

TRANSPARENCIA FISCAL EN LAS CONTRIBUCIONES

Dr. René Mariani Ochoa
rmariano@hotmail.com

Arely Monserrat Quiroz Morales
montserrat56@hotmail.com

Fecha de Recepción: 03.03.2014

Fecha de Aceptación: 07.05.2014

RESUMEN

Dos figuras enmarcadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se relacionan entre sí; una de ellas la obligación de contribuir al gasto público estipulado en el artículo 31 fracción IV y otra la transparencia considerada en el artículo 6. Desde estos dos artículos se analiza el interés que deben de tener los particulares por conocer la aplicación de los recursos públicos que son otorgados al Estado a través de las contribuciones y por otro la rendición de cuentas que los servidores públicos deben de realizar de manera oficiosa, respecto de la forma en que fue ejercido el gasto público, información que debe de ser entregada de manera correcta a la sociedad para su análisis y comprensión.

PALABRAS CLAVES.- Contribuciones, transparencia, rendición de cuentas de recursos públicos.

ABSTRACT

Two figures framed in the Constitution of the United Mexican States (the Constitution), relate to each other, one of them an obligation to contribute to public expenditure stipulated in Article 31 paragraph IV and other transparency considered in Article 6. Since these two articles that should interest individuals have to know the use of public resources that are provided to the State through contributions and other accountability that public servants must perform informally, for analyzes how was exercised public expenditure information must be delivered properly to society for analysis and understanding manner.

KEY WORDS.-Taxes, transparency, accountability of public resources.

Introducción.

El presente trabajo, consiste en la presentación general de la norma que regula una obligación que se tiene como ciudadano mexicano de contribuir al gasto público, así como el derecho de conocer el fin que se le dio a lo recaudado, atendiendo a la atribución que por ley tiene los servidores públicos.

Lo anterior lo podrá realizar, haciendo uso del derecho de acceso a la información pública, consistente ésta en toda la información que tengan los sujetos en su poder, derivado de las facultades que por norma tengan, así como conocer el uso que se le dio a los recursos públicos que tenían a su cargo.

En esta herramienta deberán prevalecer principios que en la norma se encuentran contemplados, como lo es, la gratuidad de la información, el fácil acceso, no es obligatorio demostrar el interés que se tenga sobre la información solicitada, entre otros.

Marco teórico.

Las contribuciones son aquellas imposiciones económicas que son determinadas a las personas que obtienen ingresos en México, ya sea por nacimiento o por tener su fuente de riqueza en territorio mexicano, para sufragar el gasto público, con el único objetivo de satisfacer a la sociedad en sus necesidades, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV de la CPEUM que dice:

“(..)

Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De lo anterior deriva que con relación a la Ley de Ingresos del Estado de Veracruz y con fundamento en los artículos 26 fracción I inciso a), 33 fracción I y 38 de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 18 fracción I, artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es atribución de éste último modificar y aprobarla, que para efectos remite el Poder Ejecutivo, misma ley que se encuentra integrada por todas aquellas contribuciones que faculta al Estado para cobrárselas a los contribuyentes y con ello cumplimentar lo establecido por la CPEUM. El rubro de contribuciones se divide en:

- Impuestos,
- Aportaciones de seguridad social,
- Contribuciones de mejoras,
- Derechos y
- Otras contribuciones.

Al existir una ley que regula la recaudación de dinero para el sostenimiento del Estado, existe otro documento denominado Presupuesto de Egresos, en el que se

encuentra establecida la distribución y el manejo que se dará a recursos hacendarios.

Las contribuciones que se establecen en México, deben de contar con los siguientes principios:

- **Principio de generalidad.**- La ley abarca a todas las personas atendiendo a su situación jurídica particular. Cuando llegue a encuadrar dicha situación dentro de la hipótesis contenida en la norma, estamos ante el hecho imponible, el cual con su realización da como resultado el surgimiento de una obligación fiscal.
- **Principio de uniformidad.**- A todos los sujetos que se coloquen en un mismo supuesto impositivo, se les impondrán obligaciones iguales.
- **Justicia.**- Es un principio que debe de prevalecer ante todo ordenamiento jurídico, y en materia fiscal no será la excepción.
- **Legalidad.**-Las autoridades en materia fiscal únicamente podrán emitir normas de carácter general complementarias a la ley expedida por la autoridad competente, jamás podrán crear un nuevo tributo, ya que excedería de sus facultades.
- **Capacidad Contributiva.**- Refiere el establecimiento de contribuciones atendiendo al ingreso que cada una de ellas presente.

En consecuencia de lo anterior, el gobierno debe procurar que el establecimiento de los impuestos, se atenúe en relación con las personas de escasos recursos ya que como se vio anteriormente no todas las personas sujetos de tributar pueden realizarlo en la misma magnitud. (Carrasco, 2008:11).

Por ello es que los impuestos se establecen en atención a la capacidad contributiva de las personas, siendo las leyes fiscales donde se sientan las bases con las cuales se gravaran los ingresos y determinándose la cantidad a pagar.

No hay que alarmarnos al revisar la ley de ingresos, ya que no todas las contribuciones ahí plasmadas aplican para una sola persona, Carrasco Iriarte refiere que un principio fundamental en la ciencia jurídica, menciona que toda norma legal debe redactarse conteniendo una hipótesis o supuesto, los cuales son llamados hipótesis normativa y supuesto jurídico, de tal manera que su aplicación dependa de la realización por parte de los sujetos pasivos de la propia hipótesis o supuesto.

Arrijoja (2013:146) afirma que la causación del nacimiento del tributo se genera cuando los sujetos pasivos realizan el supuesto jurídico previsto en la norma, en este caso de carácter fiscal, sin embargo, todo esto tiene su sustento jurídico en el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, respecto del cual se transcribe la parte conducente:

“...

Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad...”

Aun cuando la terminología empleada es considerada no del todo correcta ya que habla de “situaciones jurídicas de hecho”, siendo que no podría cobrarse un tributo generado por una situación de hecho si no está debidamente plasmada en una norma; atendiendo al principio de legalidad, sería inexistente el tributo, por lo que dicha concepción resulta errónea, sin embargo, esta discrepancia ya ha sido objeto por parte de diversos juristas.

Es importante destacar que el nacimiento del tributo constituye un momento por entero distinto del de su determinación en cantidad líquida. En efecto, en muchas ocasiones, un sujeto pasivo se ubica dentro de la correspondiente hipótesis normativa, llevando a cabo el hecho generador del tributo, sin que ésto signifique que el importe del mismo se cuantifique ipso facto. Por el contrario se requerirá de la presencia de una serie de circunstancias posteriores al nacimiento de la obligación, para que tanto el fisco como el causante puedan conocer su monto en cantidad líquida. (Arrijo, 2013:146).

La recaudación es aquella actividad que desarrolla la administración pública durante el periodo de gestión de un tributo y que tiene como objetivo principal, la recaudación y el cobro efectivo de ese impuesto, existiendo dos vías mediante las cuales se realiza la recaudación, esto es, la vía voluntaria y la vía ejecutiva.

Los sujetos activos son aquellos que por mandato de la ley se encuentren habilitados para ello, tal es el caso de retenedores de los impuestos, como lo son los patrones, notarios, corredores, etc.

La recaudación de contribuciones se encuentra claramente establecida en una norma, es natural que esas mismas personas que contribuyen, soliciten saber en qué se gastó lo obtenido y si fue aplicado correctamente conforme las atribuciones plasmadas en las leyes correspondientes, por lo tanto, si tengo una obligación a contribuir debe de ser mi derecho conocer la rendición de cuentas respecto a quienes ejercen el dinero recaudado para saber en que fue gastado. A este derecho se le denomina acceso a la información pública.

Derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública va de la mano con la palabra transparencia, la cual resulta con un grado de complejidad para definir bastante alto, sin embargo, una primera aproximación a la palabra transparencia, son aquellas disposiciones y actos a través de los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de los solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, para facilitar el proceso y la toma de

decisiones que realizan en atención a la normatividad que los regula, así como a las acciones en el ejercicio de sus funciones.

El derecho de acceso a la información que se encuentra regulado en la CPEUM en su artículo 6, no es otra cosa que dotar de herramientas jurídicas a todas aquellas personas que deseen ejercer su derecho humano de acceso a la información pública en el sentido más amplio de la palabra, aunque es importante no perder de vista las restricciones que por ley se tenga.

Éste derecho se encuentra consignado en la CPEUM, desde el año de 1917, sin embargo, era considerado letra muerta, ésto quiere decir, que a pesar de que era considerado un derecho no había mecanismo para ejercerlo. Fue hasta el año de 2002 a nivel federal y 2007 en el Estado de Veracruz, que se crearon las leyes reglamentarias de este artículo creando tanto los procedimientos de acceso a la información como los organismos encargados de tutelar este derecho.

En la Ley General de Archivos, dentro de sus objetivos destacan coadyuvar con la ley de transparencia para el correcto y fácil acceso a la información pública en poder de los sujetos obligados.

Éste derecho ha sufrido modificaciones, el más reciente y relevante fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha siete de febrero del presente año, en el cual se publicó el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en particular que resultan de interés para el presente trabajo, la reforma realizada al artículo 6, las más relevantes consisten en:

- Toda la información en posesión de los sujetos obligados deberá de estar regida bajo el principio de máxima publicidad, lo que implica que todos los actos de autoridad que se realicen mediante el uso de recursos públicos, deberán de estar documentados, para poder llevar a cabo la rendición de cuentas, lo que va aparejado de la justificación por el ejercicio del recurso en cuestión.
- La información que se genere respecto del uso de los recursos deberá de encontrarse en medios electrónicos, atendiendo a las nuevas tecnologías de información, información que deberá de observar lo planeado y los resultados obtenidos, para un mejor conocimiento de la ciudadanía.

Existen dos conceptos que son mencionados a menudo y en ocasiones suele ser confundido, por lo que se explican brevemente dichos conceptos, el primero es transparencia y otro acceso a la información.

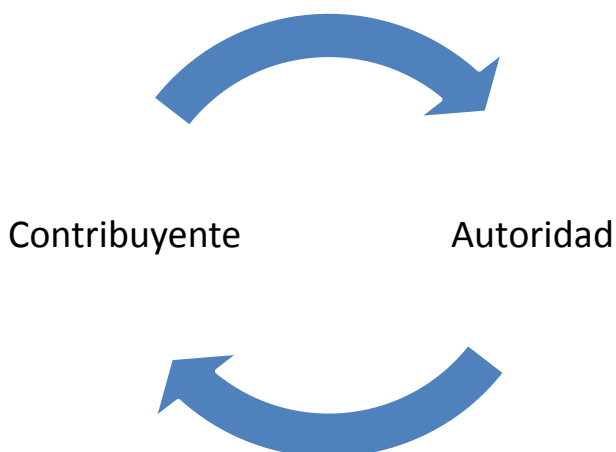
El derecho a la información y el acceso a la información son aspectos fundamentales consagrados en la CPEUM, como derechos sociales que por el paso de los años y por los cambios dentro de la sociedad, se han ido transformando en ejes rectores de la democracia mexicana, fundada en la

garantía de los derechos Constitucionales. Por lo mismo es que dentro de los objetivos de este derecho esté considerado un valor democrático insertado en la vida diaria de la comunidad mexicana.

Luna (2010:4) señala que la transparencia es un concepto de reciente creación en la teoría de la administración pública, que se encuentra situado en un contexto neoliberal, el cual propone una serie de reformas estructurales de la relación que se da entre dos figuras fundamentales: el gobierno y el ciudadano; direccionado a una nueva administración pública. En este marco, la transparencia presupone, como ya se había mencionado, que se configura un adeudo que tiene el Estado hacia los ciudadanos respecto del pago realizado por concepto de impuestos. Esta figura nació en la década de los sesentas en Francia y fue denominada democracia administrativa.

El derecho de acceso a la información es un derecho de los ciudadanos a exigir transparencia a sus gobernantes respecto al manejo que realizan con las contribuciones otorgadas, atendiendo a la norma que los faculta para realizar determinada acción con el uso de dichas contribuciones, lo que da como resultado inminente de generar información que puede resultar de interés público.

La transparencia y acceso a la información opera en dos direcciones:



La transparencia fiscal en la administración incluye:

- La obligación de la autoridad de brindar asistencia al contribuyente y proveerle de información sobre el cumplimiento de tributar
- La obligación de la autoridad de informar a los contribuyentes sobre las normas y criterios bajo los cuales se rige el sistema fiscal mexicano.

El derecho de acceso a la información incluye:

- El acceso a la información de las acciones y gestiones de administración tributaria, incluida la información que detentan los contribuyentes, así como el orden jurídico, reglas, criterios y su origen político
- Las restricciones al derecho de acceso a la información, como la reserva de información o secreto fiscal, existen porque no estamos ante una norma de información absoluta.

El objeto de la transparencia presupuestaria es abrir las puertas a que los ciudadanos tengan acceso a los actos y actividades que realizaron las autoridades mediante el ejercicio del gasto público, ya que la actividad financiera del estado se integra tanto por sus ingresos como por sus egresos.

La administración tributaria debe considerar y ser incluyente con las nuevas exigencias. La ecuación no es menor, la información y la participación ciudadana en democracia tiene sentido cuando pueden servir como control efectivo popular y su fórmula es la del control permanente de la gestión pública.

Todo lo anterior debe de dar como consecuencia que los ciudadanos se interesen por conocer el uso que se le da a los recursos públicos atendiendo a los procedimientos de acceso a la información pública y transparencia, para que ellos analicen, critiquen y revisen las consecuencias de la propia conducta, es decir, del actuar de aquellas personas que fueron elegidas a través del voto para ser representantes del pueblo o bien a los servidores de la administración pública.

Se desprende que la transparencia y el acceso a la información son entendidos como controles constitucionales, ya que derivan de la norma suprema, esto como resultado del estado de derecho en el que vivimos, ya que toda actuación debe de ser fundada y motivada. Así mismo, no deben de realizarse a puerta cerrada, como lo podemos comprobar en las sesiones realizadas por la Legislatura del Estado de Veracruz, las cuales son transmitidas en vivo a través de su portal de internet, en los cuales podemos seguir de cerca todo el proceso respecto a las aprobaciones de leyes, creación de puestos, nombramientos, aprobaciones de leyes, etcétera, de igual manera en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con el uso de nuevas tecnologías permiten que como ciudadanos sigamos de cerca su correcto desempeño.

De nada sirve un sistema de división de poderes si las actividades de cualquiera de ellos se realizan bajo el amparo del secreto de Estado y se conocen sólo algunos decretos.

El uso de la transparencia es una herramienta muy eficiente siempre y cuando sea llevado de la manera correcta, porque también puede ser un arma de doble filo, como se dice coloquialmente, ya que puede ser controlada y manipulada para los fines no democráticos, contrarios a los que a menudo se le atribuyen.

Por medio de la transparencia se puede exponer al público la mala administración, las decisiones equivocadas y hasta generar un efecto de conformismo en la sociedad en detrimento de la confianza hacia sus autoridades.

Si los gobiernos no ponen a disposición de los actores la información económica sustancial para la toma de decisiones, da como resultado inminente una deficiente participación de los actores. Lo anterior indica que es importante conocer el actuar de nuestros representantes para exigir explicaciones que justifiquen sus movimientos, y se lleve a cabo la correcta rendición de cuentas.

Tanto en la Constitución Federal, como en normas locales, así como en las leyes reglamentarias del artículo 8, es decir, las leyes de transparencia y acceso a la información de los estados de la República Mexicana, manejan el concepto llamado interés público.

¿Qué es el interés público? Yo lo defino como los intereses que tienen la colectividad a supervisar los actos realizados por nuestros representantes a través de los recursos obtenidos de nuestras contribuciones.

Cassinelli citado por Luna (2010:14) señala que la palabra público, significa que el valor ético de la norma se aplica a todos los miembros de la comunidad política, siendo un valor que debe diferenciarse de algo que resulta ventajoso para una persona y perjudicial para otra.

Por su parte, Klaus Tipke citado por Luna (2010:14), pone de manifiesto en la descripción de la ética fiscal de la administración tributaria, en la moral del legislador y en la moral de los contribuyentes. La administración tributaria indica que las autoridades deben garantizar que los impuestos no sean objeto de elusión o se apliquen de modo contrario a derecho. Esta función de las autoridades financieras no les responde al mero interés de lo recaudado, sino al derecho que el contribuyente tiene a que los demás también paguen los impuestos debidos, conforme a una concepción correcta, funcionando de Hacienda actúa como fiduciario de la comunidad solidaria integrada por todos los contribuyentes.

Por interés público se entiende que el interés común es lo suficientemente grande para justificar el uso de procedimientos inclusivos de elección o de decisión. Se trata de un patrón básico de participación de valores y en las instituciones establecidas que son protegidas y desarrolladas por el sistema legal. Este interés público para Lasswell, (Luna, 2010: 13) conlleva un interés supervisor que no es otra cosa que aquél encaminado hacia el ajuste de los intereses privados, adicionalmente, incluye la característica de un interés regulador.

Si bien la información en manos del fisco es de interés público, en el ejercicio del derecho fundamental al acceso a la información el individuo no debe justificar el interés jurídico para adquirir los datos deseados, las razones por las cuales pide información o para qué la utilizará. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo ha reafirmado. Así mismo, los estándares internacionales en derechos humanos apuntan que en caso de conflicto de derechos para abrir cierta información, la carga de la prueba de interés público no debe recaer en el

solicitante, sino en el organismo público que detenta y reserva información bajo causales máximas.

Por todo lo expuesto con anterioridad estamos ante derechos considerados de nueva generación por lo que debemos de: hacer que la ciudadanía se interese y haga equivalentes a su obligación de contribuir al gasto público, tanto el derecho de acceso a la información como a la transparencia.

Una característica del derecho de acceso a la información, es que dentro de la ley de la materia se regula que la información debe de estar publicada de oficio en la página web de la dependencia de que se trate. A este apartado se le da el nombre de portal de transparencia, en el cual se publica la información de mayor relevancia generada por la dependencia de que se trate, esto quiere decir que, como ciudadanos tenemos el derecho a que la información se encuentre publicada para poder analizarla, revisarla y tener un criterio sustentado.

Por otro lado se presenta la hipótesis que la información no se encuentre publicada en el portal de transparencia por alguna circunstancia determinada, siendo necesario que como ciudadanos en ejercicio de nuestras facultades podemos solicitarla a través de los diversos medios que las leyes nos otorgan.

No existe justificación alguna para no contar con la información que nos dé a conocer de qué manera fueron ejercidas nuestras contribuciones, por lo que se considera debe de ser una herramienta que con el paso de los años tomará la fuerza necesaria para el ejercicio de acceso a la información y que los ciudadanos poco a poco puedan fortalecer la figura de la contraloría social, quien se encargará de vigilar como particulares, el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Características de la transparencia.

Los ejes rectores plasmados en la norma que regula el derecho de acceso a la información pública son:

- La **gratuidad**, toda vez que se debe de preponderar que el acceso a la información y la entrega de la misma se realice a través de medios electrónicos para que con ello los costos sean mínimos.
- El derecho de conocer la información es **de interés general** por lo que no es necesario que el solicitante acredite ningún interés jurídico particular en el acceso a la información.
- El **libre acceso** de la información pública, salvo la clasificada expresamente por ley o por acuerdo emitido por el comité de información de acceso restringido como reservada o confidencial.
- Se deberá dar **máxima publicidad** a la información en posesión de los sujetos obligados haciendo uso de la tecnología para que con ello se haga

del conocimiento de la sociedad del uso y destino otorgado a los recursos públicos.

- El **trámite** que se dé a las solicitudes de información pública deberán de realizarse con mínima formalidad, sencillez y celeridad, con el objetivo de reducir tiempos en la entrega de la información al solicitante.
- **Suplencia de la deficiencia**, consistente en que el sujeto obligado de manera oficiosa deberá de subsanar los errores o lagunas que la solicitud de información presente.

Conclusión

De lo analizado con anterioridad se concluye que es nuestra obligación aportar mediante las contribuciones para el gasto público, nos da el derecho de solicitar el informe respecto de lo ejercido, para con ello formarnos un criterio respecto de la actuación y desempeño de los servidores públicos. A esto se le llama transparencia y acceso a la información pública, arma que está al alcance de todos los ciudadanos.

Debe de realizarse con respeto, a los lineamientos normativos establecidos y guardando las elementales normas de ética, pero sin necesidad de manifestar el porqué de nuestra petición, ni el destino final que a la información entregada se le dará.

Propuesta

Considero importante que el tema de obligaciones como ciudadanos, acceso a la información y rendición de cuentas sean considerados temas para ingresar en la matrícula de materias escolares desde nivel básico hasta universitario, para que con ello, se pueda fortalecer la cultura de transparencia pública y un buen gobierno.

Llegar a la sociedad en todos sus estratos, respecto del ejercicio de éste multicitado derecho, para concientizar a todos de esta herramienta de evaluación de las funciones realizadas por los servidores públicos, ya que todas sus facultades y obligaciones son efectuadas a través del gasto público.

Referencias bibliográficas

Arrijoa, Vizcaíno Adolfo (2013). *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México

Carrasco, Iriarte (2008) *Derecho Fiscal I*, Editorial Iure, México
Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de marzo de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de julio de 2014.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Veracruz, 23 de Junio de 2014.

Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2014, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Veracruz, 16 de diciembre de 2013.

Ley Federal de Archivos, Diario Oficial de la Federación, México, 23 de enero de 2012.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Veracruz, 26 de agosto de 2013.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Veracruz, 6 de noviembre de 2013.

Luna Pla, Issa. (2010) *Acceso a la Información Tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México*, Editorial UNAM, México

Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2014, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Veracruz, 31 de diciembre de 2013

Dr. René Mariani Ocho: Investigador de tiempo completo del Instituto de la Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana. Coordinador de la Red de investigación, vinculación y docencia "Fiscalización Superior y Evaluación del Gasto Público en el ICP de la UV. Doctor en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública (IAP).

Mtra. Arely Monserrat Quiroz Morales: Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana (2003-2007) Maestra en Derecho Fiscal por la Universidad de Xalapa (2008-2010) Diplomado en Auditoría Fiscal impartido por el Instituto de Administración Pública de Veracruz (2010) Auxiliar Administrativo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. (2007-2011). Ejecutivo de Proyectos de Quejas y Atención Ciudadana en Contraloría General del Estado de Veracruz (2011-2013). Encargada de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Secretaría de Educación de Veracruz (2013)