



**UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLAS DE HIDALGO**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



MAESTRÍA EN DERECHO

**“HACIA UN CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE
QUINTANA ROO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO
PRESENTA**

MINERVA MARIBEL MORENO CRUZ

DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR EN DERECHO

JEAN CADET ODIMBA ON'ETAMBALAKO WETSHOKONDA

R E V I S O R E S:

**DOCTORA EN DERECHO
SUSANA MADRIGAL GUERRERO**

**DOCTOR EN DERECHO
FRANCISCO RAMOS QUIROZ**

Chetumal, Quintana Roo

Julio 2014

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero agradecimiento al Dr. Jean Cadet Odimba OnÉtambalako Wetshokonda, por su decidido e incondicional apoyo en la concretización del presente trabajo, porque sin tener mayor compromiso que su genuino deseo de lograr que mis compañeros y yo concluyéramos nuestros respectivos proyectos nos dedicó mucho de su invaluable tiempo, dedicación y profesionalismo en la revisión y puntuales comentarios y aportaciones a nuestros respectivos trabajos. Muchas Gracias *Sensei*.

A Malena, Mayra y Alberto, gracias amigos, porque ustedes son el más claro ejemplo de que cuando se trabaja en equipo se logran muchos objetivos. Estoy cierta que sin la decidida participación de ustedes no hubiéramos logrado culminar este viejo anhelo.

A la Dra. Susana Madrigal Guerrero, muchas gracias doctora, porque sin conocerme aceptó el reto de revisar mi trabajo colaborando para que yo pudiera cerrar este ciclo; al Dr. Francisco Ramos Quiroz, gracias por sus acertados comentarios que me permitieron reforzar y enriquecer los resultados presentados en el presente trabajo.

A mis compañeros de trabajo que con sus comentarios y sugerencias me motivaron a seguir adelante cuando los ánimos decaían.

A mis hijos Dany y Vane por su paciencia, comprensión y tolerancia, que me permitieron ir avanzando por el camino trazado.

INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	i
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I ORÍGENES DE LA CODIFICACIÓN	6
1.1. CONCEPTOS BÁSICOS	6
1.2. ANTECEDENTES.....	10
1.3. LA CODIFICACIÓN EN MÉXICO	19
1.4. CRISIS DE LA CODIFICACIÓN	23
CAPÍTULO II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN QUINTANA ROO	29
2.1. LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.....	30
2.2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU RELACIÓN CON OTRAS ÁREAS DEL DERECHO.....	34
2.3. EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN NUESTRO SISTEMA REPUBLICANO.....	38
2.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	40
2.5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	57
CAPÍTULO III LA LEGISLACIÓN FISCAL, TRIBUTARIA, PRESUPUESTAL Y CONTABLE EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO	61
3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	61
3.2. LEYES HACENDARIAS	63
3.3. LEYES FISCALES.....	68
3.4. OPERATIVIDAD DE LAS LEYES ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO	72
3.5. CODIFICACIONES FINANCIERAS EN OTRAS ENTIDADES	74
CAPÍTULO IV HACIA UN MODELO DE CÓDIGO FINANCIERO.....	82
4.1. LABOR CODIFICADORA	83
4.2. LA NECESIDAD DE CONCENTRAR LAS FISCALES, TRIBUTARIAS, PRESUPUESTALES Y CONTABLES EN UN SOLO ORDENAMIENTO	85
4.3. BENEFICIOS DE CODIFICAR LAS NORMAS ESTATALES	89
CONCLUSIONES	92
PROPUESTAS	96
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	104

RESUMEN: La actividad codificadora jurídicamente hablando, corresponde de manera exclusiva al legislador, son los legisladores quienes al llevar la representatividad del pueblo están obligados a crear leyes cuyos supuestos normativos tengan o sean fiel reflejo de la realidad social que se vive; pese a ellos los legisladores olvidando su compromiso de velar por los intereses de sus representados, se han encargado de legislar indiscriminadamente sin detenerse, las más de las veces a realizar un estudio acucioso de la iniciativa o proyecto que se pone a su consideración y estudio. Razón por la cual es frecuente observar inconsistencia, oscuridad e inclusive omisiones en las normas, que hacen necesaria la intervención de los tribunales para su interpretación y “corrección”, a través de los criterios jurídicos o jurisprudencias.

Nuestro país basado en la forma de gobierno, republicano, representativo, democrático y federal, se integra de estados libres y soberanos; sin embargo, es de todos conocidos que la soberanía recae en el Estado Mexicano como tal, y no en cada una de las partes que lo integran; lo que sí ejercen los Estados y sus Municipios es una autonomía en su régimen interior, es decir, en la administración de su gobierno y hacienda pública.

La actividad financiera, es un conjunto de órganos mediante los cuales el estado atiende las necesidades que constituyen el objeto de los servicios públicos, necesariamente está ligada una serie de normas y áreas del conocimiento dentro de la administración pública; función, que no es exclusiva del estado, sino atendiendo el imperativo contenido en el artículo 115 de nuestra constitución política, el Municipio tiene a su cargo los servicios que el propio dispositivo señala.

El Estado se considera un verdadero sujeto económico que interviene en la economía regulando, planificando y controlando directamente. No se trata ya de que el Estado disponga de unos instrumentos jurídicos para equilibrar la economía pública, sino que disponga de suficientes instrumentos para equilibrar la economía en su conjunto, lograr la justicia social, la redistribución de la riqueza y todo aquello que el mismo Estado se atribuye como de su responsabilidad.

ABSTRACT: The codification activity legally speaking, corresponds exclusively to the legislator, are the lawmakers who take the representativeness of the people are obliged to create laws whose normative assumptions with or are reflection of social reality that exists; Despite them legislators forgetting its commitment of safeguarding the interests of their constituents, have been commissioned to legislate indiscriminately without stopping, the more often to perform a meticulous study of the initiative or project that gets to your consideration and study. Reason why it is frequent to observe inconsistencies, darkness and even omissions in the rules, which make necessary the intervention of the courts for their interpretation and "correction", through the legal criteria or jurisprudence. Our country based on the form of Government, Republican, representative, democratic and federal, integrates States free and sovereign; However, is of all known that sovereignty lies with the Mexican Government as such, and not in the parts that compose it; What exercise Yes States and its municipalities is an autonomy in their internal regime, i.e., in the administration of its Government and public finance. Financial activity, is a set of bodies through which the State meets the needs that are the subject of public services, necessarily linked to a series of rules and areas of knowledge within the public administration; function, which is not unique to the State, but addressing the imperative contained in article 115 of our Constitution, the municipality is responsible for the services that the device itself points out. The State is considered a true economic subject which intervenes in the economy adjusting, planning and controlling directly. It is no longer that the State has some legal instruments to balance the public economy, but have sufficient instruments to balance the economy as a whole, achieve social justice, redistribution of wealth and everything attached to the same State as of its responsibility.

PALABRAS CLAVE: Código, Financiero, Quintana Roo.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo lo realicé, por dos razones primordiales: la primera para obtener el título de Maestra en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y la segunda, por mi deseo de proponer a mi Estado, Quintana Roo, un documento integral que incluyera disposiciones que actualmente se encuentran contenidas en diversos ordenamientos que sin embargo, tienen una relación estrecha entre sí, financieras, fiscales, presupuestales, hacendarias y contables.

Razones las anteriores por las que después de haber desarrollado mi proyecto, clasifiqué el resultado de mi investigación en cuatro capítulos: el primero, lo denominé Orígenes de la Codificación, en este integro conceptos básicos y generales, antecedentes de la codificación en otros países y en México; el segundo capítulo, Administración Pública Estatal y Municipal, contiene entre otros aspectos, atribuciones del Estado, específicamente de las dependencias encargadas de ejercer recursos públicos de manera directa, y por ende obligadas a observar disposiciones en materia fiscal, hacendaria, financiera, presupuestal y contable, de igual manera hago referencia al ámbito municipal; en el Tercer Capítulo, La Legislación en Quintana Roo, hago referencia a las leyes secundarias que regulan las disposiciones fiscales, presupuestales, financieras, hacendarias y contables en el Estado de Quintana Roo; asimismo, los casos de aquellas entidades federativas que actualmente cuentan con un código financiero, como ordenamiento único integrador de las disposiciones en materia fiscal, hacendaria, presupuestal, financiera y contable; en el cuarto y último capítulo, se justifica la propuesta de un código financiero para el Estado de Quintana Roo, y se formula el esquema de este ordenamiento jurídico.

En términos generales, en este trabajo se plantea la conveniencia de integrar en un documento único la normatividad que actualmente se encuentra dispersa en varias leyes, pero que por su estrecha relación entre sí, hacen necesario se regulen en solo documento, pero no a través de un trabajo de compilación, sino mediante un proceso legislativo que culmine con una codificación para su eficaz y eficiente aplicación. Para quienes realizan este trabajo resultará, de aprobarse, la concretización de un trabajo, que devendrá en el parteaguas de nuevo esquema en materia de elaboración de leyes, ya que en vez de legislar de manera aislada determinados ámbitos del conocimiento, se atenderá aspectos que en otro momento se dejaban de analizar, ya sea por el gran volumen de disposiciones jurídicas como por su dispersión, lo que muchas veces induce al error o al olvido de los legisladores, y en consecuencia dejan de cumplir con la función de legislar tal como se espera de ellos.

Dentro del ámbito ejecutor, será una herramienta de gran ayuda, ya que la observancia de sus normas se hará de manera integral, al estar contenidas en un único ordenamiento, a diferencia de lo que sucede actualmente al encontrarse en diversos ordenamientos; por lo que apoyándome en mi experiencia de más de veinte años en la administración pública estatal, me atrevo a afirmar que al momento de analizar un determinado acto o hecho se soslaya lo dispuesto en otras normas ya sea por no tenerlas a la vista, porque se desconocía su existencia o simplemente por la falta de conocimiento y manejo de sus hipótesis normativas.

Partiendo del hecho de que el Estado de Quintana Roo, es una entidad federativa joven comparada con las demás que integran la República mexicana, sus ordenamientos legales, se van creando conforme a las necesidades así lo demanden, de manera tal, que hasta la presente fecha, no se han elaborado trabajos de codificación como el que presento en este trabajo, y sin embargo, desde la creación del Quintana Roo como Estado, el 8 de octubre de 1974, a la fecha el trabajo legislativo no se ha detenido.

Particularmente, considero que sería de mucha ayuda no solo en el quehacer legislativo, sino también dentro de las atribuciones de los entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, es decir, en quienes recae la labor de aplicar y ejecutar las disposiciones en él contenidas, ya que permitirá un manejo más ágil y confiable de las hipótesis normativas.

CAPÍTULO I ORÍGENES DE LA CODIFICACIÓN

Este capítulo contiene conceptos, definiciones y más remotos de lo que actualmente conocemos como codificación jurídica; así como las aportaciones que en la materia hicieron los estudiosos del derecho en sus respectivas épocas, datos que serán de gran utilidad para comprender la importancia que reviste el arte de la codificación y su utilidad en la práctica legislativa.

1.1. CONCEPTOS BÁSICOS

CODIFICAR. Actividad dirigida a la elaboración de un código.

CÓDIGO. Atendiendo la definición contenida en diversos diccionarios y enciclopedias, para efectos del presente trabajo, podemos definirlo como una ordenación sistemática de conceptos relacionados a una determinada rama del derecho, pero que forzosamente tiene que emanar de un proceso legislativo para tener fuerza legal y observancia general.

El código es un cuerpo de preceptos creado por el Poder Legislativo y que tiene como materia toda una rama del derecho o una parte importante de esta es el resultado del esfuerzo legislativo de integrar ordenada y armónicamente una parte de la vida social de un lugar.

CODIFICACIÓN. Una Codificación es la reunión de un conjunto de disposiciones normativas en solo cuerpo precisado en su formación por una unidad de criterio y de tiempo.

CODIFICACIÓN JURÍDICA. Actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener en forma sistemática el conjunto de las normas jurídicas positivas relativas a una determinada rama del derecho, y que como requisito indispensable para su fuerza legal, debe emanar de un proceso legislativo.

Ejemplos de esta actividad la vemos materializada en diversos ordenamientos como son el código civil, código de procedimientos civiles, código penal, código de procedimientos penales, código de comercio, código de procedimientos de procedimientos administrativos, entre otros muchos más que día a día van surgiendo, documentos que están racionalmente integrados por diversas disposiciones normativas basadas en principios lógicos, armónicos y coherentes.

Siguiendo la definición citada de lo que es la codificación jurídica tenemos que esta figura comparada con la simple codificación, es más amplia, ya que no solo reúne en forma sistemática un conjunto de normas de determinadas áreas del conocimiento, sino que a diferencia de aquella, la codificación jurídica conjuga en un solo ordenamiento una serie de disposiciones jurídicas que estando en leyes u ordenamientos diversos tienen efectividad, pero al concentrarse en uno solo, su efectividad, aplicación, conocimiento y certeza que brindan a los sujetos aumenta considerablemente. Se afirma lo anterior, porque el ciudadano que tiene la obligación de acatar el contenido de leyes dispersas, las más de las veces olvida su existencia por no tener la cultura o los medios necesarios para su aprehensión, por lo que al estar conjuntados en un mismo documento le permite tener mayor accesibilidad a las disposiciones normativas que debe conocer.

La codificación jurídica desde el ángulo del proceso legislativo nos permite identificar lo siguiente:

- a) Delimitación de un ámbito de la realidad social que sienta las bases para poder regularla con determinadas normas jurídicas.

Ejemplos:

- La actividad comercial: Código de Comercio.
 - La comisión de hechos constitutivos de delitos: Código Penal.
 - Los procedimientos judiciales: Código Procesal Civil y Penal.
 - La vida cotidiana del ser humano: Código Civil.
 - El ejercicio de la abogacía: Código de Ética del Abogado,
 - Las obligaciones de los contribuyentes y facultades de las autoridades fiscales: Código Fiscal.
- b) Determinar los principios sobre los cuales se va a normar ese ámbito de la realidad;
- c) Elaboración de las normas jurídicas basadas en los principios previamente determinados acordes al ámbito del conocimiento o del sector social que se va a regular;
- d) Identificación plena de esas disposiciones normativas, que aun cuando estén en un cuerpo legal integrado, no significa que no deben ajustarse a una lógica que permita su fácil y pronta identificación.

Para que el contenido del código sea comprensible a todos, debe estar íntimamente ligado a la cultura del lugar en donde deberá ser observado y aplicado, de manera tal que su contenido deberá estar enfocado a la rama específica del derecho que pretende regular; razón por la cual considero que en su elaboración se deben observar lo menos las siguientes condiciones:

1. **Coherencia**, conexión lógica entre las hipótesis normativas y los hechos o actos que se pudieran realizar dentro del contexto social en el que se van a aplicar esas disposiciones;

2. **Sistematicidad**, que las disposiciones normativas que lo van a integrar estén plenamente vinculadas e involucradas de manera tal que su contenido no se contraponga entre sí, que exista una conectividad entre cada una de ellas;
3. **Exhaustividad** que en su elaboración, el legislador, realice su actividad de tal manera que al integrar los supuestos normativos estos sean de manera tal que abarquen todos o casi todos los supuestos jurídicos que ha de regir o regular dentro del contexto social en que se van a aplicar, y
4. **Totalización**, que las normas ahí integradas, sean todas las que deben estar concentradas en el código, de manera tal que no se deje ninguna fuera de este ordenamiento a efecto de cumplir con el principio de certeza y seguridad jurídica.

La codificación permite integrar una serie de disposiciones normativas para regular, como se ha señalado, un aspecto de la vida de un determinado grupo social, entendiéndose este como un ente económico, social, comunidad, entidad federativa, país o un grupo de países; en ese orden de ideas podemos recalcar que va más allá de una pura recopilación.

RECOPILAR, es reunir y conjuntar un texto por orden sistemático o cronológico, las leyes que han sido emitidas en un determinado momento; actividad que a diferencia de la codificación que implica un trabajo más completo e integral; esta actividad intelectual, conlleva dos aspectos básicos a considerar: integración ordenada y armónica de una parte de la vida social de determinado grupo.

1.2. ANTECEDENTES

La codificación no es una actividad del mundo moderno, ya en la antigüedad se daban diversas formas de agrupación de las normas que regían la vida de los pueblos milenarios, un ejemplo de estos fue la cultura mesopotámica que ya contaba con su código: el de Hammurabi; en Ur, tenemos el Código Ur Nammu; el Código de Menú en la Cultura Hindú; las Doce Tablas en la cultura romana, por citar solo unos.

En esta actividad jurídica, los romanos destacan por excelencia como los maestros de la codificación, ejemplo de esta afirmación la tenemos en sus códigos universalmente conocidos: Gregoriano, Hermogeniano, Teodosiano y el Justiniano.

El Código Gregoriano es una colección privada de constituciones imperiales romanas que recoge la legislación desde la época del emperador Adriano, en el siglo II (117-138), y hasta la de Diocleciano, concretamente hasta su publicación probablemente en el año 291. Originalmente denominado Codex Gregorianus, y llamado también Códice Gregorianus, es obra privada del jurista llamado Gregorio que muy probablemente fue profesor en la escuela de Berito. No se conserva el texto original, por lo cual únicamente es conocido mediante referencia¹.

El Código Hermogeniano es una colección privada de constituciones imperiales romanas, estas constituciones surgieron después de la integración privada de la legislación que se aplicó en el período en que gobernó el Emperador Adriano (Código Gregoriano), aproximadamente en el año 292. También es

¹ Tanto el Código Gregoriano como el Hermogeniano, fueron reconstruidos en la Lex Romana Wisigotorum, la Ley Burgundiorum, Fragmenta Vaticana, Collatio. Ambas colecciones adquirieron renombre a partir de que Justiniano las reconociera como fuentes de su propio código (Brialostosky Barshavsky, pág. 188).

conocido como *Códice Hermogeninanus*, su nombre se lo debe al jurista que se encargó de esta labor, *Hermógenes*².

El Código Teodosiano es una obra jurídica, cuyo nombre se le debe al rey Teodosio, quien se encargó de recolectar todo el pensamiento jurídico de la época, reunió no sólo leyes vigentes, sino ordenamientos ya pasados, así como las propias además de una serie de respuestas dadas por los jurisconsultos a preguntas planteadas por el pueblo.

El Código Justiniano es una obra jurídica elaborada por orden del emperador bizantino Justiniano entre el año de 528 y el 529, compuesta por una recopilación de constituciones imperiales (leges) y denominada originalmente como *Códex*. Es una de las cuatro partes integrantes de la magna obra jurídica conocida como *Corpus Iuris Civilis*, también se le conoce como Código de Justiniano.

Este último es el que más estudiosos ha tenido en cuanto a su contenido e integración y que ha sido fuente de inspiración a muchos códigos de los países actuales.

En sus momentos de esplendor como emperador de Roma, Justiniano asumió la tarea de buscar a los notables juristas de su imperio para asignarles la ardua tarea de compilar en un solo ordenamiento, las normas contenidas en los Códigos Gregoriano, Hermogeniano y Teodosiano; estas obras fueron impulsadas por los emperadores de la época en su afán de controlar, a través de la ley a todos los pueblos conquistados, imponiéndoles normas que fueran generalmente aceptadas buscando la integración de los usos y costumbres de sus habitantes

² (Brialostosky Barshavsky, pág. 188)

para de esta forma contar con una legislación que les permitiera gobernar a tan diversas culturas que conformaban el imperio romano.

Otro referente de la codificación lo encontramos en España, en sus inicios cuando apenas se organizaba como estado moderno sus primeros pobladores con cierta organización social, los visigodos utilizaron normas provenientes de la cultura romana, y las aplicaban a los pueblos bárbaros conquistados por los romanos. Sin embargo, esta situación era complicada por la heterogeneidad de su población, no obstante en la búsqueda de solucionar esta circunstancia, crean el Código de Eurico, el cual surge como resultado de la labor jurídica impulsada por la sucesión de reyes de la dinastía a los que se les reconoce la concretización de este importante documento que contenía normas romanas y costumbres germánicas, con lo cual se trató de que todos los actos de los habitantes del reino se apegaran a tales disposiciones³.

El Código de Eurico contenía una mezcla de disposiciones de derecho público y privado, relacionadas con la materia civil, penal y procesal; está fuertemente influenciado por la cultura romana, helénica, así como disposiciones del derecho canónico y del germánico. Es considerado uno de los primeros trabajos de codificación jurídica en aquel país.

En la Alta Edad Media surgió un movimiento codificador que culmina con importantes trabajos, tales como la legislación de Alfonso X: el Fuero Viejo de Castilla en 1212; el Fuero Real en 1254, y Las Siete Partidas en 1265. Hasta el siglo XVIII el derecho fue eminentemente consuetudinario y de compilación, la legislación tuvo una importancia secundaria.

³ (Gacto Fernández, Alejandro García, & María García Marín, pág. 66)

El siglo XVIII, conocido como el Siglo de la Ilustración y del Enciclopedismo marca el inicio del proceso codificador del derecho, en materia civil, particularmente; en esta época, la idea de codificación toma relevancia que se va afianzando y se concretiza con las codificaciones del derecho natural de Baviera, durante el mandato del príncipe Maximiliano José III (1745-1777), Juan Baró Pazos, afirma que este movimiento codificador es ejemplo claro de los primeros intentos de la sistematización formal del derecho⁴.

La codificación como la conceptualizamos actualmente, es el resultado de los sistemas ideológicos del siglo XVIII que llevó a los gobiernos nacionales a buscar la unidad a través de la elaboración de códigos. Oscar Cruz Barney señala que las primeras codificaciones se empiezan a gestar en la región de Baviera con el surgimiento del Codex Juris Bavarici Criminalis de 1751, el Codex Juris Bavarici Judicialis de 1753 y el Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis de 1756⁵.

La primera ley que utilizó la denominación de código tal cual la conceptualizamos hoy en día, fue el Codex *Maximilianeus Bavaricus Civilis* de 1756 (de Baviera); le siguió en 1792, un cuerpo legal que incluía derecho civil, penal y político: el *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*, de Federico II de Prusia. De todas maneras, ambos estaban lejos de satisfacer las exigencias que presentaba el movimiento codificador de la época, ya que no cumplían las cánones de codificación que imponía el derecho en plena efervescencia de ese tiempo⁶.

No obstante los extensos trabajos en materia de codificación jurídica elaborados en esos periodos, la gran mayoría de los estudios del derecho antiguo,

⁴ El Codex Maximilianeus Bavaricus, se erige en precursor de la codificación civil europea, siguiendo la misma sistemática de las institutas de Justiniano (Baró Pazos, 1992, pág. 23).

⁵ El Codex Maximilianeus Bavaricus Civiles de 1756, mantiene como subsidiario al *Lus Commune*, de ahí que se le considere precursor de la codificación del derecho natural. Esta obra es adjudicada a Wugulaus Alaysius Frh.Von Kreihtrmayr. (Cruz Barney O. , pág. 194)

⁶ (Cruz Barney O. , pág. 195) .

coinciden en que es el *Code Civil* el ordenamiento jurídico que marcó una época en la historia de la codificación. Esta obra monumental fue resultado del interés de Napoleón por contar con un ordenamiento único en su género que concentrara la diversidad de normas que existían en el derecho vigente de la época; este titánico trabajo fue encomendado a los principales juristas europeos. No obstante el esfuerzo de esos estudiosos, el resultado realmente no fue el esperado, ya que en realidad lo que se elaboró fue un conjunto de normas que terminó siendo una serie de compilaciones del derecho antiguo. Sin embargo, es de destacarse la intención primigenia de este gran personaje al ordenar la creación de una obra de tal magnitud: que las mismas leyes fueran aplicadas a todas las provincias de Francia, ya que en aquella época la diversidad de leyes dificultaba el gobierno y control de todos los confines del territorio francés; Napoleón Bonaparte, buscó con este proyecto acabar con los privilegios feudales, reconociendo las libertades individuales dentro de un gobierno laico, para fortalecer la conciencia laboral y con esto, fortalecerse así mismo, como monarca del imperio francés.

Los tiempos turbulentos vividos por el pueblo francés, originados por la revolución, proporcionaron firmes herramientas a su joven líder, Napoleón Bonaparte, para a través de la codificación o concentración de las normas dispersas en el imperio francés, logra controlar París y sus provincias; este documento, como ya mencioné, recogió los ideales de la revolución francesa, concretizando las garantías de libertad y particularmente las de propiedad en ese singular documento jurídico, admirable por sí solo, por el hecho de haber sido idea de una persona en apariencia sin conocimiento jurídico alguno, como fue Napoleón Bonaparte, un simple soldado que llegó a ocupar el puesto más alto de la cúspide del poder francés.

El Código Civil Francés es para el mundo moderno un ícono en materia de codificación, por su estructura y contenido; considerado como el punto de partida en todas las codificaciones conocidas; contaba con todo un esquema

cuidadosamente estructurado: tenía un título preliminar en la que se establecía aspectos relacionados a su publicación, efectos y aplicación general de sus disposiciones normativas a todos los rincones de Francia; y tres libros, en el primero se tocaban temas de personas y derecho de familia; en el segundo, se regulaban aspectos de los bienes, las cosas, su clasificación, la propiedad y las servidumbres; y en el tercero, los modos de adquirir la propiedad a través de las sucesiones, los testamentos, donaciones, obligaciones, el contrato matrimonial, las hipotecas, los privilegios y las prescripciones.

Paolo Grossi afirma que todos los trabajos anteriores al Código Civil Francés fueron meras compilaciones del derecho antiguo a las que María del Refugio González llama "recopilaciones", hablando de España y México. Sea compilación, recopilación o simple fijación la cuestión que hace del Código Napoleónico un documento único y diferente a los ya elaborados en la época es su estructura, su lógica, y sobre todo su emancipación, por así decirlo del derecho medieval, antiguo y de los privilegios que imperaban y esos tiempos y que estaban totalmente arraigados y centralizados en los sectores exclusivos de la realeza⁷.

Otro de los códigos que tuvo transcendencia en la legislación de muchos países es el alemán, contrario a las compilaciones anteriores a esta obra, este código no pretendía describir las reglas jurídicas existentes, sino de presentar y ordenar el derecho de manera sistemática y global, esta labor fue impulsada por la escuela del derecho natural, lo que motivó a quienes participaron en su elaboración hablar de una codificación natural⁸. Esta obra jurídica está integrada por cinco libros: cinco libros, en el primero, se encuentra la Parte General; en el segundo libro, el derecho de las obligaciones; en el libro tercero, tenemos a los derechos reales; en el cuarto libro, el derecho de familia; y en el quinto libro, encontramos todo lo relativo al derecho sucesorio.

⁷ (González M. D., 1988, pág. 112).

⁸ Oscar E, Ochoa G., Personas, Derecho Civil I, p.150.

Si bien el Código Alemán, contiene innovaciones, desde la forma en que está escrito, en vez de artículos tiene párrafos; con una ordenación que se puede ver diversa en el capitulado; en el momento en que se promulga era ya una codificación sobrepasada por la forma en que consideraba algunas hipótesis normativas aunado a que la tendencia en la técnica legislativa es numerar los supuestos jurídicos en artículos y no a través de párrafos. Este código nos heredó el *negocio jurídico*; que lleva implícita una nueva forma para concebir la teoría general del contrato y de formas novedosas como el contrato preparatorio. No obstante lo anterior, su contenido, la forma de conceptualizar y regular las normas del derecho contractual han hecho que trascienda en los códigos civiles de diversos países incluyendo México.

El Código Portugués, es el resultado de la ardua labor jurídica de diversos estudiosos del derecho de la época, entre los que destaca, el Vizconde, Antonio Luis de Seabra. En 1858, una Comisión revisa su proyecto el cual es aprobado en 1867 bajo el nombre de Código Civil.

Seabra contempla en su obra el principio de equidad como elemento a tomar en cuenta por el juez, el cual posteriormente fue suplido por los principios del derecho natural. Sin embargo es de notarse que tal obra, presentaba una dualidad de disposiciones jurídicas, ya que por un lado, pretendía regular todo lo relacionado con la vida civil de los particulares, pero por otro, también contemplaba aspectos relativos a los derechos individuales, propios de una constitución y no de un código de tal naturaleza. No obstante esa bipolaridad, es de reconocerse la labor codificadora de este impulsor del derecho portugués⁹.

En América Latina, destaca por su innovación, precisión y conservación de las costumbres jurídicas antiguas tomadas del derecho indiano, el código chileno

⁹ (Petit, pág. 7).

ordenamiento jurídico que tiene gran trascendencia en la región. Chile al igual que México, desde su Independencia comenzó a ordenar su derecho civil. Destacan por su contenido serio y exhaustivo las aportaciones que en el año de 1855 lideró el venezolano Andrés Bello, producto de una ardua labor realizada conjuntamente con varios juristas. Es menester señalar que en lo que respecta al sistema registral, se apoya en las aportaciones realizadas por García Goyena en su proyecto de Código Civil. Este jurista optó por basarse en el derecho romano castellano heredado de la monarquía, predominando en consecuencia las Partidas¹⁰, el Corpus Iuris Civilis de Justiniano, las Leyes de Toro¹¹ y la Novísima Recopilación¹². Así Chile logra tener el código americano más valorado en el mundo, y quizá uno de los mejores a nivel mundial. Se aparta en alguna medida del francés para recoger figuras del derecho español y del indiano¹³.

En Bolivia, también tenemos interesante referencia del impacto que en sus inicios tuvo la actividad codificadora, en su primera constitución de 1825, ya se observa el término código, que se materializa con la creación del Código Santa Cruz, impulsado por el Presidente de esa época, Andrés de Santa Cruz. Este código tenía como objetivo que sus disposiciones jurídicas que respondieran al proceso de centralización que buscaba Santa Cruz, para imponerse en la sociedad. Sin embargo, tal y como señala Amelia Guardia, este código tuvo enormes tropiezos porque no se consideró la participación de la clase trabajadora, sino que tal tarea estuvo encabezada por hombres de la elite boliviana, que soslayaron las necesidades del pueblo para privilegiar las de los grupos políticos y las clases sociales altas¹⁴.

¹⁰ Las Partidas: Compilación dirigida por el Rey Alfonso X "El Sabio" (1252-1284) para concentrar en un solo documento las Leyes de Castilla, al que se le denominó así, y el cual constituyó el primer código escrito en la lengua moderna y fuente del derecho español.

¹¹ Leyes de Toro. Documento jurídico español, que surge con motivo de las diversas interpretaciones que surgían en la aplicación del cúmulo de leyes vigentes en España, venía a ser un complemento de éstas en aquellas partes que no estaban muy claras o que su contenido se prestaba a interpretaciones contradictorias.

¹² Novísima Recopilación: Conjunto de leyes que surge con motivo de la corriente codificadora que imperaba en la época de la Ilustración, encargado por el Rey Carlos V, quien con este documento buscaba actualizar el derecho imperante en España durante su reinado.

¹³ (Rodríguez Gil, pág. 222).

¹⁴ (Guardia, La codificación boliviana: una respuesta jurídica al liberalismo. Politeia, 2003, pág. 54).

El profesor Alejandro Guzmán Brito, señala que el trabajo codificador experimenta estamentos en la historia del derecho a los que él ha optado por denominar "*fijación*"; argumentar que tras ciertas temporadas largas de derecho consuetudinario viene la necesidad de tener seguridad en cuál es el derecho vigente, por lo que se hace indispensable fijar el derecho pero sucede que el sistema del código planteó esta fijación para siempre, quizá fruto del iusnaturalismo, que propone una naturaleza global e inmutable¹⁵, porque el hombre en su esencia continuará siendo el mismo. Cierta, en mi opinión tal aseveración, ya que efectivamente, la historia ha demostrado que aun cuando los gobiernos van transformándose y las leyes se van adecuando a los tiempos, no podemos soslayar el hecho de que periódicamente volvemos a fijar nuestras miradas e interés en concentrar el cúmulo de leyes que se han ido decretando, bien sea en forma de compilación o codificándolas, a efecto de hacer menos complicada su aplicación y observancia.

El código como tal, comprende un amplio campo del derecho al considerar situaciones que ocurrieron en el pasado, regulando circunstancias o eventos del presente, y atrapando en sus hipótesis normativas situaciones que se anticipa puedan darse en el futuro, previendo incluso hasta sus propios cambios y posibles lagunas. Cumpliendo la técnica legislativa en su creación, sin olvidar su generalidad y su intemporalidad, las disposiciones jurídicas no pasan "moda", sino se van adecuando a al momento histórico social de los pueblos. Por eso es que un código como el de Alemania puede aplicarse en culturas diversas a la germánica.

Con base a los anteriores enunciados, podemos decir que la codificación es un proceso de integración legislativa que pretende la concentración de diversas disposiciones jurídicas en un solo cuerpo normativo.

¹⁵ (Narváez Hernández J. , pág. 193)

La codificación como ya se ha señalado, no es un proceso del mundo actual, esta actividad ya formaba parte de la vida jurídica de culturas antiguas.

La ambición de los pueblos conquistadores también coadyuvó para que esta actividad se fortaleciera de manera paralela a su necesidad de tener un control de sus conquistas, y evitar que los habitantes de las tierras conquistadas se sublevaran e desacataran las leyes impuestas; de tal forma que dentro de sus armas de control idearon la inserción de las prácticas y costumbres de esos lugares dentro de las leyes que imponían para mantener dominadas dichas culturas.

Un claro ejemplo de esta afirmación lo tenemos con la creación del Código Civil Francés, en el cual inteligentemente Napoleón Bonaparte se dio a la tarea de concentrar, a través de un selecto grupo de estudiosos del derecho, las costumbres y prácticas de los provincias alejadas al gobierno central e insertarlas con las normas que imperaban en las principales ciudades de dominación francesa e insertarlas en un solo ordenamiento jurídico, el resultado fue un documento que hasta nuestros tiempos ha sido modelo a seguir en la elaboración de diversos ordenamientos jurídicos de la vida contemporánea de muchos países.

1.3. LA CODIFICACIÓN EN MÉXICO

En México los primeros códigos civiles que se aplicaron en nuestra joven nación independiente se observa con meridiana claridad los conceptos y procedimientos jurídicos novedosos tomados del código napoleónico, basta con revisar la estructura y contenido de cada libro que los integran para darnos cuenta a qué grado llega la influencia del código francés de 1804 en los diversos códigos que imperan en nuestro país, principalmente en el civil.

Pero no son los únicos ordenamientos que conservan la influencia francesa, sino que en prácticamente toda nuestra legislación.

Otro claro ejemplo de esta afirmación, lo tenemos en las Leyes de Reforma; recordemos que una de las ideas de Napoleón Bonaparte fue la distribución equitativa de la tierra dentro de un gobierno totalmente laico, privilegiando las garantías de libertad y fomentando la igualdad en el trabajo. Ente otras muestras de esta influencia tenemos a las leyes de Sucesiones de 1857 y a las del Registro Civil de 1859, y que, junto con el Código Civil de 1870, provocaron adaptaciones prácticas como la conversión de la cofradía en mayordomía por parte del Ayuntamiento para conservar las tierras afectadas para la manutención de las fiestas patronales ¹⁶.

Es importante destacar que, aun cuando en el sistema de gobierno que impera en México, nuestra opción a nivel de codificación, en sus inicios fue fundamentalmente centralista, es decir, las entidades federativas, se sumaban a las disposiciones de los ordenamientos que se gestaban al interior de la metrópoli, claro ejemplo de esta situación la vemos con el código civil para el Distrito Federal, que si bien aún en nuestros días es supletorio en materia federal, esto no implicaba ninguna obligación para las entidades.

Es de notar que se elaboraron códigos estatales que nacieron antes que el federal respectivo y en el siglo pasado hubo códigos que innovaron diversas disposiciones del código federal, como es el caso del Estado de Hidalgo, en materia familiar.

¹⁶ (Narváez Hernández J. R., pág. 197).

Entre 1827 y 1829 se promulga el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, considerado como el primero de Latinoamérica. Este código estuvo vigente por algunos años.

En 1827 el Estado de Zacatecas, elabora un proyecto de Código se tiene noticias de un Proyecto de Código Civil; mismo año en que el Estado de Jalisco también inicia su labor legislativa en esa materia.

En 1861, Veracruz con la influencia de Benito Juárez, elabora su código civil bajo los diestros conocimientos de don Justo Sierra, con influencia de diversos códigos europeos, así como de elementos tomados del Código de Oaxaca de 1829-Estos fueron, solo citar algunos, ejemplos de codificación en México.

La codificación estatal históricamente tiene sus inicios con la instauración de la república, sin embargo, es más notorio esta actividad jurídica en diversas entidades del país a partir de la creación de la Constitución Federal de 1857, así vemos que con la expedición de los códigos civil, penal y mercantil para el Distrito Federal, se dio un fuerte impulso a la codificación a nivel estatal, muchos Estados del país optaron por adoptar el modelo del Código Civil para el Distrito Federal.¹⁷.

En el ámbito nacional el actual código civil para el Distrito Federal, publicado por primera vez en 1928, el cual tiene enorme influencia germana en materia familiar, introduce el divorcio vincular. Sus autores: Fernando Moreno, Francisco H. Ruiz, Rafael García Peña e Ignacio García Téllez. Es un Código que cita un sin fin de fuentes: los códigos de Alemania (BGB), Suiza, Francia, España, Rusia, Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Guatemala.

¹⁷ (Cruz Barney O. , pág. 189)

En México nuestro sistema federal ha dado como resultado que cada entidad federativa tenga la oportunidad de crear sus propios ordenamientos, y consecuentemente la facultad para integrarlos en leyes aisladas o concentrarlas en solo ordenamiento legislativo.

Los trabajos de codificación en México, según vimos, dieron inicio desde la creación de la nación mexicana como tal, esto fue muestra del deseo de contar con leyes propias para terminar por completo con el dominio e influencia español; inteligentemente los responsables de esta actividad, se basaron en un ordenamiento que como hemos señalado, ha sido y es un modelo a seguir en cuanto a disposiciones normativas, el Código Civil Francés, aunque no ha sido el único código del que se han tomado figuras y procesos jurídicos para implementar e innovar los propios, también tenemos por ejemplo el código germánico el cual tiene gran influencia en el código civil para el Distrito Federal.

Resulta claro entonces que tanto la república mexicana como las entidades federativas que la conforman han ido adecuando sus ordenamientos con base a los eventos sociales y a las necesidades de cada lugar, logrando con ello, crear disposiciones novedosas dentro de su propia legislación, sin embargo, no por ello, se apartan por completo de la influencia de los códigos ya mencionados, esa mezcla entre lo ya muchos años estudiado y aplicado en diversas culturas, y las ideas revolucionarias de los estudiosos del derecho contemporáneo deviene en resultados sorprendentes y muy provechosos concretados en trabajos tan relevantes e innovadores como lo es el Código Civil para el Distrito Federal, incluso en Quintana Roo, el Código Civil para el Estado, regula figuras novedosas dentro del ramo registral como lo es la calidad de declarativo y constitutivo que tiene los efectos de estos registros en la Entidad, característica que pocas o ninguna otra entidad ha retomado e implementado en su normatividad registral.

1.4. CRISIS DE LA CODIFICACIÓN

A mediados del siglo pasado, destacados juristas y estudiosos del proceso codificador, consideraron que este proceso legislativo había entrado en franca crisis, al argumentar que se venía observando uno desfase abismal entre el derecho y la realidad social, una discrepancia entre el pensamiento jurídico de la época con lo contenido en las normas, que durante años no habían sido motivo de adecuación a los cambios históricos y sociales de cada cultura, por la proliferación excesiva de un sinnúmero de leyes y ordenamientos jurídicos aislados, emitidos al gusto y modo de la clase gobernante, entre otros argumentos que llevaron a estudiosos del derecho como Carnelutti, Capograssi, Biondi, entre otros a mostrarse escépticos en cuanto a una avance de este movimiento, sino más apoyaban que éste había entrado en un franco retroceso.

En su obra la Crisis de la Codificación y la Historia del Derecho, José Ramón Narvárez Hernández, pondera las siguientes causas que argumentan los juristas de la época para demostrar su opinión crítica respecto al estancamiento e inclusive retroceso del movimiento codificador:

1. Desfase entre derecho y realidad.
2. Como expresión de la crisis de la modernidad y de sus paradigmas.
3. Universalización del derecho.
4. Pluralismo jurídico.
5. Surgimiento de entidades al margen del orden jurídico.
6. Falta de respuesta inmediata del derecho a los estados de emergencia social.
7. Crisis del principio de legalidad.
8. Crisis del estado de derecho.
9. Crisis de la soberanía estatal.

10. Crisis de la Codificación o era de la descodificación.
11. Flexibilización del derecho.
12. Crisis de la doctrina jurídica, y.
13. Crisis en el sistema judicial y problemas con el acceso a la justicia, entre otros¹⁸.

La actividad codificadora jurídicamente hablando, corresponde de manera exclusiva al legislador, son los legisladores quienes al llevar la representatividad del pueblo están obligados a crear leyes cuyos supuestos normativos tengan o sean fiel reflejo de la realidad social que se vive; pese a ellos los legisladores olvidando su compromiso de velar por los intereses de sus representados, se han encargado de legislar indiscriminadamente sin detenerse, las más de las veces a realizar un estudio acucioso de la iniciativa o proyecto que se pone a su consideración y estudio. Razón por la cual es frecuente observar inconsistencia, oscuridad e inclusive omisiones en las normas, que hacen necesaria la intervención de los tribunales para su interpretación y “corrección”, a través de los criterios jurídicos o jurisprudencias.

Las auténticas bases del derecho positivo tienen su existencia y su realidad, en la conciencia común del pueblo, que es una cosa invisible que se revela en un acto externo, cuando se muestra en los usos, maneras, costumbres; en la uniformidad de una manera de obrar continua y, por tanto, perdurable, reconocemos las creencias del pueblo como su raíz común y como diametralmente opuestas a la pura casualidad. La costumbre es por tanto, el símbolo y no el terreno de origen del derecho positivo.

Todo derecho tiene su origen en los usos y costumbres a los cuales por asentamiento universal se suele dar, aunque no con gran exactitud, el nombre de

¹⁸ (Narváez Hernández J. , pág. 208)

derecho consuetudinario; esto es que el derecho se crea primero por las costumbres y las creencias populares y luego por la jurisprudencia, en virtud de una fuerza interior y tácitamente activa, jamás en virtud del arbitrio de ningún legislador.

Los juristas italianos fueron acérrimos reaccionarios a la codificación; muchos prácticos y civilistas, pero también profesores, todos ellos de finales del siglo XIX, reaccionaron contra la idea de un solo sujeto jurídico; se daban cuenta que faltaban categorías, comenzaba la etapa del derecho social que en el mundo modificó constituciones, pero en Italia modificó maneras de pensar en la doctrina privatística¹⁹; esto es lo que nos dice Pablo Lerner en su obra “Armonización, Derecho Comparado y la relación entre ambos”, respecto a la crisis de la codificación que experimentó aquel país. Entre estos pensadores tenemos a Enrico Cimbali afirmaba que el código quedaba sobrepasado desde el momento mismo en que nacía, porque la evolución de la sociedad siempre va a estar por delante de lo socialmente atrapado en la norma; opinión totalmente compartida por Carlo Francesco Gabba, al apuntar que el texto de la norma nunca va a corresponder con la realidad, porque esta es evolutiva, la norma es estática.

En Hispanoamérica Víctor Tau Anzoategui y Bernardino Bravo Lira, ambos prestigiosos historiadores del derecho, decían que al jurista le está vedado salir; no puede buscar o aceptar otros modos de creación del derecho y en fin, no le es permitido hacer una crítica libre de sus preceptos o avanzar en una comparación entre las normas establecidas y la cambiante vida social. Si lo hacen, quedan como simples especulaciones intelectuales, ajenas a la ciencia misma. Son reglas tácitas de un modo de pensar que atrapa con fuerza disciplinaria, a jueces, abogados y académicos²⁰.

¹⁹ (Lerner, pág. 7)

²⁰ (Narváez Hernández J. , pág. 208).

El sistema de Códigos, cierra la vía a otras formas de creación jurídica que no emanen del mismo código, costumbre, doctrina de los autores, jurisprudencia de los tribunales. Y encuentra a una élite de juristas que acepta una considerable reducción de sus posibilidades creativas. Bravo Lira, en cambio, nos dice Narváez Hernández, pone la lupa sobre el papel del juez ante la codificación; si en un derecho de juristas pudo llegar a ocupar el juez una posición central, en un derecho legislado pudo, en cambio, ser relegado a una posición marginal; esta comodidad del juez ha llevado a la legalidad por la legalidad vacía de contenido, sirve por igual a todos los gobiernos, el aumento en número de leyes corre aparejado con su descrédito, con la pérdida paulatina de su inobservancia, de su desacato, hasta llegar a letra muerta.

Juan Roca Guillamon catedrático la Universidad de Murcia, dice que actualmente estamos en la edad de la descodificación, en virtud de que las leyes especiales ya no se integran a un código, vaciando su contenido, dejándolo solo, sino que por el contrario, cada vez es más común entre los órganos legislativos la creación de este tipo de disposiciones jurídicas perdiéndose con ello el espíritu de generalidad de la ley, ya no se mira al ciudadano, al destinatario neutro e indiferenciado sino a grupos específicos y categorías de intereses protegidos por la ley, en quienes recae la aplicación y observancia de sus normas²¹.

Abelardo Levaggi citado por José Ramón Narváez, al hablar del derecho hispanoamericano, especialmente en lo que se refiere al tema del rumbo que ha tomado la actividad codificadora, asevera que esta práctica está en crisis porque se apoya en procesos totalmente fuera de la realidad pasados de moda y lo único que se termina haciendo es recodificar.

²¹ (Roca Guillamon, pág. 24).

La codificación como ya se señaló, no es una actividad exclusiva del mundo moderno, desde tiempos ancestrales los gobernantes ya se preocupaban por vivir bajo un sistema normativo, aun cuando en aquellas leyes se observe una simplicidad de sus normas, estos antecedentes son el origen y fuente de la actividad codificadora moderna, las técnicas de su codificación y el contenido de sus normas, no dejan de ser parte importante en la elaboración de los códigos modernos. México no es la excepción, si bien es cierto que como todo estado joven, empieza a tomar modelos de otros lugares, en nuestro caso, del país por los antecedentes históricos que no son materia del presente trabajo, se tomaron modelos de la legislación española; sin embargo, con el paso del tiempo, México ha ido conformando una identidad propia en cuanto a la generación de documentos jurídicos, un claro ejemplo de esta particularidad lo es el Código Civil para el Distrito Federal, que en sus inicios se aplicaba a toda la República, y que si bien el documento original tenía una enorme influencia germana, también lo cierto es que en su texto se incluyeron temas por demás novedosos como el divorcio, lo que no es más que el resultado del intelecto de quienes sin incurrir en una copia total de los códigos extranjeros, aportaron ideas que revolucionaron nuestra joven legislación.

Por lo que respecta a la crisis por la que la que pasa la actividad codificadora, bien valió la pena, exponer la opinión de algunos juristas, quienes fundadamente señalan sus motivos para afirmar que la codificación está en crisis, porque en su opinión, los países cada vez se ocupan menos de esta actividad; los responsables de realizar este trabajo, lo que generalmente hacen es apoyarse en hechos que están fuera de la realidad y que finalmente no tienen una aplicación con el momento social, con la vida, prácticas ni con las costumbres actuales; razones por las que ha ido decayendo, se han olvidado realmente lo que implica la labor de codificar, y finalmente lo que hacen es, prácticamente recopilar y se les hace más fácil crear nuevas leyes, dando como resultado la generación de

volúmenes y volúmenes de leyes aisladas, esa es la postura de quienes dicen que la actividad codificadora se encuentra en decadencia.

Pese a estos comentarios, en posteriores capítulos veremos cómo en nuestro país y en otros lugares del mundo, los gobiernos han volteado su mirada hacia atrás en lo que respecta a la actividad codificadora para retomarla y aplicarla en sus procesos jurídicos y en la labor legislativa.

CAPÍTULO II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN QUINTANA ROO

El Estado de Quintana Roo, al igual que las demás entidades federativas del país, tiene funciones que cumplir y servicios que brindar a los ciudadanos, dentro del marco del derecho, característica esencial del estado moderno, dentro del engranaje de ordenamientos jurídicos que sustentan este quehacer, y siguiendo la tendencia de la transparencia del ejercicio del poder público, sin duda alguna, entran en acción las normas que regulan el uso de los recursos económicos que se tienen que erogar para cumplir con estos servicios.

El presente capítulo refiere la forma en que están organizados tanto el estado como los municipios para la prestación de los diversos servicios que demanda la población; de igual manera se señalarán los ordenamientos jurídicos que rigen el quehacer público, cuáles son los principales disposiciones normativas, en qué forma se relacionan para determinar y justificar la factibilidad de integrarlas en un solo cuerpo normativo, siguiendo los lineamientos expuestos en el capítulo I de este trabajo.

En teoría del Estado, aprendimos que el Estado surge como una necesidad de organizarse como sociedad, y que en el proceso de integración requiere de instituciones que regulen la convivencia armónica de los miembros de la comunidad organizada; ante ese imperativo es necesario crear y mantener entes con plena capacidad y autonomía para tomar decisiones orientadas a buscar el beneficio de la mayoría, y ese ente es el Estado, organizado para dotar a la población de los servicios públicos indispensables para lograr una convivencia armoniosa en la que se privilegie la igualdad, la seguridad, la libertad y la justicia entre sus integrantes.

2.1. LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA

Las acciones que el Estado requiere realizar para el cumplimiento de sus fines, se traducen en funciones complejas, relacionadas con la selección de sus objetivos, a las erogaciones y obtención de medios para atenderlas y a la gestión y manejo de los propios recursos, cuyo conjunto se le ha dado el nombre, como atinadamente señala Hugo Carrasco, de actividad financiera²².

Para Sánchez Manolo, la actividad financiera del Estado, no es otra cosa que la procuración de recursos necesarios para estar en condiciones de sufragar los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades colectivas, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes²³.

A través de su actividad financiera, el Estado obtiene recursos para hacer frente a los gastos que implica atender un sinnúmero de servicios que demanda la población; así mismo, implementa los procesos necesarios para administrarlos. Por su contenido, el Estado a través de su actividad financiera lleva a cabo los siguientes procesos:

- Obtención de ingresos o recursos financieros: a través de tributos, empréstitos, emisión de moneda, donaciones, ingresos obtenidos en funciones de derecho privado.
- Manejo de los recursos obtenidos,
- Gastos orientados al sostenimiento del propio Estado, y
- Cumplimiento de los fines en pro del beneficio colectivo.

²² (Carrasco Iriarte, Derecho Fiscal II, Colección de Derecho Fiscal, 2003, pág. 6).

²³ (Sánchez Hernández, 1988, pág. 25).

Una parte de la administración de la que se sirve la hacienda pública para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones suele configurarse como una administración especial y especializada, según Sánchez Serrano²⁴ en virtud de que ésta se encuentra orgánicamente delimitada y sometida a normas y procedimientos administrativos especiales. Cuando así ocurre se dice que se trata de administración financiera, cuyo régimen jurídico, en estricto derecho, queda fuera del ámbito de la hacienda pública; sin embargo, a afecta a ésta última y es de interés para la misma.

Del mismo modo que la administración pública sirve con objetividad los intereses generales la administración financiera sirve, precisamente a una clase o especie de esos intereses generales que no son otros que los de hacienda pública. De ahí, tenemos, que si bien existe una noción estricta del orden jurídico financiero este se encuentra unido al ámbito de la hacienda pública, de tal forma entonces que ante tales criterios se tendría una unificación de órdenes resultando con ello una noción más amplia que englobaría no solo las nociones de hacienda pública, sino también el de su administración financiera, convirtiéndola en una administración especial y especializada.

La administración jurídica, nos dice Alejandro Menéndez Moreno²⁵, *se identifica en gran medida con el derecho presupuestario, ya que el gasto público tiene como eje jurídico el presupuesto, en cuya estructura se plasman las decisiones del gasto público*, el derecho financiero se integra de dos grandes ramos, el derecho tributario y el derecho presupuestario.

- **Económica:** En qué se gasta: servicios personales, materiales, transferencias, inversiones,

²⁴ (Sánchez Serrano, 1997, pág. 433).

²⁵ (Menéndez Moreno, Derecho Financiero y Tributario Español, 2000, págs. 43, 45 y 46).

- **Finalidad:** Para qué se está realizando el gasto (infraestructura del transporte carretero, educación, mejora en el campo, entre otros aspectos).

El derecho financiero, tiene relación estrecha con la contabilidad, ya que es a través de este medio de control que se establece una serie de cuentas que permiten medir el efecto de las operaciones realizadas y los distintos sectores de una economía: cuenta de bienes y servicios, cuenta de producción, cuenta de explotación, cuenta de renta, cuenta de utilización de renta, cuenta de capital, cuenta financiera, entre otras.

Vemos de igual forma la conexión que existe entre el derecho financiero y el derecho administrativo, atendiendo a que es admisible considerar el derecho financiero como un derecho administrativo especial. Para la adecuada y eficaz aplicación de los ingresos y el gasto público, punto angular del derecho financiero, es necesario aplicar procedimientos administrativos cuyo régimen jurídico procede del derecho administrativo.

En la recaudación, registro, control, planeación, programación, ejercicio y comprobación de los recursos públicos, surge otra rama del derecho, que impacta directamente en los sujetos encargados de realizar estas actividades dentro de la administración pública: el derecho administrativo, traduciéndose este como aquella rama del derecho público que fija las normas que deben ser observadas por los sujetos, dígase servidores o funcionarios públicos encargados de llevar a cabo cada una de las actividades que implica el ejercicio de los recursos públicos.

El jurista Pérez, Quintas y Sánchez en su obra “Introducción al Sistema Tributario Español”, señalan que la actividad financiera del sector público tiene carácter reglado y las normas de funcionamiento de las mismas así como la

asignación de recursos a las distintas políticas de gastos públicos se contienen en los presupuestos anuales y en las distintas normas que regulan su gestión y adecuación²⁶.

El Estado se considera un verdadero sujeto económico que interviene en la economía regulando, planificando y controlando directamente. No se trata ya de que el Estado disponga de unos instrumentos jurídicos para equilibrar la economía pública, sino que disponga de suficientes instrumentos para equilibrar la economía en su conjunto, lograr la justicia social, la redistribución de la riqueza y todo aquello que el mismo Estado se atribuye como de su responsabilidad.

Hugo Carrasco, en su obra Derecho Fiscal II, Impuestos Federales y Locales señala la necesidad de establecer la codificación federal, puntualizando “ante la dispersión normativa en materia impositiva federal, es necesario y urgente que en un solo cuerpo de leyes metódico y sistemático, que se podría denominar *código financiero federal*, se reuniera una serie de disposiciones consignadas en diversas leyes y reglamentos, que de manera congruente y homogénea regulara integralmente la actividad financiera de la Federación. Igual criterio se puede seguir con las entidades federativas”.

Aun cuando este autor no especifica qué normatividad se debiera incluir en el código financiero que él sugiere, resulta conveniente recordar que en la primera parte de este capítulo hice referencia a las materias que están estrechamente relacionadas con la actividad financiera del Estado, pudiendo, en consecuencia, indexarse disposiciones normativas que actualmente se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos, tales como el Código Fiscal, la Ley de Hacienda, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Ley de Deuda Pública

²⁶ (Pérez Cristobal, 2001, pág. 16 y 17).

2.2.LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y SU RELACIÓN CON OTRAS ÁREAS DEL DERECHO

La actividad financiera, entendida esta como un conjunto de órganos mediante los cuales el estado atiende las necesidades que constituyen el objeto de los servicios públicos, necesariamente está ligada una serie de normas y áreas del conocimiento dentro de la administración pública; esta función, no es exclusiva del estado, sino atendiendo el imperativo contenido en el artículo 115 de nuestra constitución política, el Municipio tiene a su cargo los servicios que el propio dispositivo señala.

La oportuna atención que los gobiernos brinden a las demandas de sus habitantes está en función a contar con las herramientas jurídicas, financieras y humanas y de infraestructura; el ejercicio de estas acciones y su fortalecimiento no son acciones al azar sino que su ejecución debe llevarse conforme a los conceptos, tiempos y montos asignados en las leyes de la materia; destaca por su importancia económica las normas que rigen el ejercicio de los recursos públicos, en especial las normas que regulan el aspecto financiero y presupuestal, que se pueden traducir como un conjunto de normas jurídicas de derecho público que regulan la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación e información del ejercicio del gasto público en un periodo determinado, o como una expresión cuantitativa de las políticas fiscales; estimación del ingreso y estimación de los gastos que va a ejercer el Estado, el cual centra su labor en la recaudación, y en la inversión eficiente de los recursos, y para lo cual se vale de los instrumentos denominados tributos, gasto público y deuda pública²⁷. Y las contables, que se refieren a la forma en que se deben registrarlos actos y documentos soporte de los gastos que vayan generándose al momento de ejercer recursos del erario público; en ese orden de ideas, se requiere llevar un registro de las operaciones que realiza la administración pública

²⁷ (Cusguen Olarte, 2002, pág. 14).

para tener certeza y claridad en los informes de las cuentas públicas estatales y municipales.

En la consecución de estos fines, entra al escenario el derecho financiero, que es considerado como un conjunto de normas que regulan la obtención, la gestión y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos; dentro de esta labor de gestionar la obtención de los medios económicos para la atención oportuna de las necesidades de los gobernados, el gobierno se ve en la necesidad de contratar empréstitos, créditos, financiamientos y en general obtener recursos que le permitan dar atención oportuna a estos servicios acción que debe estar contenida en normas que regulen este proceso, en el que se compromete el patrimonio del erario público, y no dejar margen a decisiones discrecionales o arbitrarias por parte de quienes en ese momento se encuentran al frente del poder político.

Los documentos, trámites y registros que las leyes obligan a los servidores públicos en la obtención de financiamiento para la obtención de recursos económicos deben estar debidamente registrados, soportados con la documentación comprobatorio para que en su momento oportuno, es decir, en la presentación de las cuentas públicas ya sean estatales o municipales, se pueda informar a los ciudadanos cuál fue la fuente de financiamiento de estos recursos y de qué manera fueron invertidos, para tal acción es necesario la aplicación y observancia de las disposiciones jurídicas en materia de deuda pública, que propiamente regulan la contabilidad del gasto público mediante sistemas relativos al registro de los activos, pasivos, patrimonios, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicio correspondiente a los programas y partidas presupuestales de un determinado ejercicio fiscal.

Los empréstitos o créditos en materia de financiamiento público, conforme a las normas previstas en materia de deuda pública, requieren de garantías que aseguren a quien otorga al Estado los recursos económicos a través de este medio para el cumplimiento de sus fines, estas acciones, se garantiza con los recursos que inercialmente percibe el Estado a través de las contribuciones locales que en ejercicio de la facultad recaudatoria tiene derecho a percibir el Estado, o la derivada de las participaciones federales con base a los convenios de colaboración celebrados con la federación.

Surge en consecuencia otra rama del derecho que no se puede soslayar al momento de integrar el código financiero que es objeto del presente trabajo, el derecho fiscal, definido como un conjunto de normas jurídicas de derecho público relativas a los derechos y obligaciones de los sujetos pasivos de la relación tributaria y de las atribuciones del sujeto activo, traducido este como el gobierno, normas que llevan de la mano a las autoridades fiscales al momento de ejercer actos de autoridad en sus facultades de comprobación, es decir, para verificar si los sujetos obligados por las leyes fiscales y hacendarias están cumplimiento de manera eficaz y eficiente con sus deberes tributarios, fiscalizando entre otras obligaciones que éstos hayan aplicado la tasa o tarifa a la base de la contribución a que están sujetos y que el gravamen haya sido pagado en tiempo y forma, tal y como lo prevé la ley hacendaria, entendida esta como un sistema de normas jurídicas originadas y fundamentadas en principios constitucionales propios y rectores inherentes a él, los cuales permiten la regulación pertinente al establecimiento, discusión, recaudación revisión, control y modificación de impuestos y contribuciones fiscales, derivados del ejercicio de la potestad tributaria del Estado y de las diversas relaciones Estado-Sector Público y Estado-Particulares, considerados estos últimos en sus diferentes cualidades: contribuyentes, no contribuyentes, declarantes y no declarantes.

Si bien es cierto que el Estado percibe ingresos, también lo es que realiza gastos, es decir, lo recaudado y obtenido debe estar encaminado a la aplicación de programas inherentes al gobierno, orientados a los principales ejes sobre los que se sustentan los planes estatales de los gobiernos: la salud, seguridad, educación y trabajo. Sin perder de vista el impulso que se le debe dar al crecimiento económico y la inversión pública productiva, ofreciendo un sistema tributario eficaz, equipado con mecanismos encaminados a brindar y mejorar los servicios de salud, vivienda y seguridad social.

El gasto público debe buscar el logro de un equilibrio global de su economía y sus ingresos o recursos económicos, sin dejar a un lado lo que implica la hacienda pública, la que en palabras de Hugo Carrasco, es el conjunto de bienes que un gobierno posee en un momento dado para realizar sus atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo²⁸.

A manera de recapitulación tenemos que la codificación ha sido una herramienta constante en el quehacer jurídico de los pueblos, lo que ha permitido la generación de un sinnúmero de obras literarias en pro de esta actividad, ya que facilita la aplicación de las disposiciones jurídicas.

A lo largo de la historia, ha quedado más que acreditada la capital importancia que han tenido las codificaciones realizadas por los países europeos, particularmente; trabajos que han servido de puntal para los pueblos hispanoamericanos, entre ellos México, en donde, principalmente durante el gobierno de Juárez se gestaron diversos trabajos de codificación, especialmente en materia civil, con la concretización del Código Civil.

²⁸ (Carrasco Iriarte, Derecho Fiscal I, Introducción y Generalidades, Colección de Derecho Fiscal, 2003, pág. 1).

Sin embargo, también vimos que esta actividad ha entrado en franca crisis, ya que los legisladores han optado por emitir leyes y disposiciones jurídicas de manera aislada, generando con ello un gran número de leyes que en su conjunto tienen varias disposiciones normativas en común, las que bien pudieran integrarse en un solo ordenamiento jurídico, en vez de estar dispersas en varias leyes.

Que la actividad financiera del Estado no se encuentra sola, requiere para eficaz y eficiente ejercicio y aplicación de una serie de normas que le permitan a éste llevar a buen término sus fines; que es importante no soslayar las disposiciones en materia presupuestal, contable, fiscal, hacendaria, de deuda pública, de gasto público, ya que éstas vienen a reforzar y a dar mayor certeza y seguridad tanto al gobernado como a quienes tienen a su cargo esa enorme labor de recaudar y allegarse de recursos públicos y finalmente ver como se ejercen y se aplican en pro del beneficio colectivo cuidando no violentar disposiciones jurídicas de la materia, las cuales actualmente se encuentran contenidas en diversas disposiciones legislativas y normativas.

2.3. EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN NUESTRO SISTEMA REPUBLICANO

Nuestro país basado en la forma de gobierno, republicano, representativo, democrático y federal, se integra de estados libres y soberanos; sin embargo, es de todos conocidos que la soberanía recae en el Estado Mexicano como tal, y no en cada una de las partes que lo integran; lo que sí ejercen los Estados y sus Municipios es una autonomía en su régimen interior, es decir, en la administración de su gobierno y hacienda pública.

Nuestro régimen de gobierno está constituido por poderes, tanto en el ámbito federal como estatal: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo Federal, se auxilia de las dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

El Poder Legislativo Federal se integra por un congreso, que consta de dos cámaras la de diputados y la de senadores, mismos que son elegidos a través del voto popular. Su función primordial es legislar.

El Poder Judicial Federal, está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por 11 ministros; Tribunales Colegiados y Unitarios, Tribunal Electoral y Jueces de Distrito; la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial se ejerce a través del Consejo de la Judicatura, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el ámbito estatal, al igual que en el orden federal, se distinguen tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero está conformado por el congreso local, cuyos integrantes, los diputados, son elegidos a través del sufragio directo.

El Poder Ejecutivo, lo ejerce el gobernador del Estado, designado a través del sufragio libre y secreto del electorado, este a su vez cuenta con todo un engranaje de dependencias y entidades que lo auxilian en el ejercicio de sus funciones.

El Poder Judicial integrado por un tribunal superior de justicia, una sala constitucional y administrativa y diversos juzgados en materia penal, civil y familiar ubicados en todo el territorio del Estado.

En el ámbito municipal, conforme a lo previsto en el artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal está a cargo de un Ayuntamiento, cuyos integrantes son elegidos a través del voto popular; realiza funciones básicamente de carácter administrativo.

2.4.LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

La administración pública del Estado, recae en el Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio lo tiene el Gobernador de la Entidad, mismo que se auxilia de diversas dependencias, entidades y órganos administrativos desconcentrados, dotados de autonomía técnica y funcional, quienes conforman la administración pública central estatal.

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, forman parte de la administración pública paraestatal, que participan en el quehacer de la administración pública, en apoyo de las obligaciones que la constitución política del Estado confiere al Gobernador.

El ejercicio de la administración pública se encuentra regulado en primera instancia en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Quintana Roo.

Actualmente la administración pública del Estado de Quintana Roo, se compone de quince dependencias: Secretaría de Gobierno; Oficialía Mayor; Procuraduría General de Justicia; Secretaría de Educación y Cultura; Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Social Indígena; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Ecología y Medio Ambiente; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría de Infraestructura y Transporte; Secretaría de la Gestión Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; cuyo ejercicio de atribuciones se encuentra previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

De la revisión efectuada a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, observe atribuciones que tienen estrecha vinculación entre dependencias, y que por ser básico para justificar la integración de normas dispersas en un solo ordenamiento, se indican a continuación:

A la **Secretaría de Finanzas y Planeación** le corresponde el despacho de los siguientes asuntos según lo previsto en el artículo 33 de dicha ley:

I. Conducir la política hacendaria del Estado en materias de administración tributaria, planeación, ingresos, gasto público y procuración fiscal, en los términos de la legislación aplicable y las políticas del Titular del Poder Ejecutivo del Estado; así mismo, ejercer el presupuesto de egresos en los términos de la legislación respectiva, considerando la participación de la Oficialía Mayor en lo que se refiere al Gasto Corriente;

II. Elaborar el Anteproyecto de Egresos y los Programas de Ingresos y Egresos del Estado. De igual manera, formular y presentar al Gobernador del Estado, para su posterior remisión a la Legislatura en términos de la legislación aplicable, de los proyectos y sus modificaciones de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y el Programa General del Gasto Público. También intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo del Estado haga uso del crédito público y llevar el registro contable de la deuda pública del Estado;

III. Proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de Inversión del Estado y formular con las dependencias y entidades de la Administración Pública, los programas estatales, sectoriales, regionales e institucionales respectivos, asegurando su interrelación; asimismo, coordinar su evaluación y promover su oportuna actualización, bajo las directrices del Titular del Poder Ejecutivo del Estado;

IV. Conducir, regular y coordinar el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;

V. Establecer los lineamientos para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales; así como elaborar y actualizar con base en las propuestas de las dependencias los indicadores para la planeación que sirvan de base en la evaluación del Plan Estatal y sus programas,

VI. Promover y coordinar la formulación e integración del Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de éstos deriven, sometiéndolos a la consideración y aprobación del Titular del Poder Ejecutivo;

VII. Determinar e instrumentar los procedimientos, criterios y lineamientos generales para la elaboración, integración, ejecución y evaluación de los programas de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

Concertar estos aspectos en los programas que se realicen coordinadamente con los gobiernos municipales; así como brindar a los ayuntamientos la asesoría que soliciten para la elaboración de sus programas y proyectos de gasto de inversión;

VIII. Participar en coordinación con la Secretaría de la Gestión Pública, en la evaluación e inspección sobre el ejercicio de los recursos del Presupuesto de Egresos destinados a los programas de inversión; a fin de asegurar su congruencia y adecuada administración;

IX. Regular, coordinar y conducir los aspectos técnicos del Sistema Estatal de Información, Geografía y Estadística, procurando que los diversos sectores de la Administración Pública del Estado integren, bajo las políticas del mismo, los subsistemas de información que sirvan de base para la elaboración, instrumentación y evaluación de los programas a su cargo;

X. Consolidar y regular los servicios regionales del sector, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del Estado bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público y mayor cercanía y calidad de servicios a la población;

XI. Concertar, coordinar, instrumentar y evaluar, bajo las directrices del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, la ejecución de los programas del gasto de inversión que se realicen con los recursos estatales o federales y cuya ejecución se encomiende a las dependencias y entidades de la

Administración Pública del Estado o a los municipios de la entidad, de conformidad con la legislación, normas y acuerdos que regulen la administración, aplicación y vigilancia de estos recursos;

XII. Normar, coordinar, supervisar y consolidar los sistemas estatales de planeación, programación sectorial, programación de inversiones, información, evaluación, coordinación institucional y desarrollo regional, asegurando su adecuada integración y funcionamiento en las dependencias y entidades del Estado, así como en los municipios que lo requieran;

XIII. Conducir, regular, administrar, operar y supervisar el Sistema de Contabilidad del Estado, para lo cual fijará, emitirá y evaluará criterios y lineamientos en dicha materia;

XIV. Proponer al Gobernador el Estado las políticas y programas para lograr una recaudación efectiva, expedita y congruente con los requerimientos de la población y el crecimiento de los sectores productivos de la Entidad;

XV. Proyectar y calcular los ingresos del Estado, considerando las necesidades del gasto público estatal, la utilización razonable del crédito público y el equilibrio financiero de la Administración Pública del Estado;

XVI. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado; asimismo, recibir, administrar y destinar conforme a las disposiciones legales e instrucciones del Ejecutivo del Estado, las contribuciones, subsidios y transferencias de fondos federales y municipales en los términos de los convenios suscritos;

XVII. Vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y disposiciones fiscales; determinar créditos fiscales e imponer las sanciones que correspondan en caso de infracciones a las disposiciones tributarias;

XVIII. Dentro del ámbito de su competencia, practicar visitas domiciliarias, auditorias, verificaciones, inspecciones, revisión de declaraciones y dictámenes, y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales del Estado de Quintana Roo y de las contribuciones federales coordinadas, en términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XIX. Establecer los estímulos y facilidades fiscales que promuevan el desarrollo social y económico del Estado, en coordinación con las dependencias y entidades relacionadas con los sectores de producción y desarrollo social del Estado, en el marco de la legislación y los planes y programas vinculados con la materia,

XX. Sin perjuicio de la competencia que en este rubro corresponda a los Municipios, expedir la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las leyes y reglamentos del Estado, así como organizar y actualizar el Registro de Vehículos del Estado; asimismo integrar el padrón de vehículos de los servicios públicos de autotransporte, en todas sus modalidades;

XXI. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, fijando las políticas relativas a los ingresos y, en coordinación con las demás dependencias competentes, las políticas de egresos, que deberán seguir los programas de las dependencias y entidades del Estado;

XXII. Formular y mantener actualizado el padrón de contribuyentes y revisar las declaraciones que estos presenten a las autoridades fiscales;

XXIII. Cubrir y vigilar que se otorguen correctamente las participaciones estatales y federales a los Municipios del Estado;

XXIV. Diseñar, administrar y difundir el Sistema de Asistencia al Contribuyente;

XXV. Proporcionar asesoría en materia de aplicación de las leyes tributarias que le sea solicitada por las demás dependencias, por los organismos y empresas del Estado, por los ayuntamientos y por los particulares y realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal;

XXVI. Formular los informes y estudios sobre el comportamiento del gasto público del Estado; integrar la información sobre los avances en el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo del Estado, y dentro del ámbito de su competencia, generar la información que se requiera para formulación del informe que rinde el gobernador del Estado ante la Legislatura del Estado sobre la situación que guarda la cuenta pública del Estado.

XXVII. Aprobar, previo acuerdo del Gobernador del Estado, la participación del Estado en empresas, sociedades, asociaciones civiles y mercantiles, ya sea en su creación, aumento del capital o en la adquisición de todo o parte de éste, conforme lo dispongan las leyes aplicables. En caso de que lo anterior implique mayor presupuesto del autorizado anualmente para el Poder Ejecutivo, requerirá de la aprobación de la Legislatura del Estado.

XXVIII. Ejecutar los convenios de coordinación que en materia impositiva se celebren con la Federación, los Municipios u otros Estados de la República y vigilar su cumplimiento;

XXIX. Fungir como representante del Gobierno del Estado ante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;

XXX. Intervenir en los juicios que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés la Hacienda Pública del Estado;

XXXI. Administrar, normar, conducir, coordinar y supervisar los servicios catastrales y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado, asegurando la adecuada distribución, funcionamiento y modernización de los mismos.

XXXII. Fungir como fideicomitente único del Gobierno del Estado en la constitución de fideicomisos públicos y cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se derive de derechos de terceros, así como los derechos de terceros que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico;

XXXIII. Intervenir en la autorización de contratos y convenios en los que se afecte el presupuesto de egresos, verificando la disponibilidad de recursos financieros en las partidas correspondientes;

XXXIV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos;

El artículo 37 de dicho ordenamiento, establece que a la **Secretaría de Desarrollo Económico** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, instrumentar, conducir y evaluar las políticas y programas sectoriales de desarrollo, promoción, fomento económico y competitividad, en materia industrial, minera de comercio exterior e interior, abasto servicios, pesquera, de acuacultura, artesanías y desregulación económica, así como participar en lo relativo a la industrialización agropecuaria y forestal, con base en las disposiciones constitucionales y legales aplicables y las normas y lineamientos que determine el Gobernador del Estado en vinculación con el Sistema Estatal de Planeación, y ejercer por delegación del Ejecutivo del Estado, las atribuciones y funciones que en esas materias contengan los convenios suscritos entre las Administraciones Públicas Federal, Estatal y Municipal;

II. Formular, instrumentar, conducir y evaluar las políticas y programas estatales en materia de uso eficiente de energía y el fomento del aprovechamiento de energías renovables, así como formular programas de operación, inversión y financiamiento en la materia.

III. Planear, ejecutar y coordinar las políticas y acciones de fomento para la competitividad de las empresas del Estado;

IV. Consolidar y regular los servicios asociados a las actividades económicas, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del Estado bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público y mayor cercanía y calidad de servicios a la población;

V. Coordinar, operar y supervisar el Sistema de Información Económica y de Mercado de Quintana Roo, con el objeto de apoyar en la toma de decisiones en materia económica a los diversos agentes económicos y sociales del Estado de Quintana Roo;

VI. Conducir, en coordinación con las Dependencias y Entidades involucradas, las acciones de la Administración Pública del Estado, relacionados con la mejora regulatoria y la simplificación administrativa de aquellos trámites e instrumentos normativos, de carácter estatal, destinados a regular y promover el desarrollo económico de la Entidad.

VII. Promover y coordinar los programas de promoción del comercio exterior y la inversión extranjera en los diversos sectores de la economía de la Entidad con base en la Legislación y normatividad aplicable;

VIII. Coadyuvar con las autoridades competentes en la instrumentación y divulgación de la normatividad del registro de la propiedad industrial, así como en lo relacionado con el estímulo y orientación de la inversión estatal, nacional e internacional y el comercio exterior en la entidad;

IX. Establecer la política en materia de atracción de inversiones y promover en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, la implantación de los programas económicos que dan lugar a los estímulos fiscales y facilidades administrativas para el fomento de las actividades económicas en la entidad;

X. Coadyuvar con las autoridades federales y locales competentes en la implementación de la política de precios, su cumplimiento y observancia de las disposiciones jurídicas aplicables en calidad, peso y medidas necesarias para las actividades comerciales e industriales;

XI. En coordinación con la Procuraduría Federal del Consumidor orientar a los consumidores del Estado sobre los mecanismos de atención y protección en materia de prácticas comerciales;

XII. En coordinación con los organismos competentes, promover la innovación, desarrollo tecnológico y desarrollo de marcas y patentes en las empresas, organizaciones y sectores productivos estratégicos del Estado;

XIII. Coordinar y armonizar el ejercicio de las incubadoras y aceleradoras de negocios establecidas en el Estado, para generar sinergias orientadas a la creación de empresas de base tecnológica competitivas, basadas en la capacidad de emprender y en la disponibilidad de capital intelectual y de innovación;

XIV. Establecer y coordinar la operación del Sistema Estatal de Incubación de Empresas;

XV. Fomentar y coordinar el funcionamiento de la Comisión Estatal de Competitividad, entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, así como promover e incentivar la cooperación de los

sectores públicos y privados para la planeación, control y evaluación de los programas y proyectos relacionados con la competitividad.

XVI. Instrumentar los programas de desarrollo de la micro y pequeña empresa, industrial, comercial o artesanal, vinculadas artesanal, vinculados a la transformación socioeconómica de las comunidades indígenas y grupos marginados, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural, asimismo, con la participación de otras instancias del sector público y privado, de las etnias y de los grupos involucrados;

XVII. Actuar como instancia de coordinación y de enlace con las cámaras, asociaciones y representaciones de Actuar como instancia de coordinación y de enlace con las cámaras, asociaciones y representaciones del sector empresarial, con la banca de desarrollo, cooperativas, sector social y otras instancias en materia industrial, minera, comercio exterior e interior, abasto, servicios, pesquera, acuacultura, artesanías, e industria agropecuaria y forestal que coadyuven al desarrollo económico del Estado;

XVIII. Promover, orientar y estimular el desarrollo y modernización del sector empresarial del Estado y coordinar acciones con otras Dependencias en esta materia; asimismo, organizar, impulsar y coordinar la instalación y seguimiento de consejos de fomento a las empresas, en materia de inversión, desarrollo económico y competitividad para incentivar las actividades productivas, el desarrollo de nuevas tecnologías, establecer vínculos que fomenten el encadenamiento productivo entre las empresas de los sectores productivos estratégicos del Estado;

XIX. Apoyar a los distintos organismos empresariales, colegios e instituciones que deseen establecer ventanillas y centros de gestión y fomento económico en sus instalaciones;

XX. Coordinar, gestionar, vincular y coadyuvar para la obtención de recursos para el fortalecimiento de los fondos, fideicomisos y otras fuentes financieras que fortalezcan a la entidad en materia de crédito y garantía, en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas establecidas en el Estado;

XXI. Promover el desarrollo logístico del estado a través de acciones de coordinación que consoliden la infraestructura física del sistema comercial y de abasto, comunicaciones y transporte, aduanal, industrial y de alta tecnología ante las instancias y Dependencias correspondientes;

XXII. Promover la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios en la entidad, conforme a la Legislación de la materia, así como, difundir técnicas, sistemas y procedimientos eficaces que permitan el mejoramiento de la producción y la productividad, en un contexto de competitividad y adecuado desarrollo económico y social; así mismo proponer al Gobernador del Estado los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la

inversión productiva y en casos de emergencia coordinar las acciones que permitan prever y reactivar el abasto privado de productos y servicios a la población;

XXIII. Promover la creación de centros de abasto y comercio, parques y corredores industriales en el Estado; asimismo, integrar y coordinar los Sistemas Estatales para el Abasto, el Sistema de Parques y Corredores Industriales del Estado;

XXIV. Promover y fomentar acciones, programas y estudios que faciliten el abastecimiento, industrialización, distribución y comercialización de productos básicos, agroindustriales y pesqueros;

XXV. Promover el establecimiento de instrumentos de apoyo para la eficiencia y suficiencia energética así como promover el desarrollo tecnológico para el uso de energías renovables como factor de competitividad;

XXVI. Planear y establecer, en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, la expansión, mejoramiento y tecnificación de los programas relacionados con el desarrollo agroindustrial;

XXVII. Identificar y promover, en coordinación con los agentes económicos, acciones y programas de industrialización de los productos de origen agrícola, ganadero y forestal;

XXVIII. Coordinar, promover e impulsar los planes, programas y el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola del Estado, bajo una política de desarrollo sustentable y fomento de los recursos marinos y acuícolas del Estado;

XXIX. Realizar los estudios económicos y sociales para estimular y fomentar la pesca y la acuicultura así como su industrialización, sin afectar el equilibrio ecológico, e identificar las ventajas comparativas y competitivas del sector para su desarrollo y fomento;

XXX. Impulsar y promover la pesca y la acuicultura a través de la implantación de instrumentos y programas para el autoconsumo, industrialización y comercialización;

XXXI. Impulsar en coordinación con las autoridades competentes, federales y estatales, la formación y organización de la flota pesquera; así como, promover el financiamiento y la asistencia técnica de las actividades del sector; además, colaborar con las autoridades en la instrumentación de las medidas de protección social vinculadas con la materia;

XXXII. Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos, de carácter local, nacional e internacional, vinculadas a la promoción de actividades industriales, comerciales, pesqueras, acuícolas y artesanales;

XXXIII. Fomentar la organización de sociedades y cooperativas, cuyo objeto sea la distribución o el consumo, así como de sociedades para la producción industrial;

XXXIV. Desarrollar actividades, en coordinación con las Dependencias competentes, que contribuyan a la formación del capital humano como elemento primordial para la competitividad económica del Estado;

XXXV. Presidir los comités técnicos, comisiones y órganos de fomento establecidos para el desarrollo económico; y competitividad; asimismo, instrumentar la normatividad que regule, coordine y de seguimiento a los subcomités de promoción y fomento económico;

XXXVI. Proponer y establecer el marco de actuación y normatividad de los centros de atención al sector productivo y en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación y la Oficialía Mayor del Estado, la creación o modificación de las unidades administrativas, organismos auxiliares del sector que se consideren necesarios para el incremento de las actividades que contribuyan al desarrollo económico del Estado; (REFORM A P.O.E. 04 DIC. 2013).

XXXVII. Establecer y atender ventanillas y centros de gestión, fomento económico y de competitividad, que se instalen en las distintas Cámaras, Asociaciones, Colegios y Banca de Desarrollo; y

XXXVIII. Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

A la **Secretaría de la Gestión Pública** según lo contemplado en el artículo 40 de la ley en comento, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Consolidar, coordinar, regular y difundir el Sistema Estatal de Fiscalización de la Gestión Pública y formular los programas del mismo, con base en la legislación, normatividad y criterios que regulan la materia;

II. Fiscalizar que las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles y demás activos;

III. Fiscalizar el ejercicio del gasto público de la Administración Pública Estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos; así como, vigilar el cumplimiento de las normas y políticas del estado en materia de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal;

- IV. Expedir, actualizar, sistematizar y difundir la normatividad que regule los instrumentos y procedimientos de Fiscalización de la Gestión Pública a que deberán sujetarse las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Estado;
- V. Practicar de oficio o a solicitud de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, actos de fiscalización en la Administración Pública Estatal;
- VI. Promover la suscripción de instrumentos de coordinación institucional con los Órganos de Control y Fiscalización de los diferentes Órdenes de Gobierno para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental y el Sistema Estatal de Fiscalización de la Gestión Pública en apoyo al cumplimiento de sus respectivas competencias,
- VII. Normar, promover y coordinar el desarrollo para la modernización de la gestión pública;
- VIII. Fiscalizar a las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores en propiedad, bajo administración o resguardo del Poder Ejecutivo del Estado;
- IX. Revisar, evaluar y emitir las observaciones y recomendaciones sobre las estructuras orgánicas y ocupacionales, reglamentos interiores y manuales administrativos de la Administración Pública del Estado;
- X. Emitir la normatividad que regule los Reglamentos interiores, Manuales Administrativos y demás instrumentos que sean de observancia general de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal, así como vigilar su cumplimiento;
- XI. Participar en la Planeación del Desarrollo del Estado en el ámbito de su competencia,
- XII. Vigilar y verificar en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas con el Poder Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información de las operaciones que realice;
- XIII. Promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones en la Entidad y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, para lo cual deberá coordinar, regular, supervisar, vigilar y ejecutar el proceso de mejora regulatoria en el Estado.
- XIV. Promover, ante las dependencias, Órganos Administrativos Desconcentrados y entidades, los mecanismos para informar a la población de los trámites y servicios que prestan;

XV. Revisar y emitir, dentro del ámbito de su competencia, las observaciones y recomendaciones de los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos y demás normas legales y administrativas que formulen las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades, previo a su trámite y expedición;

XVI. Registrar y designar a los despachos externos que realizarán las auditorías, en las dependencias, entidades y demás fondos o fideicomisos que ejercen recursos públicos así como normar y evaluar su desempeño;

XVII. Fungir como Comisario Público propietario con voz pero sin voto ante los Órganos de Gobierno de las entidades y en los demás fondos o fideicomisos que contemplen a la Secretaría de la Gestión Pública con dicho carácter para vigilar el cumplimiento de la normatividad que los rige;

XVIII. Designar, reubicar o remover al Titular y servidores públicos de los órganos de control y evaluación interna quienes dependen de la Secretaría de la Gestión Pública y tendrán el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales competentes;

XIX. Recibir, registrar y custodiar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Estatal de acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

XX. Registrar en el ámbito del Poder Ejecutivo del Estado, el padrón de los servidores públicos sancionados, con motivo de la determinación de una responsabilidad administrativa;

XXI. Promover e impulsar la participación y corresponsabilidad ciudadana a través de acciones de Contraloría Social en las tareas de vigilancia y evaluación de los recursos públicos;

XXII. Recibir y dar trámite a las quejas, denuncias y sugerencias respecto de los trámites y servicios o por actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Administración Pública del Estado en el ejercicio de sus funciones;

XXIII. Recibir, tramitar y resolver las inconformidades que se presenten con motivo de los procedimientos en materia de adquisición de bienes, prestación de servicios o de obra pública celebrados por la Administración Pública Estatal;

XXIV. Investigar y sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos del Poder ejecutivo en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

XXV. Intervenir en los procesos de entrega y recepción que se efectúen como consecuencia de la separación de los servidores públicos del cargo, empleo o comisión;

XXVI. Emitir, normar, promover, coordinar y regular los procedimientos vinculados con el desarrollo del gobierno digital que deberán aplicar las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal;

XXVII. Establecer y definir los criterios en la interpretación de las Leyes que conforme a su competencia le corresponde su vigilancia y aplicación;

XXVIII. Vigilar y dar seguimiento en el ámbito de su competencia que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, den cumplimiento a los requerimientos y acciones de fiscalización que promuevan los Órganos de Fiscalización de la Federación y el Estado,

XXIX. Conducir y promover la política general de la Administración Pública Estatal mediante acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública;

XXX. Promover, coordinar y regular los procedimientos vinculados con el desarrollo del gobierno digital que deberán aplicar las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Estatal; y

XXXI. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

ARTÍCULO 44.- A la **Oficialía Mayor** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Establecer y difundir las normas, políticas, sistemas, funciones, programas y procedimientos vinculados con la administración de los recursos humanos, materiales y de los servicios generales que deberán aplicar las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, para el manejo de sus recursos y servicios, de acuerdo con los programas y presupuestos a cargo de las mismas y en cumplimiento de los acuerdos de desconcentración que se establezcan bajo las directrices del Ejecutivo del Estado;

II. Emitir las normas y lineamientos que permitan la pronta y eficiente desconcentración de sistemas y procedimientos, vinculados con la administración de los recursos precitados, hacia las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, asegurando su adecuado control bajo criterios de austeridad, racionalidad y transparencia en la administración del gasto corriente;

III. Proporcionar los servicios regionales de administración, en coordinación con las dependencias que operen en las regiones respectivas, procurando su vinculación con el modelo de organización

y desarrollo regional del Estado y bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público y mayor cercanía y calidad de servicios a la población;

IV. Instrumentar los mecanismos de coordinación con las diversas unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, procurando transferirles la operación en la administración de los recursos y servicios, proporcionándoles la asistencia y apoyo que requieran para el desarrollo de sus funciones;

V. Participar en los programas y acciones que en materia de descentralización celebre el Gobierno del Estado con la Federación, para el desarrollo administrativo de los servicios a cargo de sus Dependencias y Entidades;

VI. Regular y contratar al personal de la Administración Pública del Estado; así como tramitar y registrar en coordinación con la dependencia correspondiente, los nombramientos, promociones, licencias, jubilaciones y pensiones de los servidores públicos; así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales estatutarias que rijan las relaciones con dichos trabajadores;

VII. Normar y emitir los criterios y lineamientos sobre el reclutamiento, selección, contratación, inducción y baja de los servidores públicos, elaborar y actualizar el escalafón, así como programar los estímulos y recompensas para los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII. Normar y controlar los procesos para la proveeduría de los bienes y servicios que requiera la Administración Pública Estatal para el cumplimiento de sus objetivos bajo un esquema de desconcentración y adecuada supervisión. Asimismo fijar, regular y emitir, en coordinación con las Secretarías de la Gestión Pública y de Finanzas y Planeación, los criterios y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, suministro, registro, almacenamiento y mantenimiento de bienes y servicios, materiales logísticos e informáticos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública Estatal; (REFORMA P.O.E. 04 DIC. 2013).

IX. Normar y difundir el sistema de control de almacenes generales y de inventarios de los bienes muebles que sean patrimonio del Estado, así como establecer los lineamientos y procedimientos para su control, vigilancia, baja y destino final.

X. Elaborar, controlar y mantener actualizado el inventario de los bienes muebles propiedad del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 60 de la Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo, así como administrar y asegurar la conservación y mantenimiento de los mismos;

XI. Establecer las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la proyección, integración y funcionamiento del Sistema de Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública del Estado;

- XII. Administrar y regular el Centro de Transporte Aéreo y los Servicios Regionales de Administración;
- XIII. Organizar en colaboración con las dependencias y entidades del Estado, y los sectores social y privado, los actos cívicos en la entidad;
- XIV. Organizar y administrar el Archivo General del Estado, determinando los lineamientos generales que permitan el desarrollo de una función desconcentrada en este rubro; y
- XV. Coadyuvar con las Dependencias competentes en el proceso de modernización administrativa estatal, así como participar en las acciones tendientes a la racionalidad y modernización de las políticas, normas, sistemas, estructuras, funciones, recursos, servicios y sectores que integran, regulan o determinan la organización y funcionamiento de la administración pública del Estado de Quintana Roo;
- XVI. Establecer las normas, políticas y lineamientos para regular la organización, operación y desarrollo de los programas o sistemas para la profesionalización de los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal;
- XVII. Coordinar la prestación del servicio social en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública Estatal;
- XVIII. Establecer los criterios y lineamientos para regular la elaboración de las estructuras orgánicas y organigramas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y emitir la autorización correspondiente previo análisis de la Comisión Técnica para la revisión, evaluación y dictaminación de estructuras orgánicas y organigramas;
- XIX. Normar, administrar y mantener actualizado el padrón de proveedores de bienes y servicios del Gobierno del Estado en términos de lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo; y
- XX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De las atribuciones para cada una de las dependencias de la administración pública acabadas de identificar, con base a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo publicada el 8 de agosto de 2013 y modificada el 4 de diciembre de ese mismo año, vemos que un gran número de las facultades de dichas dependencias, se encuentran estrechamente

relacionadas con el ejercicio del gasto público, con su elaboración, programación, destino y ejecución.

Y tal como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo, es ineludible que la captación y ejercicio de los recursos públicos no puede llevarse a cabo de una manera arbitraria al capricho de quien en ese momento ejerce el poder político del Estado, sino ajustándose a los ordenamientos que rigen la materia, la que según veremos más adelante, se encuentra dispersa en diversos ordenamientos estatales.

Razón de más para considerar a las leyes secundarias emanadas de la ley orgánica como parte del proyecto de integrarlas en un solo ordenamiento: el Código Financiero cuya justificación se desarrollará en el capítulo siguiente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, es el ordenamiento jurídico que señala cuáles son las dependencias que auxilian al Gobernador del Estado en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y cuáles son las atribuciones que se les otorga a cada uno de los titulares de las mismas; recayendo en el Secretario de Hacienda del Estado, la facultad de vigilar y aplicar disposiciones jurídicas y administrativas en materia de recaudación, administración, fiscalización, presupuestación, registro y control de los ingresos que le corresponda percibir al Estado; así como el debido ejercicio de los recursos públicos, a través de la aplicación de los supuestos normativos contenidos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Presupuesto de Egresos y Deuda Pública.

El ejercicio de esta facultad, como ya se ha indicado, no puede llevarse a cabo de manera unilateral y arbitraria, por estar estrechamente vinculada con otras dependencias de la administración pública estatal, como son la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, de Desarrollo Económico y de la Contraloría, primordialmente, encargadas de elaborar y vigilar la aplicación del Plan Estatal de Desarrollo, ya que en dicho documento se establecen las bases las políticas sociales y económicas sobre las cuales ejercerá su gobierno el titular del Poder Ejecutivo en turno, las cuales contienen en forma clara y detallada los principales programas de desarrollo, así como los rubros, montos y tiempos en los cuales se destinarán y ejercerán recursos públicos en determinado ejercicio fiscal.

Del listado de atribuciones citadas en líneas arriba, se desprende que cada una de las mencionadas dependencias dentro del ámbito de su competencia tiene la obligación de intervenir en la ejecución y aplicación de los recursos del erario público, ya sea con normatividad para su mejor aplicación, ejerciendo directamente estos recursos de manera coordinada con la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, o vigilando la debida aplicación, ejercicio, registro y comprobación de los mismos.

Sin considerar que en algunos casos dichas dependencias deben ajustar el ejercicio de sus atribuciones en leyes creadas para regular alguna actividad o área en específico que conforme a la multicitada ley caen dentro de su competencia, propiciando con ello una serie de desaciertos al momento de aplicar dichas disposiciones por encontrarse dispersas en diversos ordenamientos tanto legislativos como administrativos.

2.5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

El municipio, como base territorial, política y administrativa del Estado, es una institución de carácter público, constituido por una comunidad de personas; con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

El Estado de Quintana Roo, está dividido en diez municipios: Othón P. Blanco, cuya cabecera municipal es la ciudad de Chetumal, y a su vez, capital del Estado; este surge de manera conjunta con la creación del Estado en el año de 1974; Benito Juárez (12 de enero de 1975), Cozumel (12 de enero de 1997), Solidaridad (27 de Julio de 1993) Felipe Carrillo Puerto (31 de Mayo de 1975), Isla Mujeres (1975), José María Morelos (31 de mayo de 1975), Lázaro Cárdenas (31 de mayo de 1975), Tulum (13 de marzo de 2008) y Bacalar (2 de febrero de 2011).

La autonomía de los municipios se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismos los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, las leyes que conforme a ellas se expidan, así como los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por su cabildo.

En el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo, los Municipios se dividen administrativamente en: cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones.

Para el despacho de los diversos ramos de la administración pública municipal, los ayuntamientos de los ocho municipios del Estado cuentan con las

siguientes dependencias: Secretaría General del Ayuntamiento; Tesorería municipal; Contraloría municipal; Seguridad Pública y Tránsito; el número de dependencias, se incrementa dependiendo de las condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera del Municipio, así como el ramo o servicio que se pretenda atender.

Los ordenamientos jurídicos que tienen en común estos municipios, son el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda de los Municipios y la Ley de los Municipios. Por separado cada ayuntamiento cuenta con su propia ley de ingresos y presupuesto de egresos, en el año de 2012, el municipio de Benito Juárez, cuenta con su propia Ley de Hacienda; lo que les permite de manera colegiada tomar decisiones en materia financiera y tributaria con base a sus necesidades y particularidades propias, es decir, sin considerar la opinión del cabildo de otro ayuntamiento que no sea el propio.

Dentro de la Ley de Municipios, se regulan las facultades que pueden ejercer los presidentes municipales, los síndicos y tesoreros en sus respectivas circunscripciones territoriales; atribuciones que se complementan con los ordenamientos administrativos emitidos por el cabildo.

En el ámbito de deuda pública, todos los municipios del Estado se sujetan a lo previsto en la Ley de deuda pública del Estado y su reglamento y a lo dispuesto en la Ley de Deuda Pública Federal que entró en vigor el presente año.

Tratándose del registro de sus asientos contables, con independencia de atenderse a los principios que rigen esa materia, también se sujetan a los imperativos de la Ley de Armonización Contable que rige para todo el país.

En la creación de contribuciones, al igual que en el ámbito estatal, siguen el proceso legislativo para su autorización, respetando las esferas de competencia federal y estatal con base a lo normado en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Cada ayuntamiento es libre para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de leyes tributarias que considere necesarias para regular las obligaciones fiscales de los ciudadanos que están dentro de su circunscripción territorial, así como a través de su propio cabildo, crear ordenamientos de carácter administrativo para la debida aplicación de las leyes emanadas del congreso, sin que se haga necesario el consenso de los demás ayuntamientos para su elaboración, aprobación, publicación y aplicación.

Esta característica vislumbra dificultades en caso de que tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos de los municipios sean consideradas para integrarse al proyecto de código financiero que se pretende concretar al final del presente trabajo.

Salvo esos dos ordenamientos municipales, lo referido en este capítulo me permite puntualizar que el ejercicio de la administración pública, específicamente en materia de recursos económicos, corresponde básicamente a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, dependencia de la administración pública estatal centralizada, con base a lo señalado en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, al ser por disposición legal, la dependencia encargada de la recaudación, administración, registro, ejercicio y fiscalización de los ingresos que le corresponde recibir al Estado para el cumplimiento de sus fines sociales; sin embargo, tal dependencia no se encuentra sola en esta actividad, sino que complementa el ejercicio de las atribuciones que legalmente le confieren con las asignadas a los titulares de la Secretaría Desarrollo Económico, Secretaría de la Gestión Pública y Oficialía Mayor. Cada una ejerciendo la parte del proceso

económico, financiero, presupuestable y de supervisión que la ley les concede; según se desprende de cada una de las atribuciones ya señaladas.

Lo que conlleva a reforzar la necesidad de integrar las disposiciones normativas que rigen las atribuciones de esas dependencias en un solo ordenamiento legal, para evitar incurrir no solo en errores legislativos al momento de estudiar y en su caso aprobar disposiciones jurídicas que tienen relación estrecha entre sí, sino también para evitar errores o imprecisiones en el ejercicio de las facultades que las leyes les confieren a los funcionarios públicos que intervienen ya de manera directa o indirecta en el ejercicio y aplicación de los recursos del erario público, en detrimento de los programas y políticas sociales en favor de los gobernados.

La integración de estas normas dispersas en un solo ordenamiento facilitarían el ejercicio de dichas atribuciones al contar con la certeza de que el quehacer administrativo que realizan se encuentra dentro del marco de la legalidad, al no verse en la necesidad de estar fundamentando sus actos en supuestos normativos contenidos en un sinnúmero de ordenamientos jurídicos y/o administrativos dispersos.

CAPÍTULO III LA LEGISLACIÓN FISCAL, TRIBUTARIA, PRESUPUESTAL Y CONTABLE EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

En este capítulo desarrollaré el aspecto legal de mi trabajo de investigación; contiene los fundamentos constitucionales que regulan la facultad tributaria, así como las leyes secundarias que norman el quehacer del Poder Ejecutivo a través de sus dependencias, de igual manera referiré las atribuciones que en esta materia ejercen los Municipios; esto permitirá tener un panorama legal respecto a la necesidad de integrar en un solo código las diversas disposiciones jurídicas que actualmente se encuentran contenidas en un sinnúmero de ordenamientos legales y administrativos, tanto estatales como municipales.

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 31, fracción IV de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Este imperativo, engloba la posibilidad de que las autoridades de cada uno de los órdenes jurídicos de gobierno (federal, estatal y municipal), dentro del marco de su competencia, de fijar y percibir las contribuciones necesarias tendientes a cubrir las demandas de la población, como son los servicios básicos y demás requerimientos de los ciudadanos.

La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**, en su artículo 115 establece que: La Hacienda Pública del Estado está constituida por los ingresos determinados en su Ley de Ingresos, y demás normas aplicables,

y por los ingresos adquiridos por concepto de subsidios, participaciones, legados, donaciones o cualesquiera otras causas.

Y en su artículo 116, puntualmente señala que la administración de la hacienda pública, estará a cargo del Ejecutivo por conducto del Secretario del ramo respectivo, quien será responsable de su manejo. Es en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, donde se plasman las atribuciones de los titulares de las dependencias que auxilian al Gobernador del Estado; en su título primero, refiere que el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al gobernador del estado, quien en uso de sus facultades constitucionales, puede delegar determinadas atribuciones en sus subalternos, siempre y cuando estas funciones estén previstas en los ordenamientos aplicables a la materia.

En el artículo 14 de esta Ley, se prevé que las dependencias y entidades de la administración pública, deberán conducir sus actividades conforme a los planes, programas, políticas presupuestales, medidas de simplificación administrativa y desregulación, aprobados dentro del marco del sistema estatal de planeación.

Respecto al ejercicio de atribuciones de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, el artículo 30, establece que corresponde a éstos instrumentar y coordinar los sistemas de programación, evaluación institucional en el sector de su responsabilidad y asegurar su vinculación con el plan estatal de desarrollo, debiendo integrar la información técnica para la instrumentación y desarrollo de los programas y actividades a su cargo, procurando la aplicación de políticas de informática y el uso racional de la infraestructura.

En el numeral 33 de la multicitada ley, se previene que al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado le corresponde conducir la política hacendaria del Estado en materias de administración tributaria, ingresos, gasto público y procuración fiscal, en los términos de la legislación aplicable y las políticas del Titular del Poder Ejecutivo del Estado; así mismo, ejercer el presupuesto de egresos en los términos de la legislación respectiva, considerando la participación de la **Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de la Gestión Pública**, en materia de gasto de inversión y la colaboración de la **Oficialía Mayor** en lo que se refiere al Gasto Corriente; elaborar el Anteproyecto de Egresos y los Programas de Ingresos y Egresos del Estado. De igual manera, formular y presentar al Gobernador del Estado, para su posterior remisión a la Legislatura en términos de la legislación aplicable, de los proyectos y sus modificaciones de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y el Programa General del Gasto Público. También intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo del Estado haga uso del crédito público y llevar el registro contable de la deuda pública del Estado, así como recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado, asimismo recibir, administrar y destinar conforme a las disposiciones legales e instrucciones del Ejecutivo del Estado, las contribuciones, subsidios y transferencias de fondos federales y municipales en los términos de los convenios suscritos; entre otras atribuciones.

3.2. LEYES HACENDARIAS

El Estado de Quintana Roo, actualmente cuenta con dos leyes hacendarias, una aplicable a los ingresos, Ley de Ingresos y otra que contiene los elementos de las contribuciones, Ley de Hacienda del Estado, ambas regulan los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado; en el ámbito municipal, encontramos ordenamientos similares, existe una ley de ingresos para cada uno de los diez municipios que conforman el Estado y una sola Ley de Hacienda, aplicable a todos los ayuntamientos.

Es importante destacar, que las leyes de ingresos, tanto a nivel estatal como municipal, tienen una vigencia anual, es decir, del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, lo que implica que anualmente pasan por un proceso legislativo de autorización para que ambos órdenes de gobierno puedan percibir los ingresos contenidos en dichos ordenamientos.

De la revisión efectuada a la **Ley de Ingresos del Estado**, observamos que en el artículo 1º señala lo siguiente: "... en el Ejercicio Fiscal 2012, el Estado de Quintana Roo recibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se mencionan..."

Y en el artículo 3º se prevé lo siguiente: "La recaudación de los gravámenes provenientes de los conceptos enumerados en el artículo 1º de esta Ley, se hará en las cajas de las Oficinas Recaudadoras de Rentas de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado o en los lugares y por los medios autorizados".

La **Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo**, contempla en su artículo 1, *que la Hacienda Pública del Estado de Quintana Roo, percibirá en cada ejercicio fiscal para cubrir el gasto público y demás obligaciones a cargo del Gobierno Estatal, los ingresos por concepto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones federales y otros que anualmente se establezcan en la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo.*

Y en el numeral 3 del citado ordenamiento tenemos que "*la Ley de ingresos que anualmente expide el Congreso Local, como ordenamiento especial, priva sobre el contenido de esta ley*"

En el último párrafo de este precepto, encontramos la siguiente disposición: *“La recaudación y administración de las contribuciones establecidas en esta ley, es de la Competencia de la Secretaría de Finanzas y Planeación, sus dependencias, órganos auxiliares y las que autorice el Ejecutivo del Estado”*.

Actualmente el Estado de Quintana Roo, cuenta con una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su respectivo reglamento, aplicables únicamente en el ámbito estatal.

Esta ley contiene disposiciones relativas a los presupuestos de egresos, el ejercicio del gasto público, la contabilidad, evaluación del gasto público, y responsabilidades de los servidores públicos quienes por omisión o acción desplieguen conductas que afecten la hacienda pública del Estado. De una revisión a este ordenamiento encontramos que corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación, ser la dependencia rectora y ejecutora de la ley, y por lo tanto quien establece los lineamientos y políticas de gasto que deberán observar las entidades que ejerzan recursos públicos, y al momento de formular sus anteproyectos de presupuesto, de igual manera tenemos que corresponde a esta secretaría la facultad de dictar las normas que deben observarse al momento realizar gasto público con el objeto de garantizar su correcto ejercicio.

Por lo que respecta a la contabilidad del gasto público, esta se realiza conforme a los sistemas aprobados por el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación y sus fines están orientados a registrar las erogaciones que se hagan con recursos públicos, proporcionar información sobre la aplicación de los fondos públicos, detectar desviaciones si las hubiere a efecto de corregirlas o delimitar responsabilidades, servir de información para la

evaluación de los programas y para la planeación y programación futura e informar a la H. Legislatura del Estado del destino y manejo del gasto público.

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, encontramos disposiciones relativas a la programación-presupuestación del gasto público estatal, programas, anteproyecto de presupuesto, ejercicio del gasto público estatal, preparación, ejercicio y pago; sistemas de contabilidad gubernamental, catálogo de cuentas y contabilización de las operaciones, información y formulación de la cuenta pública, control y evaluación del gasto público estatal, auditorías, adecuaciones presupuestarias, de las responsabilidades por actos u omisiones del personal que intervenga en asuntos regulados por la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, en los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la hacienda pública estatal o el patrimonio de las entidades reguladas por la citada ley.

La **Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público**, establece en los siguientes numerales que:

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Estado, se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la secretaría de finanzas (artículo 2).

La Secretaría de Finanzas, regulará lo correspondiente a la programación, presupuestación, control, evaluación del gasto público del Estado, en el ámbito de los objetivos, políticas, estrategias y metas del plan estatal de desarrollo (artículo 3).

Corresponde a la Secretaría de Finanzas formular el proyecto de presupuesto de egresos, realizar la contabilidad, seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto público del Estado, así como entregar la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal, a fin de someterla a consideración del Gobernador del Estado para su presentación a la H. Legislatura del Estado; y dictar las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones. (artículo 4).

La fiscalización del ejercicio del gasto público a través de auditorías, inspecciones y verificaciones físicas, quedaran encomendadas a la contraloría de gobierno, a los poderes legislativo y judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencias. (artículo 5).

Cabe señalar que dentro del trabajo legislativo del presente ejercicio fiscal, se encuentra programado el análisis, estudio, discusión y muy probable aprobación de la iniciativa de la ley de Contabilidad y Armonización Contable para el Estado, que vendría a sumarse a un ordenamiento más que observar al momento de realizar algún acto cuyo supuesto esté normado en dicho ordenamiento.

En el Presupuesto de Egresos del Estado, vemos que en su artículo 1, establece que: el Gasto Público Estatal, es un instrumento de la Administración Pública que se compone de las siguientes fases: Planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación e información; y en su numeral 2: el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Estado, se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo del Estado, por conducto de la secretaría de finanzas (actualmente Secretaría de Finanzas y Planeación).

3.3. LEYES FISCALES

Desde el año de 1995, el Estado, cuenta con un código fiscal, el cual ha experimentado diversas adecuaciones desde su creación. Contiene diversas disposiciones normativas relacionadas con los derechos y obligaciones de los contribuyentes, facultades y obligaciones de las autoridades fiscales, infracciones, sanciones, delitos fiscales y procedimientos administrativos. Estas disposiciones aplican de manera exclusiva para las autoridades fiscales del Estado y para los sujetos obligados en materia de cumplimiento de contribuciones de naturaleza estatal exclusivamente.

A nivel municipal, también encontramos un código fiscal, el cual entra en vigor en noviembre de 1997, su contenido es similar al estatal, ya que contiene disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, facultades y obligaciones de las autoridades fiscales, infracciones y delitos fiscales, procedimientos administrativos, notificaciones y garantía del interés fiscal y procedimiento administrativo de ejecución. Rige para todos los municipios del Estado de Quintana Roo, en sus respectivos ámbitos territoriales.

En el **Código Fiscal del Estado**, encontramos que *las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para el gasto público del estado, conforme a las disposiciones fiscales del Estado... (artículo 1).*

La Ley de Deuda Pública para el Estado de Quintana Roo entra en vigor en enero de 1982, y es aplicable tanto en el ámbito estatal como municipal; prevé las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos y financiamientos que formen parte de la deuda pública del Estado y sus municipios.

Recae en la Secretaría de Finanzas y Planeación la facultad de aplicar e interpretar el contenido de las disposiciones normativas de esta ley. Y su aplicación corresponde a todas aquellas dependencias y entidades de la administración pública estatal y a los municipios sujetarse a sus disposiciones al momento de realizar cualquiera de los supuestos normativos contemplados en ella.

Esta ley, contiene disposiciones que regulan las atribuciones y obligaciones en materia de crédito público, contratación de créditos, empréstitos y financiamientos, obligaciones derivadas de las operaciones de crédito, garantías y mecanismos de pago, registro único de obligaciones y empréstitos del Estado.

Está integrada de seis capítulos; el Primero es de disposiciones generales; el Segundo, Facultades y Obligaciones de las autoridades en materia de crédito público; el Tercero, de la Contratación de Empréstitos, Créditos y Financiamientos; el Cuarto, de las Obligaciones derivadas de las Operaciones de Crédito; el Quinto, de las Garantías y Mecanismos de Pago; y el Sexto y último, del Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

En el artículo 1º de este ordenamiento, encontramos lo siguiente:

Artículo 1º. Esta Ley es de orden público y de carácter general. Tiene por objeto establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos, financiamientos o cualquiera otra obligación que forme parte de la deuda pública del Estado de Quintana Roo y sus Municipios.

En La **Ley de los Municipios en el Estado de Quintana Roo**, se prevé acorde al dispositivo 115 Constitucional que éstos serán autónomos en su

gobierno interior y libres en lo que respecta a la administración de su hacienda, tal como lo indica los artículos 2 y 3 que a continuación se transcribe:

*Artículo 2. El Municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la Constitución Política del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, **autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.***

Lo resaltado es propio.

Artículo 3. Cada Municipio será gobernado por el Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial. Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política-administrativa, con las limitaciones que les señalen las leyes.

El artículo 66 en su fracción IV, de este ordenamiento, se observa lo siguiente:

En Materia de Hacienda Pública Municipal

- a) *Presentar, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, ante la Legislatura del Estado, la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, para su respectiva aprobación;*
- b) *Aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente con base en los ingresos disponibles, asimismo autorizar la ampliación, transferencia y supresión de partidas del presupuesto de egresos;*
- c) *Ejercer en forma directa los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal;*
- d) *Vigilar la recaudación de los ingresos fiscales que determine la Ley de Ingresos aprobada;*

- e) *Vigilar la recepción de las participaciones en los impuestos y derechos tanto federales como estatales, que le señalen las leyes respectivas.*

De las disposiciones normativas secundarias antes referidas tenemos que en la Ley de Ingresos se contemplan los ingresos que tiene derecho percibir el Estado; en el Presupuesto de Egresos, cómo se debe ejercer el gasto público y a cargo de quién estará su ejercicio y aplicación; el Código Fiscal, señala quiénes están obligados a contribuir al gasto público; en la Ley de Hacienda, se establece entre otras cosas, quién se encargará de la recaudación de los ingresos y los elementos de las contribuciones; la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, contiene disposiciones normativas relativas a la forma en que se ejercerá el gasto público, y la autoridad o autoridades en materia de gasto; la Ley de Deuda Pública por su parte, contiene regulaciones en materia de contratación de créditos o empréstitos; de tal forma que son un sinnúmero de leyes y disposiciones que, como he venido mencionando a lo largo del presente trabajo, hacen muy compleja la consulta y aplicación de estas por encontrarse en diversos ordenamientos; lo que tiene como consecuencia que los operadores puedan incurrir en desaciertos al momento de tomar decisiones que incidan en el ejercicio de sus funciones dentro del ámbito del manejo de la hacienda pública.

De igual manera, se desprende la facultad con que cuentan los gobiernos (federal, estatal y municipal) para generar leyes y demás ordenamientos que permitan una eficaz aplicación de los recursos, ejerciéndolos con base a los ordenamientos emanados de un proceso legislativo ordinario o en uso de la facultad reglamentaria que la propia norma constitucional prevé a favor del titular del Poder Ejecutivo, o de los cabildos, tratándose de los municipios.

Que los Municipios son libres para administrar su hacienda pública, es decir, que no requieren de la tutela del Estado, para decidir sobre qué

contribuciones van a considerar en su ley de ingresos y cómo aplicarán los recursos que obtengan, ya sea de manera directa con recursos propios de sus contribuciones locales o los derivados de otras fuentes.

3.4. OPERATIVIDAD DE LAS LEYES ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

La Ley de Ingresos del Estado, la Ley de Hacienda del Estado, el Código Fiscal del Estado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública, vigentes en el Estado, son disposiciones normativas que cada una por sí rigen el quehacer estatal en materia tributaria, presupuestal, contable y financiera; todas estas leyes, actualmente se encuentran vigentes en el Estado de Quintana Roo.

Actualmente está en proceso de análisis, discusión y en su caso aprobación, en la Legislatura local, la iniciativa de la Ley de Armonización Contable para el Estado de Quintana Roo.

Al final de cada ejercicio fiscal, antes del 15 de noviembre, el Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, presenta ante la Legislatura en turno, el respectivo paquete fiscal, que se conforma con la iniciativa de ingresos y el presupuesto de egresos, documentos que contienen los conceptos y montos que se le autorizan a la entidad recaudar, recibir y ejercer durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Adicionalmente se presentan modificaciones a la Ley de Hacienda y al Código Fiscal, ambos del Estado, en caso de que el Ejecutivo considere adecuar

alguno de los elementos de los impuestos, o se busque definir conceptos, procedimientos o trámites que permitan a los obligados al oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Situación similar encontramos al revisar las leyes de Ingresos y Hacienda de los Municipios, así como su código fiscal, estos ordenamientos son aplicables en los nueve municipios del Estado. Haciendo la aclaración que, por lo que respecta a la ley de ingresos de los municipios, cada uno de estos, año con año presente su respectiva iniciativa ante el Congreso local para su aprobación, lo anterior ejercicio el derecho de autonomía de gobierno y administración que el artículo 115 Constitucional le confiere a los municipios.

Los demás ordenamientos, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Deuda pública, podrán modificarse en cualquier momento que se encuentre en sesiones la legislatura, no es necesario que se presenten con el paquete fiscal.

Esta situación da pie para que los miembros del congreso al realizar su tarea legislativa dejen a un lado disposiciones que tienen relación con alguna propuesta de ley o modificación que estén analizando, razón de más para considerar la conveniencia de integrar esa normatividad en un solo ordenamiento y evitar que en un momento dado pudieran quedar sin adecuación y rezagadas en relación con las normas que ya fueron motivo de actualización a la realidad social del Estado.

3.5. CODIFICACIONES FINANCIERAS EN OTRAS ENTIDADES

Antecedentes inmediatos de la aplicación de códigos financieros en otras entidades de la república mexicana. En este apartado se presenta en forma sintetizada el contenido jurídico de los códigos financieros vigentes en algunas entidades federativas de nuestro país.

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. Desde el año de 1994, ya cuenta con un Código Financiero, ordenamiento jurídico que está integrado con un Título Preliminar, referente a disposiciones de carácter general, cinco grandes apartados denominados libros.

En el Primer Libro regula el presupuesto de ingresos, elementos generales de tributación e ingresos tributarios; en el segundo, titulado De los Servicios de Tesorería, contempla aspectos de la prestación de los servicios, de la ministración de fondos y de los pagos, de la prescripción, de las garantías a favor del gobierno del Distrito Federal, distintas de aquellas destinadas a garantizar créditos fiscales; en el Tercer Libro, denominado de la Programación y el Presupuesto de Egresos, hace referencia a la programación, al presupuesto de egresos y a la ejecución del presupuesto de egresos; en el Libro Cuarto, del Sistema de Contabilidad Gubernamental, contiene un título relativo a la contabilidad; el Libro Quinto, regula todo lo relacionado con las Infracciones y sanciones, responsabilidades resarcitorias y delitos en materia de hacienda pública, del procedimiento administrativo de ejecución, de los recursos administrativos, y de las notificaciones administrativas.

El Distrito Federal, es el primer ente federal que pone en vigor un ordenamiento de esta naturaleza, acción que ha motivado a otras entidades

federativas a seguir su ejemplo, a través de la codificación de ordenamientos de naturaleza afín.

En este código encontramos disposiciones normativas relativas al ingreso, egreso, registro de las operaciones, ejercicio del gasto, infracciones y sanciones en materia fiscal, los delitos fiscales, la aplicación de la facultad económico coactiva para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos en tiempo y forma, así como los medios de defensa que pueden hacer valer los afectados por los actos de autoridad. No contempla algún apartado relativo a la coordinación fiscal. Aplica únicamente en el ámbito estatal.

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. Con fecha 4 de diciembre de 1998, el Gobierno del Estado de México, presenta ante la Legislatura Estatal, el proyecto de Código Financiero para el Estado y sus Municipios, ordenamiento que fue aprobado en ese mismo año. Este código cuenta con doce Títulos, con el contenido siguiente: Título Primero, Disposiciones Preliminares; Título Segundo, De los Principios de Carácter Fiscal, disposiciones generales, nacimiento, determinación garantía y extinción de créditos fiscales, de los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales; Título Tercero, De los Ingresos del Estado, de los impuestos y de los derechos; Título Cuarto, De los Ingresos de los Municipios, de los impuestos y de los derechos; Título Quinto, del Catastro; Título Sexto, de las Aportaciones de Mejoras; Título Séptimo, de la Coordinación Hacendaria; Título Octavo, de la Deuda Pública; Título Noveno, de la Planeación y del Presupuesto de Egresos; Título Décimo, de los Servicios de Tesorería; Título Décimo Primero, de la Contabilidad Gubernamental y la Cuenta Pública; Título Décimo Segundo, de las infracciones y sanciones.

De la revisión efectuada a la legislación vigente en el Estado de México, se observa que esta entidad federativa, va a la vanguardia junto con el Distrito Federal, en cuanto a normatividad financiera se refiere.

El Código Financiero vigente en este Estado, se observa la inclusión de elementos relacionados con los ingresos, los egresos, la deuda pública y la contabilidad, aplicables en los dos órdenes de gobierno, es decir, a nivel estatal y municipal. Lo que lo posiciona como el pionero en esta materia, al incluir en uno solo ordenamiento, normatividad aplicable para el Estado y para sus municipios. Este último aspecto lo coloca como pilar a seguir al conjuntar disposiciones municipales dentro de supuestos jurídicos de naturaleza netamente estatal.

CÓDIGO FINANCIERO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. Este entidad federativa, desde el 1º de octubre de 1999, (se publica en el Periódico Oficial el 23 de julio de 1999) ya cuenta con un código financiero para sus municipios, dicho ordenamiento está integrado de la siguiente manera: un libro preliminar conteniendo disposiciones generales, Libro Primero, relativo a los ingresos municipales, presupuesto de ingresos y de la ley de ingresos de los municipios, de las contribuciones, de los ingresos no tributarios, Libro Segundo de los Egresos Municipales, Libro Tercero, del Patrimonio Municipal, bienes del dominio público, bienes de dominio privado; Libro Cuarto, de la Deuda pública municipal, de la programación y contratación de empréstitos; Libro Quinto, de la Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal; Libro Sexto, de la Coordinación y Colaboración Financiera Intergubernamental, del Sistema de Coordinación financiera intermunicipal, coordinación en ingresos, coordinación en gasto, coordinación en deuda pública; Libro Séptimo, de los Procedimientos Administrativo Contenciosos en materia financiera, de los elementos generales de tributación, del nacimiento, determinación, garantía y extinción de créditos fiscales, del procedimiento administrativo de ejecución, de las infracciones , sanciones y delitos fiscales y de la justicia administrativa fiscal.

Se observa que este ordenamiento jurídico, es aplicable únicamente para los municipios del Estado de Coahuila, por lo tanto la normatividad contenida en él no aplica para el Estado. No obstante lo anterior, resulta de referencia importante para efectos del presente trabajo, el hecho de que este código, haya conjuntado la normatividad relativa a los ingresos, presupuesto de egresos, deuda pública, registro de la cuenta pública, atribuciones y obligaciones fiscales, así como elementos de coordinación financiera entre municipios. Este último dato resulta novedoso, con relación a los códigos financieros de otras entidades federativas, por la complejidad que surge al momento de la toma de decisiones al interior de cada municipio, con lo que al aceptar sus ayuntamientos a sujetarse a la observancia de este ordenamiento genera precedente para otras entidades que pretendan crear un ordenamiento en similares situaciones y da muestras de una percepción vanguardista de su cultura financiera y tributaria.

De vital importancia resultará la participación de la Legislatura estatal al momento de analizar las propuestas que en su momento se formulen para modificar este ordenamiento, lo anterior, atendiendo a la heterogeneidad

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE VERACRUZ. El Estado de Veracruz, desde el 3 de abril de 2001, ya cuenta con un Código Financiero. El cual se encuentra dividido en cinco libros, el Libro Primero, tiene disposiciones generales; el Libro Segundo, disposiciones de carácter tributario, de los créditos fiscales, nacimiento y extinción de los créditos fiscales, garantía de los créditos fiscales, derechos y obligaciones de los contribuyentes, atribuciones de las autoridades fiscales, infracciones y sanciones fiscales, delitos fiscales; Libro Tercero, de los ingresos estatales, regula todas las contribuciones que se encuentran vigentes en el Estado de Veracruz; Libro Cuarto, del Presupuesto y gasto público, integración y estructura del presupuesto, iniciativa, aprobación y reformas del presupuesto, gasto y administración de los recursos públicos, administración de los recursos financieros, de la administración de los recursos

humanos, de la administración de los recursos materiales, servicios de tesorería, de los pagos y ministraciones, prescripción de créditos y fondos, garantías a cargo o a favor del Estado, custodia y vigilancia de fondos y valores, contabilidad y cuenta pública, catálogo de cuentas y registro de operaciones, estados financieros, integración de la cuenta pública, presentación de la cuenta pública al congreso del Estado, control y evaluación del gasto público, órganos internos de control, responsabilidades relacionadas con el ejercicio del gasto público,; Libro Quinto, de la deuda pública, competencia en materia de deuda pública, atribuciones de las autoridades en materia de deuda pública, contratación de operaciones de endeudamiento, títulos de deuda pública, registro público de la deuda especial, afectación de participaciones federales, afectación de ingresos estatales.

El Estado de Veracruz, se suma al Distrito Federal, Estado de México, y Coahuila en cuanto a la innovación de su legislación financiera, al poner en vigor a partir del abril de 2001, su código financiero; este ordenamiento, contiene normatividad relativa a los ingresos que puede percibir el estado, los gastos que está autorizado realizar, la forma en que debe registrar sus ingresos y egresos, es decir, sus sistemas contables, aspectos de deuda pública, así como disposiciones de carácter netamente fiscal, tales como facultades de las autoridades, obligaciones de los contribuyentes. Esta legislación es sin lugar a dudas muy similar a los vigentes en las entidades federativas antes citadas.

CÓDIGO FINANCIERO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS. Este ordenamiento entra en vigor a partir del 1º de enero de 2003, su publicación en el Periódico Oficial del Estado fue el 31 de diciembre de 2002. Cuenta con quince títulos, ordenados de la siguiente manera: Título Primero, disposiciones preliminares; Título Segundo, elementos generales de tributación, pago de contribuciones, créditos fiscales, garantías fiscales, extinción y cancelación de créditos de créditos fiscales, compensación, valuación, derechos y obligaciones de

los contribuyentes, facultades de las autoridades fiscales, caducidad ; Título Tercero, Leyes de Ingresos del Estado y Municipios, estimación de los ingresos, iniciativas de leyes de ingresos, ejecución de los ingresos; Título Cuarto, Ingresos Tributarios del Estado; Título Quinto, Ingresos no tributarios del Estado; Título Sexto, Ingresos Tributarios de los Municipios; Título Séptimo, Ingresos no tributarios de los Municipios; Título Octavo, Contribuciones Especiales; Título Noveno, Catastro; Título Décimo, Planeación, Programación y Presupuestación, planeación, coordinación de la planeación, programación, presupuesto de egresos, formulación del presupuesto, comisión de gasto-financiamiento, iniciativa, discusión y aprobación del presupuesto de egresos, ejecución del presupuesto, modificación del presupuesto, control y evaluación del gasto público ; Título Decimoprimer, Registro, Contabilidad y Cuenta Pública; Título Décimosegundo, Infracciones, Sanciones y Delitos Fiscales; Título Décimo Tercero, Procedimientos Administrativos; formalidades, notificaciones, procedimiento de ejecución, embargo e intervención, remates, tercerías, recursos de revocación ; Título Décimocuarto, Procedimiento Contencioso Administrativo, generalidades, de la improcedencia y el sobreseimiento, impedimentos y excusas, de la demanda, de la contestación, de los incidentes, de las pruebas, del cierre de la instrucción, de la sentencia, de los medios de impugnación, de la reclamación y de la revisión; Título Décimo Quinto, Coordinación Hacendaria, disposiciones generales, de la planeación y participación ciudadana, del sistema estatal de coordinación hacendaria, de las bases de coordinación en ingresos y gasto, de la distribución de participaciones a los municipios, de los fondos de aportación federal, de los organismos de coordinación hacendaria, del control, supervisión y fiscalización de los recursos.

El Estado de Tlaxcala, emulando la experiencia del Distrito Federal, Coahuila, y Veracruz, y particularmente del Estado de México, a partir del 1º de enero de 2003, pone en vigor su Código Financiero aplicable no solo para el Estado sino también para sus municipios. Este ordenamiento, contiene normas

relativas a los ingresos, la regulación de las contribuciones, el ejercicio del gasto, la elaboración del presupuesto de egresos, facultades de las autoridades fiscales, obligaciones de los contribuyentes, medios de defensa que pueden hacer valer los contribuyentes contra actos de autoridad, registro de las operaciones relacionadas con el ingreso y el gasto, elaboración de la cuenta pública, atribuciones en materia de deuda pública, distribución de participaciones a sus municipios, y un apartado de coordinación hacendaria y fiscalización de los recursos, todo este engranaje de disposiciones lo califican como un código vanguardista al conjuntar en un solo ordenamiento, normatividad que resulta aplicaba a dos niveles de gobierno: estatal y municipal.

En estructura el Código Financiero del Estado de Tlaxcala, es notaria la influencia del Código Financiero para el Estado de México y sus Municipios.

Tenemos que en Quintana Roo, actualmente las disposiciones tributarias, hacendarias, presupuestarias, financieras y contables se encuentran dispersas en diversos ordenamientos jurídicos, misma situación acontece con los diez municipios que conforman el Estado.

A nivel nacional son varias las Entidades Federativas que han optado por integrar en un solo ordenamiento jurídico sus normas fiscales, hacendarias, presupuestarias, financieras y contables. Por lo que me atrevo a afirmar que la tendencia actual es la codificación, dada la importancia que tiene el hecho de contar en solo documento jurídico disposiciones normativas y legales que inciden sobre un mismo aspecto del quehacer administrativo de los Estado y de sus municipios.

De la revisión realizada a los códigos de las entidades federativas antes mencionadas, considero que el Estado de México, es la entidad federativa que va a la vanguardia de las demás citadas, ya que reúne el mayor número de disposiciones jurídicas en su denominado Código Financiero, logra integrar no solamente disposiciones de naturaleza estatal, sino también las municipales, lo que la hace única en su género.

Una particularidad que caracteriza a este Estado, es que políticamente ha sabido integrar los intereses de los municipios que lo integran con los de la propia entidad, circunstancia que hasta ahora no ha sido posible aplicarla en otras entidades, para ejemplo tenemos al Estado de Coahuila, que a lo más que ha podido avanzar es la codificación de las disposiciones fiscales, hacendarias y de coordinación fiscal de sus municipios, sin haber logrado hacer la inserción de la parte Estatal.

Veracruz, pese a los esfuerzos legislativos no ha podido concretar un código financiero como el alcanzado por el Estado de México y Tlaxcala.

Hasta la presente fecha, no ha habido más avances en esta ardua labor de codificar, pero tampoco se han dado retrocesos en cuanto a desvincular las disposiciones normativas contenidas en un solo cuerpo legal, como son los códigos ya mencionados.

CAPÍTULO IV HACIA UN MODELO DE CÓDIGO FINANCIERO

Los temas desarrollados en los capítulos anteriores me permiten contar con argumentos para justificar la necesidad de implementar en el Estado de Quintana Roo, un código financiero. Empezando con la definición planteada, en la que se señaló en el primer capítulo que la codificación jurídica resulta más completa que la simple codificación atendiendo a que en esta se integra una serie de disposiciones jurídicas y normativas de diversas leyes u ordenamientos que al estar concentrados en uno solo permiten su manejo, aplicación y observancia.

De igual modo, la experiencia en materia codificadora en otros países inclusive, yendo más allá de los inicios de la actividad codificadora, se observan los beneficios de contar con un ordenamiento que contenga una serie de disposiciones normativas de naturaleza similar, concatenadas y relacionadas entre sí.

No obstante la postura de diversos juristas, expuesta en el punto 1.4, primer capítulo del presente trabajo, respecto a la crisis de la codificación, lo cierto es que a nivel nacional, la tendencia apunta hacia este camino: la codificación. Tal como se demuestra con el señalamiento de los códigos financieros de entidades federativas como el Distrito Federal, el Estado de México, Coahuila, Veracruz, y Tlaxcala referidos en el presente trabajo, y que motivan a seguir su ejemplo legislativo.

Para tal efecto, puntualizaré algunos principios que considero relevantes para justificar este proyecto.

4.1. LABOR CODIFICADORA

La codificación está considerada como una actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener en forma sistemática, el conjunto de normas jurídicas positivas, relativas a una determinada rama del derecho²⁹. La compilación es una obra cuyo contenido consiste en una colección de textos legales, ejecutorias de los tribunales o documentos³⁰.

Lo que se pretende en el presente trabajo, es codificar diversos supuestos normativos que actualmente se encuentra contenidos en varios ordenamientos jurídicos para crear un documento único.

En este punto es importante agregar que aun cuando inicialmente el proyecto contemplaba la integración de un código financiero que incluyera disposiciones normativas de carácter estatal y municipal, por cuestión práctica y política no resulta viable contemplar ordenamientos municipales, por las razones siguientes:

1. Por respeto a la autonomía de administración y gobierno de que gozan los municipios, y
2. Por la complejidad que se presentaría en los procesos de reforma al presentarse alguna iniciativa ante la Legislatura para actualizar determinada disposición normativa incluida en el Código; trabajo legislativo que se complicaría al tener que cabildear con cada uno de los Ayuntamientos que conforman el territorio estatal, los cuales están conformados por diversas ideologías políticas, circunstancia que en la práctica haría muy lenta la labor de los legisladores para

²⁹ (Pina Vara, 1991, pág. 161).

³⁰ Idem

analizar dichas propuestas, atendiendo que dentro de dicho proceso se convoca a los operadores de las normas para escuchar su opinión respecto a las modificaciones presentadas.

El Código, necesita para su nacimiento una serie de presupuestos que tiene que alcanzar en su posterior promulgación. Son los que dan la posibilidad de que el Código se convierta en una realidad.

Entre ellos, como dije, los principales son los de la unidad orgánica y ordenadora del cuerpo legal, que tiene que realizarse bajo el prisma de una concepción política. Emulando a Francisco Javier Conde, la realidad política es la que va a permitir el surgimiento de la realidad social en el marco de la justicia. Esto está reservado en una gran parte a la acción política que va a permitir su realización en el Código como elemento ordenador de las relaciones jurídicas. Estas relaciones jurídicas tienen que aparecer construidas orgánicamente, como acertadamente señala Alonso García, *cada precepto ha de estar llenando la función que le corresponda y no deben existir ni más ni menos disposiciones que las necesarias para configurar el cuerpo de leyes como tal.*

Esencial a todo Código es que se realice desde una perspectiva en la que el todo sea anterior a las partes, cada norma aplicada a su objetivo y todos fuera de la realidad mezquina de un interés particular o de una existencia obediente a imposiciones extrañas, razones ajenas a puro derecho o errores fundados en insuficiente consideración de los hechos, en su origen o en su desarrollo.

El código tiene que ser un todo orgánico, en el que se consagre la unidad material y formal del derecho, para que éste quede expuesto desde la necesaria uniformidad de un cuerpo legal independiente, armonizando las normas que lo

integran, y esto se consigue a través de la unidad sustancial y material de ellas. Imprescindible para un cuerpo ordenador de las realidades jurídicas.

4.2.LA NECESIDAD DE CONCENTRAR LAS FISCALES, TRIBUTARIAS, PRESUPUESTALES Y CONTABLES EN UN SOLO ORDENAMIENTO

El estado moderno como tal, surge de la necesidad de los pueblos de organizarse para poder convivir de manera armónica; sin embargo, la historia nos ha demostrado que no siempre se ha podido llegar a ese nivel de convivencia, pero mediáticamente se logra una coexistencia democrática que demanda de normas especializadas, más claras y precisas que permitan una transparencia del ejercicio del poder de quienes lo detentan y, para el caso que nos ocupa, adicionalmente, disposiciones diáfanas que propicien el conocimiento ágil y eficaz del ejercicio y destino de los recursos públicos.

La administración pública, la detenta el Poder Ejecutivo, y es a este nivel de gobierno a quien le compete disponer de los ingresos que aportan los ciudadanos como consecuencia de la obligación constitucional prevista en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en aras de satisfacer los servicios públicos que la población demanda; el ejercicio de esta facultad no es discrecional, sino de llevarse a cabo en apego a las diversas disposiciones que rigen el quehacer de los servidores públicos y atendiendo a la materia de la atribución que se ejerce.

Así tenemos por ejemplo que, en el Poder Ejecutivo recae la facultad de recibir todos los ingresos que tiene derecho recibir el Estado con base a las disposiciones secundarias (Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Ingresos, Ley de Hacienda, Código Fiscal, Reglamento del Código Fiscal y

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda) que en nuestro Estado, tendrían que revisarse el contenido de las hipótesis previstas en cinco leyes y una disposiciones administrativa, en total seis ordenamientos, con la sola omisión de uno de estos, el acto que emita la autoridad competente, adolecería de vicios de fundamentación.

Citando otro ejemplo, en la contratación de financiamiento para inversión pública productiva, en primer lugar, es necesario que se haga referencia a lo dispuesto en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Ley de Deuda Pública, con ello se observa que también se hace necesario la referencia de varias leyes, que en este caso, son seis, de omitirse alguna, carecería de la legalidad, y consecuentemente susceptible de no poder realizar el acto contractual con las instituciones financieras para la obtención de los recursos necesarios para la aplicación en obras públicas.

La concentración de disposiciones normativas que tienen estrecha relación unas con otras, en el ejercicio de atribuciones de las autoridades estatales en las materias financieras, tributarias, fiscales, contables y presupuestales, resulta de mucha importancia, ya que permite un manejo más ágil de las hipótesis previstas en dichos ordenamientos, propiciando igualmente que los supuestos previstos en estas normas realmente se apliquen, y que aquellos que por razón del desarrollo económico, social, cultural, o de alguna otra circunstancia, ya no sean aplicables, puedan ser oportunamente modificados mediante el proceso legislativo correspondiente, ya sea actualizándose, o simplemente derogándose por no tener aplicación con la realidad que vive el Estado.

Es innegable que la proliferación de normas no es la mejor manera de regular determinados ámbitos de la sociedad, y en este caso, de los actos y ejercicio de atribuciones de los entes de gobierno, en concordancia a la postura adoptada por las entidades ya mencionadas en el capítulo tres del presente trabajo, me atrevo a afirmar que la inclusión de estas disposiciones en un único cuerpo normativo tiene mayores ventajas que desventajas, tal como más adelante se señalará.

El Estado de Quintana Roo, cuenta con una serie de normas que regulan el quehacer de la administración pública estatal centralizada y descentralizada, que de alguna manera están íntimamente relacionadas, estas son: el Código Fiscal, Ley de Hacienda, Ley de Ingresos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Deuda, Ley de y la Coordinación Fiscal, mismos que fueron objeto de análisis y cuyo contenido se propone formen parte de un solo documento jurídico, previo el proceso legislativo que conlleva la propuesta.

Los titulares de las dependencias que cito en el capítulo tres de este trabajo (Secretaría de Finanzas y Planeación, Secretaría de la Gestión Pública y la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, son los entes de la administración pública estatal que mayor beneficio obtendrían con la implementación de un código financiero.

Se dice lo anterior, toda vez que a la Secretaría de Finanzas y Planeación, por disposición de ley, le corresponde la implementación y ejecución de las políticas tributarias con base a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, Ley de Hacienda y Código Fiscal; el ejercicio del gasto público, ajustándose a las normas contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; el ejercicio de la obra pública y la contratación de créditos para el financiamiento de proyectos productivos en beneficio del Estado, sujetándose a las disposiciones contenidas

en la Ley de Deuda Pública, entre otras atribuciones y obligaciones que impactan en el funcionamiento de los Municipios del Estado, cuando de créditos para financiamientos se trata.

A la Secretaría de Desarrollo Económico en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, le compete fomentar la inversión en el Estado promoviendo la generación de micro, pequeña y mediana industria, elaborar proyectos para atraer recursos federales, elaborar programas de estímulos fiscales para la inversión pública; así como establecer mecanismos que permitan la ágil apertura de empresas en el Estado, fomentar la creación de incubadoras de negocios, entre otras funciones de naturaleza económica.

A la Secretaría de la Gestión Pública, le corresponde la vigilancia de la debida aplicación y observancia de las leyes que regulan el uso de los recursos públicos, participar en la toma de decisiones que impacten el manejo de la hacienda pública, así como vigilar el debido ejercicio de las atribuciones que las leyes le conceden a los servidores públicos.

A su vez, la Oficialía Mayor de Gobierno, es la dependencia de la administración pública estatal encargada de administrar el recurso humano y material del Poder Ejecutivo, es decir, es quien fija, con base en la ley, las normas administrativas que regulan las relaciones de los empleados de gobierno dentro de las respectivas dependencias u organismos, así como las prestaciones que estos deben percibir por los servicios prestados al gobierno del Estado; de igual manera, emite las disposiciones normativas que regulan la adquisición y destino final de los bienes muebles e inmuebles del Gobierno del Estado.

De las principales atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública confiere a cada uno de los titulares de las dependencias citadas, se desprende la vinculación que existe entre estas por lo que es indispensable que en el ejercicio de las facultades los funcionarios que las encabezan tengan extremo cuidado de no violentar alguna disposición secundaria en perjuicio del éxito o logro de los objetivos contemplados dentro de sus programas operativos y en menoscabo de los beneficios que pudieran dejar de recibir los ciudadanos. De ahí la importancia de que las normas que regulan el ejercicio de estas facultades estén concentradas en un solo ordenamiento, pero debidamente concatenadas, no como mera recopilación.

4.3. BENEFICIOS DE CODIFICAR LAS NORMAS ESTATALES

Como señalé en el punto que antecede, los beneficios que traería consigo la implementación de un código financiero para el Estado de Quintana Roo superarían por mucho, las desventajas, si acaso las hubiera, es práctica común dentro de la administración pública, poner en una balanza los proyectos que se gestan en el quehacer diario dentro de la administración pública, a continuación se señalan los principales beneficios que este ordenamiento traería:

- **Ágil manejo de las disposiciones en materia presupuestal, financiera, fiscal, hacendaria y contable.** Como señale en líneas arriba, estas normas actualmente se encuentran en leyes por separado, su concentración en un solo documento, permitirá que al momento de estar analizando por ejemplo la posibilidad de elaborar una iniciativa que permita al Estado de Quintana Roo, contraer deuda pública, consultar de manera inmediata y ágil los fundamentos legales para ejercer dicha atribución, qué partidas se pueden afectar, cuál será la fuente de garantía y pago, para qué se va a aplicar,

cómo se debe registrar, entre otros cuestionamientos que surgen al momento de tomar decisiones de tal magnitud.

- **Disminución del trabajo legislativo**, al presentarse las iniciativas de reforma para modificar alguna hipótesis contenida en el código. La concentración de las normas en un solo código, permitirá a los legisladores, emitir un solo decreto que contenga todas las normas a modificarse, a diferencia de lo que actualmente sucede, que se tienen que elaborar varios decretos para reformar las leyes que contienen las normas que están siendo objeto de modificación, derogación.
- **Mayor precisión, en el uso de conceptos, que actualmente se encuentran contenidos en diversos ordenamientos**, lo que provoca interpretaciones contradictorias. Al concentrarse en un solo ordenamiento, en un apartado de glosario, se evitarían esas imprecisiones y contradicciones. En la práctica legislativa es común detectar que los legisladores pierden de vista la existencia de otros ordenamientos que tienen relación estrecha con la norma que están reformando o con la nueva ley que están creando, por ejemplo, sucede que modifican el código fiscal del Estado, pero pierden de vista que el artículo o apartado que fue objeto de reforma, tenía relación estrecha con una disposición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, o con la Ley de Hacienda, por solo mencionar unas. O que, en la reforma insertada están utilizando un término más actual para hacer referencia a una determinada situación, pero dejan de atender que en otros ordenamientos, la misma situación la refieren con otro término, lo que conlleva a imprecisiones al momento de su aplicación.

- **Mantener al Estado dentro del concepto vanguardista** que lo ha venido caracterizando como entidad federativa joven que es. A diferencia de algunos de los autores citados, yo, concuerdo con Paolo Grossi quien fue un gran impulsor de la codificación, creo que son más sus ventajas que sus desventajas, y siguiendo el ejemplo de Entidades como el Estado de México, el Distrito Federal, Tlaxcala, Veracruz, Coahuila, al concentrar diversas normas en sus códigos financieros, sería un plus más para Quintana Roo, pararse por esta línea de innovación legislativa.
- **Evitar la dispersión de ordenamientos** que tienen estrecha relación en el quehacer financiero, tributario y hacendarios Particularmente opino que la existencia de muchas leyes, induce a su desconocimiento, la memoria es débil y el olvido rápido, esa es una de las razones fundamentales por las que considero la conveniencia de ir abatiendo la tendencia de crear más y más leyes, en vez de eso, apuntalo hacia la codificación.
- **Tener una visión más global de las normas financieras, tributarias y hacendarias** al momento de tomar decisiones relacionadas con ellas. Al estar contenidas en un solo ordenamiento, forzosamente obliga a quienes hacen uso del código a tener un conocimiento integral sobre lo que se pretende hacer o acerca de lo que deben hacer.
- **El Estado tenga mayor control de las disposiciones** jurídicas de la materia y en consecuencia tomar decisiones más acertadas con base en ella. Es un principio ya conocido que hay mayor control cuando los elementos son menores, al irse incrementando las leyes de igual manera se va haciendo más complejo estar en pleno conocimiento de su contenido y en consecuencia de la aplicación de sus hipótesis; la concentración en un código, como he estado mencionado, da como resultado, mayor control.

CONCLUSIONES

En el primer capítulo del presente trabajo, se expuso una serie de consideraciones doctrinarias para ir conociendo como surge la labor codificadora, su evolución en México; sus beneficios y sus debilidades, así como la opinión de algunos expertos en materia de codificación.

En el capítulo dos, se menciona cómo se interrelacionan el ejercicio de atribuciones en materia presupuestaria, contable y de supervisión de algunas dependencias de la administración pública estatal lo que viene a fortalecer la postura de regular el ejercicio de estas atribuciones dentro del proyecto del código financiero, objeto del presente trabajo.

De igual queda demostrada la imposibilidad de considerar dentro del proyecto del Código Financiero para el Estado de Quintana Roo a los Municipios de la entidad, debido a la complejidad de sus políticas de gobierno.

En el capítulo tres, se señalan las disposiciones jurídicas que considero deben formar parte del proyecto del código financiero para el Estado de Quintana Roo postura que se fortalece con el señalamiento de diversas entidades del país que actualmente ya cuentan con un código financiero.

En el capítulo cuarto, ya se hace una propuesta en forma del esquema que puede contener el código financiero para el Estado de Quintana Roo, justificando cada uno de los apartados que se proponen.

En ese orden de ideas, considero que el esquema de contenido del Código Financiero para el Estado de Quintana Roo que propongo en el presente trabajo, reúne las disposiciones jurídicas y normativas necesarias para un mejor ejercicio de las atribuciones de los titulares de las dependencias que realicen acciones relacionadas con el gasto público, y por qué no, de la labor legislativa, ya que este tipo de ordenamiento disminuye el margen de errores al momento de analizar y en su caso aprobar iniciativas de reformas a las diversas leyes, pues al concentrarse en un solo documento, forzosamente tendría que revisarlo en su totalidad.

Recapitulando el esquema del proyecto de código financiero para el Estado de Quintana Roo, la clasificación y orden de los temas propuestos para el código, tienen un porqué lógico, ya que como se podrá observar, en el primer libro se prevén las generalidades en la aplicación y observancia que se deben acatar al momento que entre en vigor una ley; en el segundo título, se regulan los ingresos, desde las contribuciones estatales hasta los ingresos extraordinarios; en el tercer título, se proponen las obligaciones, derechos de los contribuyentes y las facultades de las autoridades fiscales, así ya tendríamos el nacimiento por decirlo así de la obligaciones de contribuir al gasto público del Estado a través del deber que tiene todo ciudadano que realice algún supuesto previsto en la ley para que se genere la obligación de pagar alguna contribución y en caso de no hacerlo en tiempo y forma, intervenga el Estado ejerciendo sus facultades de comprobación y ejerciendo su atribución de cobro forzoso en caso de que el asunto en particular así lo amerite y justifique. Respecto a la inserción en título aparte de los ingresos por coordinación estos por regularse con disposiciones de carácter federal y estatal, se propone no mezclarlas con las obligaciones de naturaleza netamente estatal.

De igual manera los temas de deuda pública y planeación y presupuestación hacendaria, merecen tratarse por separado dentro del código para no crear normas demasiado complejas que puedan en un momento dado

dificultar su observancia y aplicación, razón por la cual se opta integrarlas en apartados diferentes dentro del proyecto del código financiero para el Estado de Quintana Roo.

Como mencioné en su oportunidad, inicialmente el proyecto de investigación contemplaba la posibilidad de considerar dentro de código financiero a los municipios del Estado; sin embargo, debido a la pluralidad de corrientes y tendencias políticas que se manejan al interior de cada uno de estos ayuntamientos, decidí que si se buscaba una mejor y más ágil observancia y aplicación de diversas disposiciones que actualmente se encuentran dispersas, lo más indicado era no incluir dentro del proyecto a los municipios del Estado, porque en un estudio, análisis y en su caso aprobación, sería lento.

Finalmente desde mi personal punto de vista, considero que el esquema propuesto, cumple con la finalidad que se busca en el trabajo legislativo de codificar al correlacionar y no simplemente concentrar diversas leyes en un documento, sino integrar las disposiciones normativas de forma tal que su contenido sea lógico e integral.

La labor codificadora es ardua, de eso no me queda la menor duda, pero también muy enriquecedora y fructífera, en líneas arriba señalo los beneficios que este proceso legislativo trae consigo, creo que sus ventajas son por mucho de mayor peso que sus desventajas. Mi experiencia en la administración pública me permite afirmar, tras haber participado varios años en la integración del paquete fiscal, no ha habido equipo de trabajo, ni tiempo que sea suficiente para poder presentar todas las iniciativas ante el Congreso del Estado que permitan tener actualizadas las disposiciones normativas que actualmente se encuentran dispersas en un sinnúmero de leyes para el debido funcionamiento y ejercicio de atribuciones que deben llevarse a cabo, al menos en lo que respecta a las

facultades del poder ejecutivo; por esa razón considero que la codificación es una herramienta legislativa que facilita tanto la labor del órgano creador de leyes como la del ente que las ejecuta.

PROPUESTAS

Conforme al planteamiento expuesto en mi proyecto de investigación y considerando la inclusión de disposiciones contenidas en diversos ordenamientos tales como el Código Fiscal, la Ley de Hacienda, la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Deuda Pública, Ley de Hacienda y las leyes de ingresos de cada uno de los municipios y el código fiscal de los municipios del estado de Quintana Roo, así se propone un modelo de Código Financiero para el Estado de Quintana Roo, con el esquema siguiente:

Lo dividiré en seis títulos con sus respectivos capítulos y secciones; en el título primero por práctica legislativa y por el nacimiento concatenado de cada uno de los supuestos que se irán señalando, la primera parte contendrá todo lo relacionado a la generalidad de las disposiciones jurídicas y un glosario de términos más usados en el contenido del código.

En el título segundo, se propone integrar los ingresos que por disposición de ley tiene derecho a percibir el Estado; empezando con las contribuciones, incluyendo aquellas que actualmente se encuentran en suspenso; es decir, que con base a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el Estado al estar adherido al sistema nacional de coordinación fiscal, no puede exigir su cobro, la razón de considerar estos impuestos que se encuentran parcial o totalmente en suspenso, es por la única razón de que en un momento dado que el Estado decidiera desincorporarse total o parcialmente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tuviera la oportunidad de cobrar de inmediato alguno de estas contribuciones, sin necesidad de poner a consideración de la Legislatura la integración del impuesto o derecho que ya se encuentre en posibilidades de cobrar, siendo únicamente necesario su inclusión en la parte de ingresos que

autoriza anualmente la legislatura. Dentro de este título, en su capítulo primero se regularán todos los impuestos, delimitando sus elementos como son: objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, periodo de pago y exenciones. En el capítulo segundo, se regularán los derechos vigentes y en suspenso en el Estado; en el capítulo tercero, los productos, ingresos que por su naturaleza no están clasificados como contribuciones, sin embargo, sí están autorizados por la ley de Ingresos para su cobro. En el cuarto capítulo, se contemplarán los aprovechamientos que regularán todo lo relativo a las multas, rezagos, recargos, ingresos por coordinación, donaciones, entre otros, ingresos extraordinarios y participaciones federales. El motivo por el cual considero poner primero a los ingresos, es por cuestión práctica, es decir, que primero debemos conocer que ingresos son los que puede percibir el Estado, como administrarlos, y como se lleva a cabo su registro y supervisión.

El título tercero, contendrá todo lo relacionado con el ámbito fiscal, empezando con las disposiciones de carácter general para continuar con el señalamiento de los derechos y obligaciones de los contribuyentes y/o sujetos obligados, estacando de entre estos temas genéricos, las obligaciones específicas que tienen que cumplir los sujetos obligados por las disposiciones tributarias y cómo pueden defenderse ante los actos de autoridad; para seguir con las acciones o atribuciones que puede desplegar la autoridad, con la finalidad de vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo el cobro forzoso a través del procedimiento administrativo de ejecución.

En el título cuarto, se propone regular los acuerdos asumidos entre la federación y el Estado de Quintana Roo, a través de la coordinación hacendaria y las participaciones federales. El motivo básico por el cual se contempla por separado de la fiscalización estatal estos rubros, deriva de su propia naturaleza, ya que por el hecho de que el Estado tenga celebrado convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal con la Federación, no por ello, los recursos y estímulos fiscales que recibe el Estado de la Federación, se regularán con base

a lo dispuesto en las leyes locales, sino, al contrario, en su recepción, registro, ejercicio, administración comprobación y sanciones que en su caso se apliquen, se deberá efectuar con base a las disposiciones legales y administrativas de naturaleza federal.

El título quinto, contendrá aspectos relacionados con la deuda pública del Estado supuestos que actualmente se encuentran regulados en la Ley de Deuda Pública del Estado, sin embargo, considerando que en materia de endeudamiento se involucran ingresos propios y de naturaleza federal, se justifica la inserción de todo su articulado en el presente proyecto de Código Financiero, y de esta forma evitar la inobservancia de alguna disposición en la materia al momento de ejercer uno o algunos de los supuestos en materia de deuda. En ese orden de ideas, este título contendrá disposiciones relativas a las facultades y obligaciones de las autoridades en materia de deuda pública; los lineamientos a observar al momento de que las autoridades estatales decidan contratar deuda pública, como deberán ejercer los recursos emanados de este financiamiento, qué obligaciones se deben inscribir en el registro de deuda, como garantizar este tipo de obligaciones, así como los mecanismos y fuentes de pago. El esquema que se propone para este título es con base al orden que actualmente tiene la Ley de Deuda Pública para el Estado de Quintana Roo, por considerar que tiene una secuencia lógica que permite una mejor comprensión y aplicación de su contenido.

En el sexto y último título de mi esquema propuesto se tratarán aspectos relacionados con la planeación y presupuestación hacendaria. Empezando con las disposiciones generales en la materia, para luego, incluir aspectos relativos al presupuesto de egresos del Estado, cuáles son sus etapas, quienes son los sujetos obligados de observar estas disposiciones, cómo debe ejercerse el gasto público, su comprobación, registro y contabilidad y evaluación del gasto, para finalmente, regular las sanciones y responsabilidades que se les puede aplicar a los servidores públicos por el ejercicio indebido de sus atribuciones en materia

presupuestaria; así como la regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y quienes ejerzan recursos públicos.

Por las razones anteriores, se propone el siguiente esquema:

TÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES

CAPÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

CAPÍTULO SEGUNDO. Glosario de términos.

TÍTULO SEGUNDO

LOS INGRESOS DEL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO. DE LOS IMPUESTOS.

SECCION PRIMERA. Sobre enajenación de vehículos de motor y bienes muebles usados entre particulares.

SECCIÓN TERCERA. Sobre productos y rendimientos de capital.

SECCIÓN CUARTA. Sobre Nóminas.

SECCIÓN QUINTA. Al comercio y la industria.

SECCIÓN SEXTA. Sobre producción de azúcar, piloncillo y mieles cristalizables e incristalizables.

SECCIÓN SÉPTIMA. Sobre compraventa de primera mano de azúcar, piloncillo, mieles cristalizables e incristalizables.

SECCIÓN OCTAVA. Sobre compraventa de primera mano de productos agrícolas.

SECCIÓN NOVENA. Sobre la cría de ganado.

SECCIÓN DÉCIMA. Al libre ejercicio de profesiones y actividades lucrativas.

SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA. Sobre explotación y venta de primera mano de diversos materiales para construcción.

SECCIÓN DÉCIMA SEGUNDA. Al hospedaje.

SECCIÓN DÉCIMA TERCERA. Sobre la extracción de material del suelo y subsuelo.

SECCIÓN DÉCIMA CUARTA. Cedular por la enajenación de bienes inmuebles.

CAPÍTULO SEGUNDO. DE LOS DERECHOS.

SECCIÓN PRIMERA. Expedición de patentes para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

SECCIÓN SEGUNDA. Licencias de funcionamiento.

SECCION TERCERA. Servicios de tránsito y control vehicular.

SECCIÓN CUARTA. Registro y control de vehículos.

SECCIÓN QUINTA. Servicios catastrales.

SECCIÓN SEXTA. De la Verificación, Control y Fiscalización de obra pública.

SECCIÓN SÉPTIMA. Expedición de constancias de compatibilidad urbanística.

SECCIÓN OCTAVA. Hospitales. Servicios otorgados por los servicios estatales de salud.

SECCION NOVENA. Expedición de escrituras públicas y autorización de protocolos.

SECCIÓN DÉCIMA Legalización de firmas y certificación de copias y documentos.

SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA. Registro civil.

SECCIÓN DÉCIMA SEGUNDA. Registro de títulos profesionales.

SECCIÓN DÉCIMA TERCERA. Cooperación para obras públicas.

SECCIÓN DÉCIMA CUARTA. Registro público de la propiedad y del comercio.

SECCIÓN DÉCIMA QUINTA. Servicios otorgados por las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.

SECCIÓN DÉCIMA SEXTA. De la Seguridad Privada.

SECCIÓN DÉCIMA SÉPTIMA. Del servicio prestado por las autoridades de seguridad pública.

SECCIÓN DÉCIMA OCTAVA. Servicios que otorga la Secretaría de Educación y cultura de los Servicios Educativos y Culturales.

SECCIÓN DÉCIMA NOVENA. Derechos que se genera por el control, vigilancia y evaluación.

SECCIÓN VIGÉSIMA. De los Servicios de la Dirección General de Notarías.

SECCIÓN VIGÉSIMA PRIMERA. De los Servicios que presta la Unidad de Vinculación.

CAPÍTULO TERCERO. PRODUCTOS.

SECCIÓN PRIMERA. Venta y explotación de bienes muebles e inmuebles.

SECCIÓN SEGUNDA. Venta de solares del fundo legal.

SECCIÓN TERCERA. Periódico Oficial del Estado.

SECCIÓN CUARTA. Imprenta de Gobierno.

SECCIÓN QUINTA. Publicaciones oficiales.

SECCIÓN SEXTA. Por el acceso, uso o goce de bienes propiedad del Gobierno del Estado o los que tenga bajo su administración.

SECCIÓN SÉPTIMA. Productos diversos.

SECCIÓN OCTAVA. Rendimientos financieros.

CAPÍTULO CUARTO. APROVECHAMIENTOS.

SECCIÓN PRIMERA. Recargos.

SECCIÓN SEGUNDA. Multas.

SECCIÓN TERCERA. Donaciones.

SECCIÓN CUARTA. Ingresos por Coordinación.

SECCIÓN QUINTA. Aprovechamientos diversos.

CAPÍTULO QUINTO. OTROS INGRESOS.

SECCIÓN PRIMERA. Ingresos extraordinarios.

SECCIÓN SEGUNDA. Participaciones Federales.

TÍTULO TERCERO

DISPOSICIONES DE CARÁCTER FISCAL

CAPÍTULO PRIMERO. Generalidades.

CAPÍTULO SEGUNDO. Nacimiento, determinación y extinción de los créditos fiscales.

CAPÍTULO TERCERO. Derechos y obligaciones de los contribuyentes.

CAPÍTULO CUARTO. Facultades de las Autoridades Fiscales.

TÍTULO CUARTO

DE LA COORDINACIÓN HACENDARIA

CAPÍTULO PRIMERO. Del Sistema de Coordinación Hacendaria.

CAPÍTULO SEGUNDO. De las Participaciones e incentivos fiscales.

TITULO QUINTO

DE LA DEUDA PÚBLICA

CAPÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales

CAPÍTULO SEGUNDO. Facultades y Obligaciones de las autoridades en materia de deuda pública.

CAPÍTULO TERCERO. De la Contratación de Empréstitos, Créditos y Financiamientos.

CAPÍTULO CUARTO. De las Obligaciones derivadas de las Operaciones de Crédito.

CAPÍTULO QUINTO. De las Garantías y Mecanismos de Pago.

CAPÍTULO SEXTO. Del Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado.

TÍTULO SEXTO

DE LA PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN HACENDARIA

CAPÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales.

CAPÍTULO SEGUNDO. Del Presupuesto de Egresos.

CAPÍTULO TERCERO. Del Ejercicio del Gasto Público.

CAPÍTULO CUARTO. De la Contabilidad y Evaluación del Gasto Público.

CAPÍTULO QUINTO. De las responsabilidades.

TRANSITORIOS

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS:

ALONSO GONZÁLEZ, Luis Manuel y PÉREZ HERRERO Luis Miguel, "Normas de Armonización Fiscal Europea", Ed. Cedecs, Barcelona, 1997.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, "Derecho Fiscal", Colección Textos Universitarios, Ed. Themis, 14ª ed., México 1999.

BARO PASOS, JUAN, "la Codificación Civil en España 1808-1889, Ed. Universidad de Cantabria, España 1992.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones Civiles", Colección Textos Jurídicos Universitarios, ED. Rala, 3ª ed., México 1993.

CALVO MARROQUÍN, Octavio y PUENTE Y FLORES, Arturo, "Derecho Mercantil", Ed. Banca y Comercio, 44 ed., México 1993.

CALVO ORTEGA, Rafael, "Introducción al Derecho Tributario", 6ª ed., Ed. Civitas, Madrid 2002.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, "Derecho Fiscal I", Introducción y Generalidades, Colección de Derecho Fiscal. Ed. Iure, México, 2003.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, "Derecho Fiscal II", Colección de Derecho Fiscal. Ed. Iure, México, 2003.

CARZOLA PRIETO, Luis Javier, "Derecho Financiero y Tributario", Parte General. Introducción al Derecho Presupuestario, Derecho Tributario, Ingresos Crediticios, Ingresos Patrimoniales y Otros Ingresos. Ed. Aranzadi, 2ª ed., Navarra 2001.

CUBERO TRUYO, Antonio, "Derecho Financiero y Tributario en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", ed. Mergablum, 2ª. Ed., Sevilla 2001.

CUSGÛEN OLARTE, Eduardo, "Manual de Derecho Tributario", Elementos Sustanciales Procedimentales, 4ª edición, Ediciones Leyer, Bogotá, Colombia 2002.

DIAZ, Vicente Oscar, "Criminalización de las Infracciones Tributarias", Ed.de Palma, Buenos Aires, Argentina 1999.

ESCRIBANO, Francisco, Coordinador, "Derecho Financiero Constitucional", Ed. Civitas Universidad Internacional de Andalucía, Madrid 2001.

GONZÁLEZ, Gonzalo Leopoldo, "Esquemas del Sistema Fiscal Español".

GONZÁLEZ, MARÍA DEL REFUGIO, El Derecho Civil en México 1821-1871. Apuntes para su estudio, UNAM, México, 1988.

HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, "Fisco, Federalismo y Globalización en México", Taxxx Editores, México 2003.

MALUQUER DE MOTES I BERNET, CARLES J., "Codificación, Persona y Negocio Jurídico", Ed. Bosh, S.A., España 1997.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", 13ª edición, Ed. Porrúa, México 1997.

MARTÍNEZ HERRERA, Gerardo, "Manual de Procedimiento Tributario", Ediciones Leyer, Grupo Editorial, Bogotá Colombia 2000.

MÉNDEZ GALEANA, Jorge, "Introducción al Derecho Financiero", Ed. Trillas, México 2003.

MENENDEZ Moreno, Alejandro, "Derecho Financiero y Tributario Español", Ed. Lex Nova, Madrid, 2000.

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, Director, Colaboradores, Aluy Murillo, Dra. Aníbarro Pérez, Dra. Blasco Delgado, Dr. Corchera Torres, Dr. Peña Alonso, Dra. Pérez de Vega, Dra. Villarín Lagos, "Derecho Financiero y Tributario", Parte General. Lecciones de Cátedra. 2ª ed., Ed. Lex Nova, Madrid 2000.

OSCAR E., OCHOA G., "Personas, Derecho Civil I", Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2000.

PÉREZ CRISTOBAL, Jesús, "Introducción al Sistema Tributario Español", ediciones Centro de Estudios Financieros, Madrid, 2001.

RESTREPO CORREA, León Jairo, "Enfoque jurídico del Control Fiscal en Colombia,

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, "Derecho Fiscal", Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, 2ª ed., México 1995.

RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús, "Monografías Jurídicas", El régimen tributario del leasing y del renting con finalidad financiera, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "25 Años de la Vida Política y Legislativa en el Estado de México y el ámbito fiscal", Editado por la Universidad Autónoma del Estado de México, México 1996.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Manolo, "Derecho Tributario", 2ª.ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988.

SÁNCHEZ SERRANO, Luis, "Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional", Tomo I, Introducción al Derecho Financiero, Constitución Financiera, Función y Organización Financieras. Control Jurisdiccional. Ed. Marcial Pons, Madrid 1997.

SCHIPANI, Sandro, "La codificación del Derecho Romano Común", Ed. Externado de Universidad de Colombia, Colombia 2010.

VALDEZ ACOSTA, Ramón, "Curso de Derecho Tributario", 3ª.ed., Ed. Temis, Bogotá, Colombia 2001.

ZAVALA ORTIZ, José Luis, "Manual de Derecho Tributario", Edición Jurídica, Conosur LTDA, 4ª. Ed., Santiago de Chile 2001.

LEGISLATIVAS:

Código Fiscal para el Estado de Quintana Roo

Código Fiscal de los Municipios del Estado de Quintana Roo

Código Financiero para el Distrito Federal vigente para el 2000.

Código Financiero para el Estado de México y Municipios

Código Financiero del Estado de Tlaxcala

Código Financiero del Estado de Veracruz.

Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo

Ley de Hacienda de los Municipios de Quintana Roo

Ley de Deuda Pública para el Estado de Quintana Roo

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

Ley de Coordinación Fiscal Estatal

Ley de Coordinación Fiscal Federal

MULTIMEDIA:

CD Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD Leyes Fiscales, Primera Versión 2000, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CD Legislación Estatal 2000.

CIBERNÉTICAS:

GUARDIA, Amelia. La codificación boliviana: una respuesta jurídica al liberalismo. Politeia. 2003, vol.26, no.31 [citado 28 Abril 2012], p.53-77. <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572003000200003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0303-9757.

Morineau, Martha, "Bases históricas de la Familia Jurídica romano-canónica" <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/6.pdf>

Petit, Carlos, "Derecho Civil e Identidad Nacional", Revista para el Análisis del Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Onubense. http://www.indret.com/pdf/843_es.pdf

Roca Guillamon, Juan Codificación y Crisis del Derecho Civil. revistas.um.es/analesderecho/article/view/82881/79921

Enrique Gacto Fernández, Juan Antonio Alejandro García, José María García Marín. Manual de Historia del Derecho, Páginas 65-66. <http://www.historia-del-derecho.es/2012/01/el-codigo-de-aurico.htm>

Narváez Hernández, José Ramón, "La crisis de la Codificación y la Historia del Derecho". <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt9.htm>

Biblioteca Jurídica Virtual. Revista Jurídica, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, "La crisis de la codificación y la Historia del Derecho" José Ramón Narváez Hernández: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt9.htm#N16>.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen 37, No. III, México, Sep-Dic. 2004, Pablo Lerner: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-6332004000400004&script=sci_arttext

http://www.amoscalli-leon.oia.mx/Epikieia/números/16/epikeia16-codificacion_civil_en_aguascalientes.pdf.

Boletín de la Facultad de Derecho, No. 6, 1994, "Consideraciones Sobre la Codificación Civil Española y su Influencia en las Codificaciones Iberoamericanas Rodríguez Gil, Magdalena. <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFD-1994-6-2F4B3E10&dsID=PDF>.

<http://www.enciclonet.com/articulo/codigo-hermogeniano/>

El Código Teodosiano. Sara Brialostosky Barshavsky. Seminario de Derecho Romano. http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_11.pdf

DICCIONARIOS:

Diccionario de Derecho. De Pina, Rafael, y de Pina Vara Rafael, 17ª ed., Ed. Porrúa, México 1991.

Diccionario Jurídico General. Rafael Martínez Morales. Tomos I, II y III, Iure Editores. México 2006.