al sur con Morelos y Guerrero; al oeste con Guerrero y Michoacán de Ocampo.⁵⁸

Su área total es de 21, 355 kilómetros cuadrados que representa el 1.1% de la extensión territorial nacional. La principal concentración industrial de la entidad se encuentra en los valles de Cuautitlán-Texcoco, Toluca-Lerma y en las localidades de: Naucalpan, Tlalnepantla, Atlacomulco, Ecatepec, los Reyes y Tianguistengo.⁵⁹

Las actividades Industriales de la Entidad se han visto beneficiadas por los presupuestos de egresos de los últimos años, ya que ha sido la Entidad con mayor apoyo económico dentro del Programa de apoyos para el fortalecimiento de la Entidades Federativas, el cual asciende a una cantidad de \$ 2,059,969,508.0 millones de pesos⁶⁰, cantidad que no contempla ningún fundamento, dado por los legisladores dentro de la Ley de Egresos para el periodo Fiscal del año 200, pero tampoco dan fundamento para ningún estado contemplado dentro de el programa de apoyo que se contempla. Con esta ventaja, el Estado de México se encuentra como uno de los que más apoyo económico contempla, y que cuenta con un Producto Interno Bruto (PIB) de \$146,411,418.00 millones de pesos a precio del 93⁶¹. Esto sería algo sin importancia ya que es una Entidad que aparentemente es económicamente fuerte, aun sin contar con elementos geográficos para ello, puesto que sus actividades elementales en comparativa con el Estado de Oaxaca no son

⁵⁸ Véase www.inegi.gob.mx.../mex

⁵⁹ Véase SECRETARÍA DE ECONOMÍA **EXPO MÉXICO, CALENDARIO DE FERIAS Y EXPOSICIONES**, Ed. Fototipo, México 2000 p.69

⁶⁰ Véase Ley de Egresos para el periodo fiscal 2002, Diario Oficial de la Federación publicado el Primero de enero del año 2003

⁶¹ Véase www.inegi.gob.mx.../mex



como debería ser dentro de un país económicamente normal, ya que es en las actividades primarias donde se encuentra el verdadero fortalecimiento económico.

La propuesta medular de esta investigación consiste principalmente, en que las Entidades Federativas sean capaces de explotar sus recursos del mejor modo posible, lo que significa que primero puedan explotar sus actividades primarias y consecutivamente puedan ampliar sus actividades Industriales, pero en base a las actividades comenzando desde un control de su producción y aportación a la Federación, ya que todo lo que se contribuye por parte de los Estados no es enfocado a las actividades de ellos sino de la Federación, y el error más grande consiste en que esta última es la encargada de dar las cantidades con las cuales habrán de trabajar los Estados, siendo que los Estados por medio de sus contribuciones aportan a la Federación su base económica. Y como es el caso del Estado de México, existen ventajas que contemplan unas Entidades sobre otras.

El desconocimiento de las características de los Estados y sus necesidades, así como de los medios de crecimiento y producción, son los puntos que deben ser tomados en cuenta por la Federación, pero no solo por medio del presupuesto federal hacia las Entidades Federativas sino que debe darse la libertad para que ellas ejerzan las acciones convenientes para su mejor crecimiento económico, y por tanto es preciso que se comience dándoles la libertad financiera que ellas necesitan y el mejor modo de iniciar es por medio de un adecuado estudio de los presupuestos que al efecto se permita realizar a cada Entidad Federativa y del adecuado estudio de éstos por parte del Legislativo, de tal manera que no se vean beneficiados unos



cuantos Estados, sino que el reparto de los ingresos sea adecuado a las necesidades y expectativas de los que realmente lo necesitan para su fortalecimiento económico.

4.4 EL FORTALECIMIENTO QUE SE PUEDE OBTENER EN MATERIA ECONÓMICA, NO SÓLO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SINO TAMBIÉN EN TODA LA FEDERACIÓN.

La base de todo Estado federado se encuentra en la fuerza de los Estados provinciales integrantes del mismo, de tal manera que se puedan subsanar adecuadamente las necesidades que se presenten. Esto no puede ser posible si no se contempla la capacidad de los miembros para subsanar sus propias necesidades, de tal manera que al satisfacer sus necesidades primarias puedan dar una adecuada aportación a la Federación. Esto es utópico si no se cuenta con una base económica con la cual se pueda avanzar, dependiendo las características de cada Estado miembro y es donde la Federación tiene un papel muy importante porque no puede avanzarse en la propuesta sin que existe el cambio dentro del órgano legislativo Federal.

Los Estados miembros de la Federación deben encontrarse en un plano de libertad para realizar sus actividades internas, de tal manera que se puedan sostenerse íntegramente; pero que no puede ser así sin que antes exista el apoyo adecuado y dirigido por parte del Estado Federal. En la práctica, cada Estado provincial cuenta con cierta capacidad para realizar actividades productivas, pero no se han explotado por falta de los fundamentos económicos que se necesitan. Como se ha visto en capítulos



anteriores existen diferentes anomalías que deben cubrirse para que cada Estado miembro pueda solventar sus necesidades y por consiguiente, aportar de un modo adecuado a la Federación, pero no como se han realizado, sino con un fortalecimiento económico de cada Estado miembro, ya que si cada uno de éstos fortalece su economía interna, podrá por consiguiente, fortalecer a la Federación a la cual se encuentran vinculados.

Si permitimos que cada Estado miembro realice el ante proyecto de presupuestos, y que sean debidamente cumplimentados por los legisladores, tanto locales como federales, se permitirá que los primeros avancen dependiendo de sus actividades económicas internas. Esto es apreciable al revisar las actividades de los estados de Oaxaca y el Estado de México, que ya han sido previamente mencionados en el punto anterior de este capítulo, y observando los problemas ya antes planteados, es necesario que se satisfagan las necesidades de cada Estado conforme a sus alcances y fines económicos.

Si consideramos lo anterior, debemos entender que para el adecuado funcionamiento de este proyecto, es necesario el estudio económico de cada Entidad Federativa, ya que es el punto de partida para actuar dentro de las mismas. El estudio económico es necesario para: "Una buena política económica ya que si no se conocieran los efectos que derivan de ciertas causas, la conducta económica a seguir por el individuo y por el Estado sería ciega. A través del estudio de los efectos de los impuestos, proporciona al Estado elementos importantes para realizar la elección de finalidades y



medios en forma racional y así crear un sistema tributario lógico y orgánico."⁶² La aplicación de este estudio sólo se puede dar por parte de las Entidades Federativas de un modo individual, y será expresada en el presupuesto anexo que entreguen al Legislativo Federal, partiendo de las legislaciones locales y basadas en las necesidades de cada Entidad; de esta manera se da base al presupuesto planteado en el primer punto de este capítulo.

La política financiera también representa un factor importante dentro de la propuesta objeto de esta investigación, ya que con ella se puede dar base doctrinal al supuesto de los planes y proyectos que expondrán las Entidades Federativas para subsanar sus necesidades internas, así como para realizar una adecuada explotación de los recursos naturales y humanos con que cuentan individualmente cada una de las Entidades Federativas. Así, la política financiera: "Actúa sobre la base de los datos que les proporciona la ciencia económica. Esta explica los fenómenos de producción, circulación, distribución y consumo. La política estudiará cómo puede actuarse sobre estos fenómenos para modificarlos para obtener una u otra finalidad." Atendiendo a lo antes expuesto, encontramos que los fines que se persiguen con la exposición de este trabajo serían nulos si no se da un enfoque de política económica basado en el estudio económico de cada Estado miembro, que es la base de la información ya que el estudio de los legisladores Federales resulta insuficiente frente los alcances y actividades que pueden desempeñar las Entidades Federativas si son ellas las que realicen dicho estudio económico y que los legisladores de la Federación realicen, basado en el estudio antes mencionado, la política financiera que permita el adecuado

⁶² ADDY MAZZ, Curso de Derecho Financiero y Finanzas, imprenta Vinaak, La Paz 1825, Monte Video Uruguay, 1979, p. 22



manejo de los recursos que las Entidades Federativas soliciten de la Federación.

Como se ha expresado en el punto tres de este capítulo, el verdadero problema al que se enfrentan las Entidades Federativas es la de la mala aplicación de la política financiera, ya que existen anomalías en cuanto a los medios empleados en cada Entidad con respecto de sus recursos naturales y un ejemplo claro, como ya se ha expresado, es el de los Estados de Oaxaca y el Estado de México, expuestos en el punto dos de este capítulo. Es así como, tanto el adecuado manejo del estudio económico como de la política financiera, forman la base de la estructura económica que se está exponiendo con los fundamentos de este trabajo.

Con relación a lo anterior, hay que señalar la importancia que tiene para los efectos de la propuesta expuesta la explotación de los recursos naturales de los Estados provinciales. Se ha señalado la importancia del estudio económico y de la política financiera, aunado a esto es indispensable tener en cuenta la capacidad de recursos de cada Estado, de tal manera que su estructura financiera se encuentre respaldada no sólo por supuestos doctrinales o políticos, sino que se respalde en la aplicación de actividades tendientes a la explotación de sus recursos naturales, teniendo como objetivo dar un mayor "bienestar económico."⁶³ En el punto número tres de este capítulo, se ha señalado la importancia de los recursos naturales dentro de la actividad financiera del Estado Federal, así como los errores que se encuentran en la repartición de los recursos económicos y el cómo afecta esto

⁶³ DALTON citado por MANUEL DE JUANO Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Tomo I, 2ª edición, Ed. Molanchino, Establecimiento grafico, San Martín 540 Rosario (Argentina), p. 156



el avance de cada Estado miembro, ya que limita sus actividades productivas internas y así frena el avance económico. Por tal motivo, no se puede hablar de una estabilidad o crecimiento de carácter económico ni financiero, ya que la base del "bienestar económico", radica en la producción y la explotación de los recursos que permitan dicha producción, y al limitar a las Entidades no sólo se limita su crecimiento si no de toda la Federación, ya que no se puede hablar de un fortalecimiento en ningún aspecto, ni mucho menos económico, cuando alguna de las unidades que la conforman no se encuentra en ese supuesto de fortalecimiento, y en el caso de nuestra Federación no existe fuerza en ninguno de los ámbitos, ni de la Federación como de las Entidades Federativas que la conforman.

La actividad del Estado Federal, con respecto de la aplicación de sus recursos económicos, está limitada, ya que la aplicación de los mismos está a disposición de los entes que pretenden dar un adecuado servicio para satisfacer las necesidades de la población que integra en su conjunto a la Federación. Esta tendencia no sólo se ha realizado dentro de nuestro sistema político, y no sólo en éste se encuentra la problemática de no satisfacer apropiadamente las necesidades de su población; tal es el caso de España, que presenta un estudio sobre la problemática de la mala aplicación de los recursos por parte de su Estado Federal y una propuesta para mejorar dichas condiciones, tomando en consideración que: "Nadie pretende suprimir el régimen de Seguridad Social en materia de pensiones y ayuda a los necesitados, como tampoco las prestaciones o atenciones en materia de sanidad, educación, vivienda, y servicios públicos esenciales a los que antes



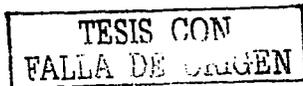
nos referimos."⁶⁴ En lo que respecta a este punto de vista, tenemos cierta concordancia con las necesidades que presenta el país Español del cual se está hablando; también nosotros, como Ente Federal, debemos considerar la aplicación de medios apropiados para el adecuado manejo y seguimiento de las actividades antes señaladas como lo es la educación, el empleo, la actividad mercantil de sus integrantes, la inversión adecuada a las necesidades del país o en su caso Entidad Federativa y la salud.

Como podemos ver, el país en comento también se encuentra con una problemática de proporciones similares a las nuestras, pero que pretenden contrarrestar por medio de la aplicación de planes que permitan que los integrantes de su Federación sean los que guíen sus propios gastos individuales, dándoles ventajas para que puedan solventar sus necesidades del modo más adecuado a sus características y condiciones de vida; en primer punto pide: " Que se precisen más los objetivos, que no se generalicen indiscriminada e ilimitadamente las ayudas; en una palabra que la ayuda del presupuesto vaya realmente a quien lo necesita, no a cualquiera que este dispuesto a buscarla."⁶⁵ En realidad, esto es aplicable ampliamente al presupuesto de la Federación de nuestro Estado, no sólo a la de las actividades antes mencionadas, pues el enfoque que se plantea en esta propuesta es mucho más amplio, de tal manera que busca que el beneficio no sea para un solo Estado miembro sino que se dé el apoyo del presupuesto a el o los Estados miembros que realmente los necesitan, pero por sus propias condiciones y no conforme a tintes políticos o económicos que no han

⁶⁴ GASPAR ARIÑO Economía y Estado Crisis y Reforma del Sector Público,

Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas Madrid 1993, p. 31

⁶⁵ Ibidem, p. 32





beneficiado a la mayoría de la población como es en realidad el objetivo que se debe plantear.

Es necesario sólo hacer un análisis de las actividades que ha desempeñado el Estado Federal con esta tendencia, para darnos cuenta de que no ha logrado los avances que se han esperado. De tal manera que al permitir que los Estados miembros tomen las riendas de sus actividades Financieras desde el inicio de las mismas, o sea, desde el presupuesto, se da la pauta a un diferente sistema de finanzas por parte de las Entidades, que no sólo repercutirá en el interior de las mismas sino que alcanzará avances también dentro de la Federación, ya que al existir estas ventajas por parte de los Estados miembros, los integrantes de los mismos solventarán sus necesidades dentro de su Entidad, sin que emigren a las grandes ciudades para que lo logren, al permitirle a los Estados miembros realizar su propios proyectos de economía, finanzas, política financiera y presupuesto, se abre la pauta para un sistema en el cual el centralismo federal no tendrá la necesidad de enfocarse a dichas actividades ya que se permite dar esa libertad a los Estados miembros para que sean ellos los que exploten sus recursos por medio de dichas actividades. Como se ha mencionado en el inicio del punto uno de este capítulo, cada Estado miembro debe colocar como margen de actividades la de la explotación de los recursos de la entidad correspondiente, para que no se den caso como el de Oaxaca, en donde como se ha expresado anteriormente no se ha explotado eficientemente aún con los grandes recursos con los que cuenta. Es realmente alarmante ver cómo por una sola actividad que en el caso de este Estado es el Turismo; y una mala repartición de los recursos económicos, tantas fuentes de empleo, producción y capital se ven rezagadas. Y Estados como el de México que tiene una



afluencia de capital tan grande y se mantiene una aglomeración de industria en una zona geográfica tan pequeña y que dependa de la transportación de sus materias primas para poder realizar sus actividades, mientras que el primer Estado en comento es austero en lo que a industria se refiere. En este sentido, resulta ilógico pensar que se puede dar un avance significativo dentro de las actividades económicas de cada Estado provincial, sino se da un cambio como el que se plantea en esta propuesta.

Como ya hemos visto, las actividades tendientes a un presupuesto interno en cada Entidad Federativa conlleva una serie de ventajas dentro de los Estados miembros, pues en el caso de la economía, pueden alcanzar un desarrollo más amplio y competitivo las actividades propias de las Entidades, lo que significaría un mayor número de empleo dentro de las mismas y repercutiría en una menor afluencia de población dentro de las grandes ciudades que cuentan con un gran cúmulo de la actividades productivas, que es el objetivo de todo individuo desempleado y sin oportunidades dentro de su lugar de nacimiento.

Por lo que respecta a la educación, es de notar que se verá grandemente favorecida con la aplicación de esta propuesta, ya que los presupuestos que se elaboren por parte de los Estados miembros deberán contar con un énfasis especial a este respecto, contando con mayor afluencia de recursos con que se contarán dentro de las Entidades provinciales, y que será fruto de la propuesta, de tal manera que no sólo crecerá en la aplicación de recursos económicos o producción interna o en la explotación de recursos naturales, sino también se podrá observar un adecuado avance y crecimiento en lo que a educación se refiere, que aun cuando no podremos hablar de un



tipo de educación de primer mundo, si lo podremos hacer sobre una educación con las bases necesarias para aportar mejores individuos y más preparados en diversas áreas.

Al respecto de lo antes señalado, es necesario dar un fundamento práctico de esta situación. Hemos señalado la importancia de las actividades de explotación interna de los Estados y de la importancia de las actividades de los individuos de las mismas y de algunas repercusiones que por el mal manejo de estos factores se han dado; bueno, en realidad, este problema no sólo nos afecta a nosotros. Dentro de la política económica también se ve afectado de esta manera el Estado Español, pero ellos reflejan su preocupación dentro del gasto público en general, y en nuestro caso, la propuesta se enfoca a la actividad presupuestaria dentro de cada Entidad. En la República Española manifiestan: "Todos estamos de acuerdo en la necesidad de incrementar la inversión pública en infraestructuras, en investigación y desarrollo, en educación y formación profesional, y en general, en aquellas actuaciones que sientan las bases para la creación de riqueza, al constituir el capital fijo y el capital humano del país. Ahora bien, sucede que la gran masa del gasto público no va destinada a tales finalidades, como enseguida veremos; y, en segundo lugar, que tales actuaciones no deberían ser atendidas exclusivamente con fondos públicos. El gobierno debería crear el marco necesario, institucional, fiscal, para que la inversión privada encuentre atractivas dichas inversiones."⁶⁶ Como podemos observar, los puntos importantes radican en la actividad de la producción, como capital fijo y la educación como capital humano, aun cuando el esquema que esta idea

⁶⁶ GASPAR ARIÑO Economía y Estado Crisis y Reforma del Sector Público, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas Madrid 1993, p. 43



pretende dar abarca a toda la Federación antes referida; en el caso de nuestro país se pretende hacer a nivel provincial, pero no significa que la producción y el capital humano no se utilicen dentro de la misma propuesta. En este sentido proponer que cada estado solicite por escrito en el anexo de su presupuesto, y con las bases ya señaladas se puede aplicar la propuesta.

La aplicación de esta propuesta busca solidificar la estructura financiera, económica y productiva de las Entidades Federativas a través de ventajas en materia Financiera. Pero no sólo se lograría dicho cometido; el alcance es todavía más amplio, ya que el hecho de que un Estado sea fuerte económicamente, no significaría algo relevante, pero si dicha estabilidad la tuviera en un grado similar treinta y un Estados, se alcanzarían niveles bastante óptimos dentro de los ámbitos ya manejados; es por ello que esta propuesta no sólo beneficiaría a un sistema político aislado, sino en general a toda la Federación, ya que busca solidificar la base misma de ella por medio de sus elementos constitutivos, todos y cada uno de los Estados que la componen, pues son ellos en los que se debe respaldar para formar un Estado Federal creciente y estable, que permita alcanzar los niveles de los cuales es capaz un Estado tan vasto y rico como lo es el Estado Mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Las actividades de recaudación de los impuestos vigentes dentro de nuestro sistema jurídico, no contemplan un problema. A saber, la gran problemática que presenta nuestro Derecho Financiero, es la falta de recursos para poder contribuir con las imposiciones que la Federación requiere a sus contribuyentes. Las actividades que el Estado Federal realiza para allegarse de los recursos que los contribuyentes le proporcionan, encuentran una gran lógica jurídica en lo que respecta al fondo, pero no en lo que hace a la forma, ya que se solicita en general, como si las condiciones de todos los contribuyentes de la Federación tuviesen la misma capacidad para subsanarla.

SEGUNDA.- El error corre a niveles más elevados, como en el caso de las Entidades Federativas que componen a nuestra Federación, siendo en este punto donde se encuentra una gran disyuntiva: en el ser y el deber ser de la recaudación y de la aplicación de los recursos.

TERCERA.- Los recursos en los Estados se han visto muy desfavorecidos los últimos años, ya que la corriente económica nos dirige hacia la industrialización, la globalización y las producciones en masa a favor del capital extranjero, dejando olvidadas las actividades primarias que en un grado óptimo de explotación nos llevaría directamente a las metas antes mencionadas. Pero en el caso de nuestro país, el crecimiento ha sido al azar sin fundamento sólido que lo respalde y esto se agrava cuando se dejan de explotar recursos que podrían servir de base para el crecimiento económico.



Así vemos como el Estado Federal favorece a ciertas Entidades Federativas y el como deja en un estado desfavorable a otras con capacidad de recursos naturales para una mejor producción, lo que trae consigo un desnivel de las actividades productivas en el país, ya que mientras unas entidades producen en grandes cantidades, otras se encuentran en el abandono total en lo que a actividades productivas se refiere.

CUARTA.- La actividad de los diputados federales tiene gran importancia, pues el desconocimiento de las necesidades de cada Estado miembro se refleja en la mala aplicación de los recursos que se les brinda, por eso es indispensable hacer del conocimiento de los diputados de la Federación, las problemáticas y necesidades que sufren sus Estados provinciales. Por tal motivo, deben conocer las propuestas económicas que los Estados les brindan, y la causa al exponer sus necesidades para que se pueda erogar un Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, más coherente y fundamentado es necesario que los diputados acepten que el problema radica no sólo en la falta de recursos, sino en el mal aprovechamiento que se les da a los que se obtienen, por no contar con la información necesaria.

QUINTA.- La economía de cada Estado miembro de la Federación debe ser estudiada y analizada por él mismo; de tal manera que podrá dar bases al exponer su presupuesto para que los diputados Federales realicen la política económica que deberán de realizar en cada entidad federativa. Pero es necesario que se trabaje conjuntamente tanto los Estados miembros de la Federación como los diputados locales y federales, para que exista un adecuado reparto de los recursos y más importante aun, que se cumpla con



los objetivos de éstos, es imperioso en primer término, el estudio por una parte y la aplicación de los resultados de los mismos por la otra.

SEXTA.- La aplicación de un nuevo y diferente sistema de reparto de recursos es un camino muy viable. si partimos de que equivaldría a una mejor repartición de los recursos que la Federación utiliza, ya que éstos se encuentran predestinados a la comodidad de unos cuantos tanto individuos como entidades federativas. Porque la utilización de los recursos es aún más mala que la asignación de los mismos. El caso más obvio es el Estado de México, en donde una aglomeración de personas se agrupan buscando un mejor modo de vida y así satisfacer sus necesidades básicas; lo que implica un mayor numero de personas dentro de una zona geográfica limitada, menor oportunidad de expansión y desarrollo, menor demanda de mano de obra o bien, menor salario por existir mucha oferta de la misma. lo que redunde en menores fuentes de empleo para más personas; la producción que pueda alcanzar dicho Estado miembro, no resulta ser suficiente para satisfacer las necesidades de la población que lo habita, por tal motivo se solicitaría mayor presupuesto.

SEPTIMA.- Por tales razones, la propuesta planteada no está fuera de proporción, sino al contrario, es un camino viable para el crecimiento de una estructura económica fuerte y segura y que puede dar alcances amplios en su aplicación, pues su afectación abarca no sólo a unos cuantos Estados Federados, sino a la Federación en su conjunto. ahora bien es necesario para que esta propuesta prospere que dejemos los viejos moldes de la aplicación de los recursos y optemos por buscar nuevas opciones que se basen en un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



verdadero crecimiento integral que beneficie a todos lo que integran a la Federación.

OCTAVA.- El presupuesto de cada Entidad Federativa, deberá contener el presupuesto anexo con los mismos lineamientos del primero, pero tendrá su mira encaminada a los legisladores federales, y que al ser revisado por estos permitirá que tengan una base con la cual puedan realizar un reparto más informado y equitativo dentro del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ya que en realidad, el presupuesto anexo que se propone no contraviene ninguna ley, pero si debe ser reformada la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Publico Federal y con los resultados del estudio de los presupuestos anexos de cada entidad federativa también se modificara el Presupuesto de Egresos Federal, en lo que respecta al Programa de Apoyo al Fortalecimiento a las Entidades Federativas. La Ley de Presupuesto debe ser reformada en sus artículos 2º 14 y 17, pues contempla sólo aspectos de presupuesto, pero jamás lo hace con respecto a las entidades federativas y mucho menos sobre un presupuesto anexo que permita un adecuado estudio financiero o bien con el un avance financiero, como se pretende con esta propuesta.

NOVENA.- Cada entidad federativa puede realizar su presupuesto de egresos y en realidad lo hacen pero sólo para su entidad federativa con forme sus recursos internos. Pero esta propuesta se enfoca a un presupuesto anexo dirigido a un programa en particular dentro de el presupuesto Federal, pues de esta manera los recursos que dicho programa otorga tendrán una base lógica ya que serán las entidades federativas las que lo soliciten bajo el presupuesto que fue base de este trabajo. Así no se podrá afectar ningún otro programa



dentro del Presupuesto Federal pues sólo se enfoca a un programa en especial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ALAMAJANO GARCES, Luis. Derecho aduanero
Ed. Ediciones Internacionales Universitarias
España. 1992.
- 2.- ARIÑO, Gaspar. Economía y Estado Crisis y Reforma del Sector Público.
Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas Madrid 1993.
- 3.- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal
Ed. Themis México DF. 1991.
- 4.- BELA BALASA, Hacia una teoría de la Integración Económica
Ed. Fonda de cultura económica
- 5.- CARDENAZ ELIZONDO, Introducción al estudio del Derecho Fiscal. Ed.
Porrúa México 1992
- 6.- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Constitucional
Ed. Porrúa México 1989.
- 7.- CARVAJAL CONTRERAS, Maximo. Derecho aduanero
tercera edición, Ed. Porrúa S.A. México 1990.
- 8.- CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho mexicano
Ed. Impresora Castillo Hermanos S.A. de C.V.
México 1999
- 9.- SOTO PÉREZ, Ricardo Nociones de Derecho Positivo mexicano. vigésimo
sexta edición, Ed. esfinge Naucalpan Edo de México 1998,
- 10.- DALTON citado por MANUEL DE JUANO Curso de Finanzas y Derecho
Tributario, Tomo I, 2ª edición, Ed. Molanchino. Establecimiento grafico, San
Martín 540 Rosario (Argentina).
- 11.- DEPINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho
Vigésimo novena edición Ed. Porrúa México DF. 2000



- 12 - _____: Diccionario de Derecho, vigésimo novena edición, Ed. Porrúa México 2000.
- 13 - FRAGA Gabino Derecho Administrativo segunda edición Ed. Porrúa México 1990.
- 14.- FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, decimotercera edición, Ed. Porrúa México 1999
- 15.- DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María. Historia del Derecho mexicano, Colección panorama de México UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas México 1981.
- 16.- GROVES, Harold M. Finanzas Públicas, Universidad de Wisconsin, Ed. Trillas México 1975.
- 17.- KELSEN; Teoría general del derecho y del Estado, México, 1949
- 18.- MARTIN QUERAL, Juan. LOZANO SERRANO, Carmelo et-at. Curso de Derecho Financiero y Tributario, séptima edición Ed. Tecnos S.A. México 1996.
- 19.- MAZZ, Addy. Curso de Derecho Financiero y Finanzas, imprenta Vinaak, La Paz 1825, Montevideo Uruguay, 1979.
- 20.- MIRANDA, José. El derecho tributario de la nueva España el siglo XVI, El colegio de México, México 1980.
21. QUINTANA VAITIERRA, Jesús. ROSAS YAÑES, JORGE. Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas Reimpresión México Marzo 1991.
- 22.- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo. Derecho tributario Ed. Cárdenas Editor 2ª Edición México 1988.
- 23.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano novena edición Ed. Cárdenas Editores y distribuidores, México 1994.
- 24.- SEMO, Enrique., México un pueblo en la Historia segundo tomo Ed. Nueva imagen Universidad Autónoma de Puebla México 1990



- 25.- _____, Historia del capitalismo en México.
Ed. Nueva imagen. México, 1990
- 26.- SIERRA, Catalina. El Nacimiento de México
Ed. Porrúa, México enero 1984
- 27.- SOTO PEREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano.
Vigésimo sexta edición, Ed. Esfinge Naucalpan estado de México 1998.
- 28.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional mexicano.
Decimonovena edición Ed. Porrúa México 1984.
- 29.- TORRES GAYTAN, Ricardo. Teoría del Comercio Exterior
Ed, Siglo XXI
México 1982
- 30.- VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario.
Tomo único 59 edición, Ed. Ediciones De palma Buenos Aires 1993.
- 31.- ZELAYA GOODMAN, Chester. Educación tributaria
Ed, E.U.N.E.D.
San José, 1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
3. LEY DE PRESUPUESTOS, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO Y REGLAMENTO
4. LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
6. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.
7. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
8. DECRETO EXPUESTO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN"
Publicado en Diario oficial de la Federación el 1 de enero del año 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



OTRAS FUENTES

1. Diccionario Jurídico 2000
Desarrollo Jurídico Copyright 2000
Todos los Derechos Reservados
DJ2K 1291

2. www.sedesol.gob.mx

3. www.shcp.gob.mx

4. www.inegi.com.mx

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN