

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**  
**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA**  
**Y ADMINISTRACION**



**PROPUESTA DE POLITICA FISCAL RELATIVA A LA CREACION DE EL**  
**IMPUESTO ESTATAL SOBRE AFECTACIONES AL MEDIO AMBIENTE**  
**EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PETROLERAS**  
**EN EL ESTADO DE TABASCO**

**TESIS**

**POR**

**ANA MARIA PEREZ OLIVA**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA CON ESPECIALIDAD EN**  
**IMPUESTOS**

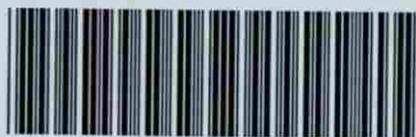
**DICIEMBRE, 1996**

TM

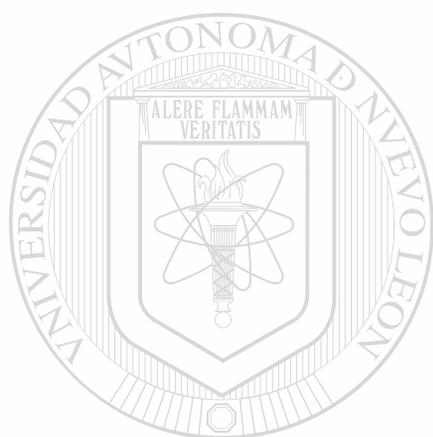
HD9560

P4

c.1



1080071240



# UANL

---

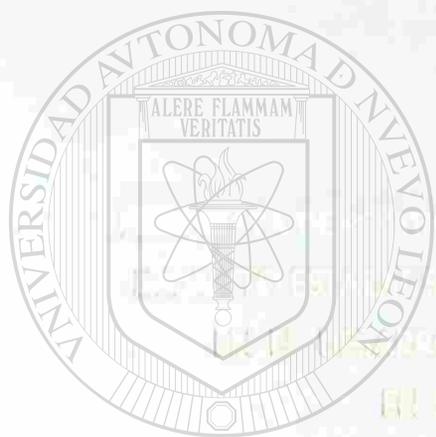
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA  
Y ADMINISTRACIÓN



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

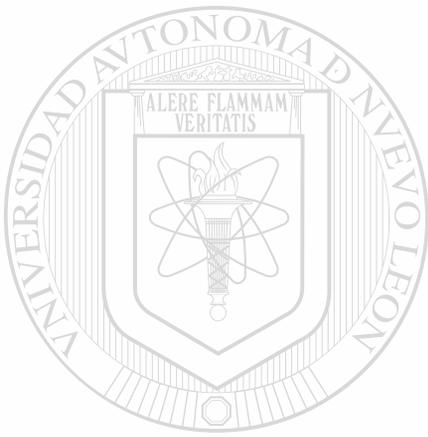
ANA MARÍA PÉREZ OLIVA

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CONTADURÍA PÚBLICA CON ESPECIALIDAD EN  
IMPUESTOS

DICIEMBRE, 1996



4 6



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

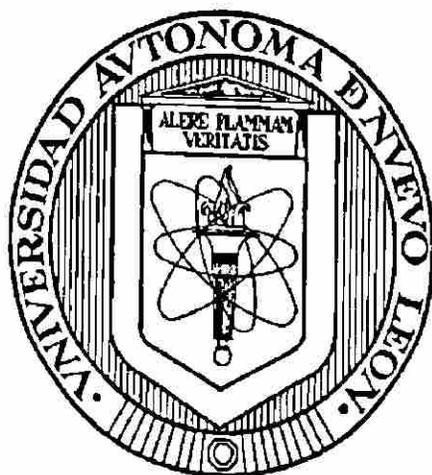
®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



BUR  
G R  
F  
L  
TESIS MAESTRIA

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



PROPUESTA DE POLITICA FISCAL RELATIVA A LA CREACION DE EL IMPUESTO ESTATAL  
SOBRE AFECTACIONES AL MEDIO AMBIENTE EN EL DESARROLLO DE  
ACTIVIDADES PETROLERAS EN EL ESTADO DE TABASCO

Por

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
ANA MARIA PEREZ OLIVA

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

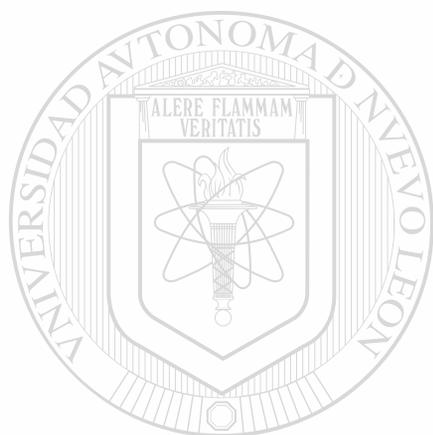
Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA con Especialidad en  
Impuestos

Diciembre, 1996

## DEDICATORIAS

AL SEÑOR DIOS

por



Darme la vida,

# UANL

---

el don de la fe, sin el cual no tendría razón de existir,

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
todo cuanto necesito para realizarme

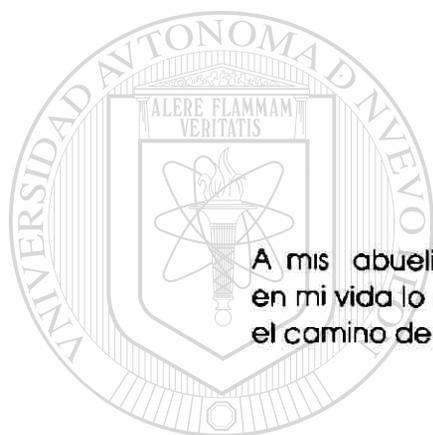


DIRECCIÓN GENERAL y DE BIBLIOTECAS

la oportunidad de reconocer su Amor Infinito a través de familia,

amigos y demás seres queridos.

A mis padres Cecilia y Manuel por ser lo más valioso en mi vida, por su confianza, apoyo, fortaleza, sacrificios y amor incondicional con que he contado para la realización de mis metas y que me motivan a dar lo mejor de mí.



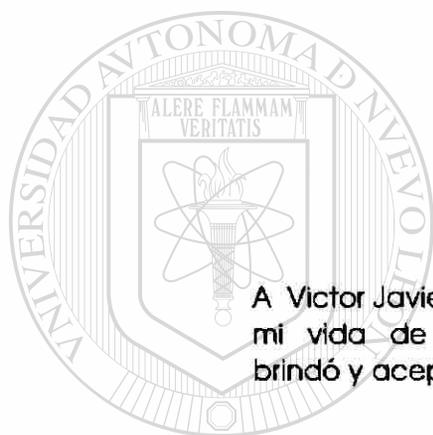
A mis abuelitos Ildelfonso y Tomasita, por representar en mi vida lo más sagrado, por enseñarme con su vida el camino de la fe y por su amor y oraciones.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN<sup>®</sup>  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A mis hermanos Martín, Ma. de los Angeles, Ma. del Rosario, Martha Elena y Cecilia y cuñados Ma. Teresa y Arnulfo, por el gran amor que nos une y por ser la parte de mí que me impulsa a seguir superándome.

A mis sobrinos: Javi, regalo más hermoso que Dios me ha dado, Alonso Emmanuel, Jamen Jareb y Alexis Danna por representar el amor más sublime y puro de los lazos familiares y ser la razón para continuar preparándome.



A Victor Javier Arce Ugarte por ser esa persona especial que llenó mi vida de alegría y esperanza, por la protección que siempre me brindó y aceptar ser esa bendición que Dios me dió.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A la C.P. Olga Yeri González López y a la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco porque sin su apoyo y confianza no hubiera sido posible alcanzar esta meta.

## AGRADECIMIENTOS

Al Lic. Roberto Madrazo Pintado, Gobernador del Estado de Tabasco, por la confianza, apoyo e interés sincero para contribuir noblemente a la obtención de mi Grado de Maestría.

Al C.P. Juan Paura García, Dr. Carlos Gómez Díaz y Lic. Juan Aranda López, porque con su valioso asesoramiento y consejos, me fue posible culminar satisfactoriamente con la terminación de la presente tesis.

Al Lic. César Rangel Guzmán, por su amable y siempre disponibilidad a brindar su apoyo, colaboración y guía.

Al Lic. Pimentel, personal administrativo de la División de Post-Grado y a todos los maestros que en el logro de mis estudios, me compartieron desinteresada y noblemente sus conocimientos, experiencias y colaboración.

A la C.P. Yolanda Ramírez Pérez y C.P. Fidencio Aguayo, mi eterno y profundo agradecimiento por su presencia, ánimos y apoyo en mis momentos de mayor soledad y dificultades.

Al L.C.P. Eliseo Cruz Hernández, verdadero amigo, por estar siempre dispuesto a dar lo mejor de sí y ayudarme a alcanzar mis metas.

Al Lic. Leija, Lic. Alcalá, Lic. Julio César Garza Reta y a las C.P. Nelda Treviño, C.P. Ma. Guadalupe, Lic. Eloísa Treviño, C.P. Ana Cecilia Lozano Guzmán, C.P. Bertha Covarrubias, Lic. Magda López y C.P. Nelson Humphreys, por su amistad y sincero apoyo que hicieron que mi estancia en esta ciudad fuera lo más satisfactoria y agradable posible.

A las familias Saucedo Ramírez y Gladín Calderón por su excelente calidad humana y generosidad, especialmente al Sr. Jesús por sus consejos, protección, integridad y admirable fe.

A Clara Méndez, Fanny Rivera, Cristina Guintal y Guillermo Colorado, por su amistad, compañía y preocupaciones, que hicieron de nuestra convivencia una verdadera familia.

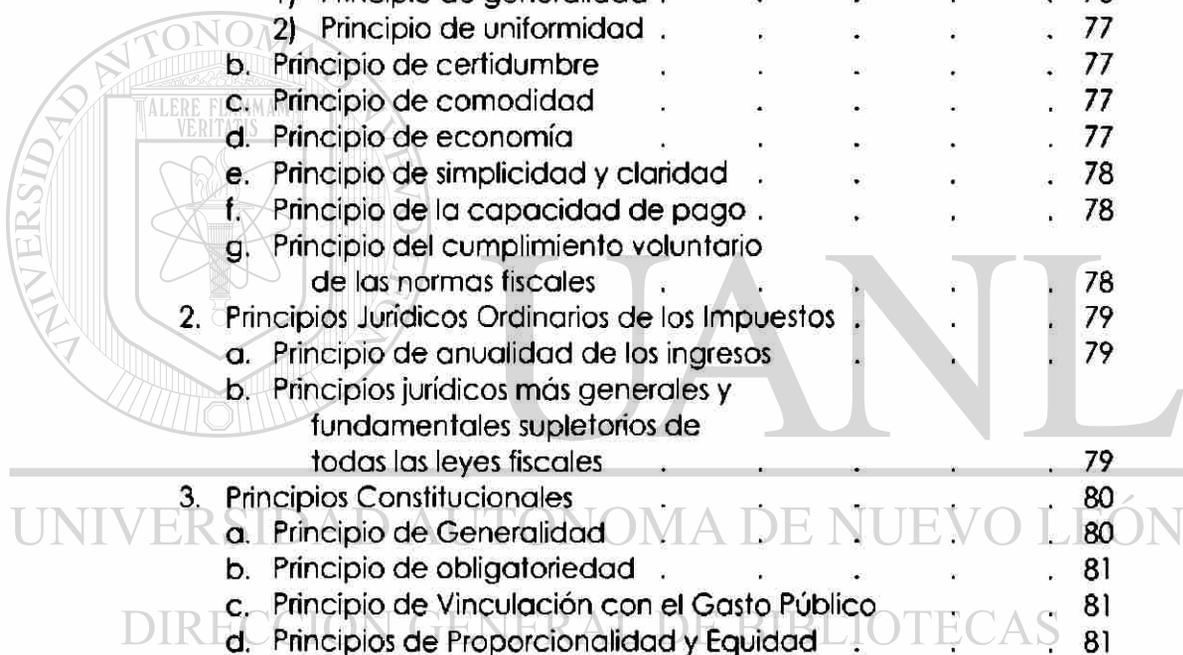
A Abelardo Pérez de la Cruz y Agustín Ortiz, por su presencia permanente, amable disposición y amistad incondicional.

## INDICE

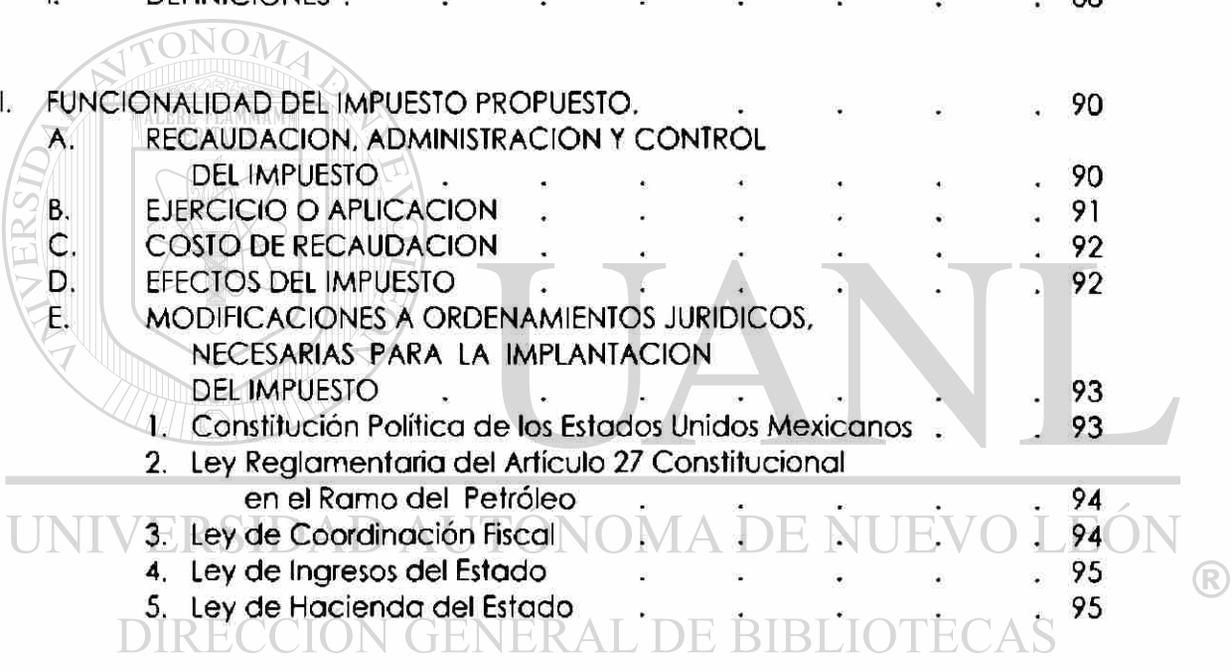
Capítulo	Página
INTRODUCCION . . . . .	1
I. ANTECEDENTES Y REPERCUSIONES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL ESTADO DE TABASCO . . . . .	4
A. ASPECTOS GENERALES DE LA REGION DE TABASCO Y LA PRODUCCION PETROLERA . . . . .	4
1. Tabasco y el Petróleo . . . . .	4
2. Riqueza y Espejismo . . . . .	5
3. Bosquejo . . . . .	6
4. Petróleo y Miseria . . . . .	6
5. Petróleo y Desarrollo . . . . .	8
B. EL IMPACTO DE PEMEX EN EL DESARROLLO ECONOMICO . . . . .	9
C. EFECTOS NOCIVOS EN EL MEDIO AMBIENTE Y EN LA SOCIEDAD PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA . . . . .	10
1. Actividades Petroleras . . . . .	10
2. Tipos de Afectaciones . . . . .	15
3. Afectaciones al Medio Ambiente . . . . .	16
a. A cuerpos de agua . . . . .	16
b. A la atmósfera. . . . .	16
c. Al aire . . . . .	16
d. Al suelo . . . . .	17
4. Daños de la Industria en la Entidad . . . . .	17
a. Efectos primarios . . . . .	17
b. Efectos secundarios . . . . .	19
c. Resumen de quejas de campesinos . . . . .	20
d. Repercusiones ecológicas de la política energética . . . . .	21
D. ACCIONES DE PEMEX EN LA ENTIDAD Y CON EL GOBIERNO DEL ESTADO . . . . .	21
1. Acciones de Petróleos Mexicanos . . . . .	21
2. Acciones Conjuntas con el Gobierno del Estado . . . . .	26
3. Proyectos . . . . .	27
II. MARCO JURIDICO . . . . .	29
A. ATENCION DE CONTAMINACION PROVOCADA POR LA INDUSTRIA PETROLERA . . . . .	29
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	30
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo . . . . .	33

Capítulo	Página
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . . . . .	33
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales . . . . .	34
5. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales . . . . .	35
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente . . . . .	35
7. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios . . . . .	37
<b>B. POSIBILIDAD DE ESTABLECER IMPUESTO ESTATAL A LA INDUSTRIA PETROLERA . . . . .</b>	<b>39</b>
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	39
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo . . . . .	43
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . . . . .	44
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales . . . . .	45
5. Ley de Planeación . . . . .	45
6. Ley de Coordinación Fiscal . . . . .	46
<b>III. ANALISIS DEL NUEVO FEDERALISMO FISCAL . . . . .</b>	<b>51</b>
<b>A. CONCEPTO DE COORDINACION FISCAL . . . . .</b>	<b>51</b>
<b>B. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL . . . . .</b>	<b>53</b>
1. Periodo 1948 - 1979 . . . . .	53
2. Periodo 1979 - 1996 . . . . .	55
<b>C. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO . . . . .</b>	<b>61</b>
1. Nuevo Federalismo Fiscal . . . . .	62
2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal . . . . .	63
3. Finanzas Públicas . . . . .	63
4. Comentarios al Fortalecimiento de las Facultades Jurídicas y Económicas de las Entidades Federativas y Municipios . . . . .	64
<b>D. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO . . . . .</b>	<b>66</b>
1. Problemática Actual . . . . .	66
a. En materia de ingresos . . . . .	66
b. En materia de gasto público . . . . .	67
2. Propuesta de Reforma del Federalismo Fiscal . . . . .	68
<b>IV. MARCO DOCTRINAL DE LOS IMPUESTOS . . . . .</b>	<b>69</b>
<b>A. CONCEPTO, ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL IMPUESTO . . . . .</b>	<b>69</b>
1. Concepto . . . . .	69
2. Elementos de la Obligación Fiscal . . . . .	70
a. Sujetos . . . . .	70

1) Sujeto Activo . . . . .	70
2) Sujeto Pasivo . . . . .	71
b. Nacimiento del tributo . . . . .	72
c. Determinación en cantidad líquida . . . . .	72
d. Tarifas . . . . .	73
e. Plazo para el pago . . . . .	73
f. Exigibilidad . . . . .	74
g. Irretroactividad de la ley fiscal . . . . .	74
3. Características . . . . .	75
B. PRINCIPIOS DE LOS IMPUESTOS . . . . .	76
1. Principios Generales Doctrinales de los Impuestos . . . . .	76
a. Principio de proporcionalidad . . . . .	76
1) Principio de generalidad . . . . .	76
2) Principio de uniformidad . . . . .	77
b. Principio de certidumbre . . . . .	77
c. Principio de comodidad . . . . .	77
d. Principio de economía . . . . .	77
e. Principio de simplicidad y claridad . . . . .	78
f. Principio de la capacidad de pago . . . . .	78
g. Principio del cumplimiento voluntario de las normas fiscales . . . . .	78
2. Principios Jurídicos Ordinarios de los Impuestos . . . . .	79
a. Principio de anualidad de los ingresos . . . . .	79
b. Principios jurídicos más generales y fundamentales supletorios de todas las leyes fiscales . . . . .	79
3. Principios Constitucionales . . . . .	80
a. Principio de Generalidad . . . . .	80
b. Principio de obligatoriedad . . . . .	81
c. Principio de Vinculación con el Gasto Público . . . . .	81
d. Principios de Proporcionalidad y Equidad . . . . .	81
e. Principio de Legalidad . . . . .	82
C. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS . . . . .	82
1. Impuestos Directos e Indirectos . . . . .	82
2. Impuestos Generales y Especiales . . . . .	83
3. Impuestos Específicos y Ad-Valorem . . . . .	83
4. Impuestos Personales y Reales . . . . .	83
5. Impuestos con fines Fiscales y Extrafiscales . . . . .	83
6. Impuestos Instantáneos y Periódicos . . . . .	83
7. Impuestos Federales, Estatales y Municipales . . . . .	84
8. Impuestos Alcabalatorios . . . . .	84



V.	PROPUESTA DE LAS CARACTERISTICAS DEL IMPUESTO ESTATAL SOBRE AFECTACIONES AL MEDIO AMBIENTE EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PETROLERAS . . . . .	85
A.	SUJETOS . . . . .	85
	1. Activo . . . . .	85
	2. Pasivo . . . . .	85
B.	OBJETO . . . . .	85
C.	BASE GRAVABLE . . . . .	86
D.	TASA O TARIFA . . . . .	86
E.	MOMENTO DE CAUSACION DEL IMPUESTO . . . . .	86
F.	PAGO DEL IMPUESTO . . . . .	87
G.	OBLIGACIONES DEL SUJETO PASIVO . . . . .	87
H.	FACULTADES DEL SUJETO ACTIVO . . . . .	88
I.	DEFINICIONES . . . . .	88
VI.	FUNCIONALIDAD DEL IMPUESTO PROPUESTO. . . . .	90
A.	RECAUDACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DEL IMPUESTO . . . . .	90
B.	EJERCICIO O APLICACION . . . . .	91
C.	COSTO DE RECAUDACION . . . . .	92
D.	EFFECTOS DEL IMPUESTO . . . . .	92
E.	MODIFICACIONES A ORDENAMIENTOS JURIDICOS, NECESARIAS PARA LA IMPLANTACION DEL IMPUESTO . . . . .	93
	1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	93
	2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo . . . . .	94
	3. Ley de Coordinación Fiscal . . . . .	94
	4. Ley de Ingresos del Estado . . . . .	95
	5. Ley de Hacienda del Estado . . . . .	95
	CONCLUSIONES . . . . .	96
	BIBLIOGRAFIA . . . . .	100
	APENDICE . . . . .	103



## INTRODUCCION

Por precepto constitucional, en nuestro país la industria petrolera es desarrollada por la Federación, a través de el organismo público descentralizado Pemex y sus cuatro subsidiarias: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica, por lo que los Ingresos que genera pasan a la Federación directamente, excepto por un cierto porcentaje que lo percibe vía derechos y que es participable a las entidades en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los estados principales en los cuales se lleva a cabo la explotación y producción de los hidrocarburos son: Campeche, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y Tabasco, y en otras entidades se encuentran establecidas refinerías, complejos petroquímicos, depósitos de almacenamiento y agencias de distribución.

El desarrollo de las actividades de esta Industria en todos las entidades, ha ocasionado graves daños en su suelo, atmósfera y agua, lo que ha provocado que se vean afectados los sectores agrícola, ganadero y pesquero; así como también en el ámbito social y económico, ya que estos daños ocasionan que la población se vea desplazada de su medio habitual de supervivencia, además de otra serie de problemas que se originan de accidentes en las diversas instalaciones de la industria, como los que recientemente hemos vivido en Cactus, Chiapas y en la Cd. de México.

Actualmente la mayoría de las entidades enfrentan problemas de escasez de recursos para cubrir su presupuesto de egresos y atender las necesidades de su población, adicionando además la que genera la industria petrolera, por lo que se está buscando que vía mayores participaciones, aumenten los recursos que las entidades perciben de la Federación.

Dada la importancia de la industria petrolera para el país en las circunstancias actuales, no es posible que ésta deje de desarrollarse, aún y con toda la problemática que genera, por lo que se deben buscar mecanismos más eficientes para eliminar o al menos minimizar el problema de falta de recursos de los gobiernos de las entidades que conforman la Federación.

Sin embargo no podemos decir que la empresa Petróleos Mexicanos no ha efectuado ninguna acción, por el contrario, encontramos que ha llevado a cabo programas de preservación del medio ambiente, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y otros organismos estatales; sin embargo, hasta ahora esas acciones ejecutadas no han sido suficientes para atender o solucionar de raíz el problema, ya que estudiándolo de cerca nos encontramos por ejemplo con poblaciones en que, la tierra y las plantaciones se ven afectadas por los desechos que despiden los pozos petroleros; los ríos, lagunas y el mar reciben desechos o derrames accidentales; y lo más que ha podido hacer PEMEX al respecto es indemnizar lo que puede ser valuado y dejar prácticamente los recursos naturales inservibles o estériles.

Si miramos al futuro y esta situación sigue como hasta ahora, nos vamos a enfrentar con recursos naturales renovables que ya no producirán, con la cada vez menor producción de alimentos básicos, con el problema de desempleo de poblaciones analfabetas que sólo saben subsistir de lo que les proporcionan los recursos naturales con los que cuentan y la contaminación grave e irreversible del mundo del que formamos parte, que se destruye lentamente precisamente por no tener la visión de prevenir el daño que se le hace y que, como consecuencia, nos hacemos sus habitantes.

Pero todo esto no significa que por parte de Pemex no exista la intención de contribuir a solucionar problemas derivados de los daños que provoca, sino más bien que no se destinan los recursos suficientes y que no existen programas permanentes de prevención, atención y solución.

Es por eso que considero que, el que las entidades federativas que viven esta realidad establezcan un impuesto a Pemex con fines de prevención, corrección y seguimiento de los daños causados al medio ambiente por las actividades petroleras, y problemas sociales y económicos derivados, tiene como finalidad que se prevean y eviten daños irreversibles más serios al medio ambiente, y se atiendan los problemas originados a las poblaciones afectadas, lo cual sería benéfico para todos porque los gobiernos locales disponen de más elementos para estudiar y atender en forma conjunta factores económico, sociales, recursos naturales, y con una adecuada administración y control de los recursos obtenidos del mismo impuesto se podrían lograr mejores resultados de los que hasta ahora se han logrado.

Por lo que si parte de la solución consista en destinar mayores recursos y establecer mecanismos de administración más eficientes, en el presente trabajo propongo la implantación de un Impuesto Estatal por Afectaciones al Medio Ambiente que deban pagar las empresas que desarrollen actividades petroleras; definiendo las características que tendría éste y el organismo regulador del mismo en lo relativo a su administración, control y aplicación.

Para lo cual el análisis que efectúo lo realizo de la siguiente manera:

En el primer capítulo señalo la forma en que se ha desarrollado la relación entre Pemex y el estado de Tabasco, aclarando el por qué tomar esta entidad y no otra, desde los beneficios y perjuicios de la relación, las acciones que ha realizado Pemex en la entidad y los convenios celebrados con el Gobierno del Estado, mencionando finalmente lo que se hace actualmente y los proyectos futuros.

El capítulo II contiene el marco jurídico que, por una parte regula la atención de la contaminación generada por la industria petrolera, y por otra parte, los preceptos que podrían hacer posible o no el establecer el impuesto estatal a la industria petrolera, haciendo los comentarios pertinentes a la importancia de cada uno de ellos.

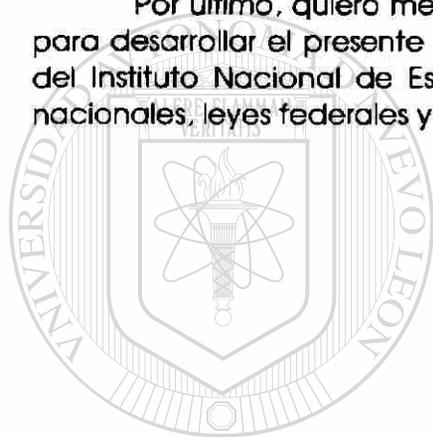
Debido a que el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno establece la renovación o creación del nuevo federalismo fiscal, siendo uno de sus elementos principales el de descentralizar funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y el fortalecimiento de las facultades jurídicas y económicas recaudatorias de los mismos, considero esto como un importante apoyo para la propuesta en estudio, debido a que ésta podría ser una de las maneras de lograr ese

fortalecimiento en las entidades, por lo que en el capítulo III analizo dicho Plan y con base en opiniones de diversos estudiosos de la materia señalo problemas del actual federalismo fiscal y propuestas de reformas al mismo.

El capítulo IV llamado Marco Doctrinal de los Impuestos, señalo los conceptos, características y principios que rigen a los Impuestos, esto con la finalidad de que la propuesta que menciono en los capítulos V y VI, cumpla con lo que establece la doctrina, y sea posible definir sus características particulares.

En los capítulos V y VI señalo propiamente la propuesta, es decir, las características del impuesto estatal, tales como sujetos, objeto, base gravable, tasa o tarifa, obligaciones de los sujetos obligados, facultades del sujeto activo y otras generalidades, esto en el capítulo V; y en el VI establezco la necesidad de crear una comisión conformada por representantes de diversas dependencias de la entidad que se encarguen de la administración, control y aplicación de los recursos obtenidos del impuesto en estudio.

Por último, quiero mencionar que los elementos en los cuales me fundamento para desarrollar el presente trabajo ha consistido en publicaciones en libros, revistas, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, periódicos locales y nacionales, leyes federales y estatales e información de Internet.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES Y REPERCUSIONES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL ESTADO DE TABASCO

#### A. ASPECTOS GENERALES DE LA REGION DE TABASCO Y LA PRODUCCION PETROLERA

Quisiera iniciar haciendo la aclaración de que, la problemática de daños, afectaciones y perjuicios, así como los efectos positivos o beneficios que el desarrollo de la industria petrolera trae consigo es la misma en cualquier entidad o localidad donde ésta se desarrolle, con lo que presento en el presente capítulo no quiero decir que sólo el estado de Tabasco es, ha sido y será el afectado, sino más bien que, por ser de la entidad de la que dispongo de mayor información, me he permitido tomarla como base para justificar y fundamentar la propuesta de establecer un impuesto estatal a la industria petrolera por las afectaciones que ésta realiza en su desarrollo, en las entidades con yacimientos de hidrocarburos.

Pero en general, el desarrollo del presente trabajo de investigación obedece a mi preocupación del daño que esta industria realiza en todo el país y en especial en las entidades productoras de petróleo como son: Campeche, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas y otras. Por lo que considero que la implantación de este impuesto podría ser de aplicación general en todas las entidades antes mencionadas.

#### 1. Tabasco y el Petróleo

Tabasco es una región de conquista. Desde que los conquistadores españoles llegaron, lo que hoy es el territorio tabasqueño quedó marcado con una huella de tierra conquistada. En la actualidad los antiguos conquistadores están representados por los modernos colonizadores del petróleo.

El petróleo ha sido, al mismo tiempo, una bendición y una maldición. En nuestra entidad, el oro negro es paradójicamente sinónimo de riqueza y empobrecimiento. La explotación petrolera reproduce las condiciones de las compañías de principios de siglo.

A continuación presento un bosquejo de la situación de la explotación petrolera, la miseria que se ha generado a su alrededor y el impacto en el desarrollo de Tabasco, así como las condiciones actuales, tomando como base la situación en esta entidad para fundamentar la necesidad de la propuesta que presento en la presente investigación, siendo más bien que la situación en esta entidad me motivó a buscar una solución, encontrando la que aquí propongo. Esto debido a que para

nosotros los tabasqueños el petróleo no es tan sólo una cuestión de seguridad sino más bien de sobrevivencia.

## 2. Riqueza y Espejismo

Con el objeto de tener una apreciación más cabal de un acercamiento a la estructura de la producción petrolera en la entidad, es conveniente recurrir a información estadística. Según datos del Anuario Estadístico del Estado de Tabasco, en su edición correspondiente a 1995, para 1994 en 12 de los 17 municipios de la entidad hay actividad petrolera. Estos municipios son:

Cárdenas	Centla	Centro
Comalcalco	Cunduacán	Huimanguillo
Jalapa	Jalpa	Jonuta
Macuspana	Nacajuca	Paraíso

En ellos hay distribuidos 67 campos que albergan 1080 pozos petroleros. El municipio que menos pozos petroleros tiene es Jonuta con sólo 2 y el que cuenta con más es Huimanguillo con 363, siguiéndole en importancia Cárdenas y Cunduacán con 319 y 101 respectivamente. El territorio de la entidad es un parque de la industria extractiva de enormes proporciones.

Desde la perspectiva de la producción de petróleo crudo, los municipios en orden de importancia son Huimanguillo, Cunduacán, Cárdenas y Centla, que juntos aportan el 86% de la producción total del estado. En relación a la producción de gas natural, las zonas en orden de importancia son Huimanguillo, Centla, Cárdenas, Cunduacán y Macuspana. Estos cinco municipios producen 82% del total de la entidad.

La producción diaria de petróleo crudo de la entidad asciende más de 515 mil barriles. Si comparamos esta cifra con la producción total del país en el mismo año de 1994, de acuerdo con el Anuario Estadístico de México, que ascendía a 2.7 millones de barriles, tenemos que Tabasco produce casi el 20% del crudo nacional. En relación al gas natural, nuestra entidad contribuye con el 39% de los 3,265 millones de pies cúbicos diarios. La contribución al desarrollo del país es significativamente importante.

Por otro lado, comparativamente Tabasco produce el 33% de las exportaciones diarias de petróleo crudo a nivel nacional, que son del orden de 1.5 millones de barriles diarios en promedio. Aunque cabe señalar que durante el mes de junio de 1996 Pemex logró una exportación récord de un millón 714 mil barriles. El estado de Tabasco no tan sólo es estratégico desde el punto de vista del mercado interno nacional sino también desde la perspectiva de la economía internacional.

De acuerdo a estos datos, se puede deducir que Tabasco es una entidad estratégicamente importante para el país. La entidad es un emporio de producción petrolera.

### 3. Bosquejo

Además desde el punto de vista económico la tierra tiene gran valor. El territorio tabasqueño es inmensamente rico por el oro negro que contiene.

Veamos una apreciación estimativa. Si consideramos solo la mitad del valor de la producción de petróleo crudo, que en nuestra entidad asciende a casi 190 millones de barriles, los cuales a un precio promedio de 15 dólares el barril tienen un valor aproximado de 2,850 millones de dólares, tendríamos una renta anual, a la tasa de interés vigente de 30%, de aproximadamente 855 millones de dólares, unos 6,413 millones de pesos a un tipo de cambio estimado de 7.5 pesos por dólar. Algo así como el presupuesto total de la entidad en un año.

El subsuelo de las tierras tabasqueñas podrían producir recursos para el desarrollo de la entidad, además de su propio sostén en la superficie. Una gran parte de la superficie de la entidad son tierras petroleras. No obstante, el régimen jurídico del sistema de propiedad en nuestro país no permite a los particulares ni a las entidades federativas, explotar las riquezas del subsuelo. Además por los años 60 gran parte de los auténticos tabasqueños fueron despojados de sus propiedades, como se hizo también en el porfiriato, y se entregaron a pobladores de otras partes del país.

Desde otro ángulo, los ingresos que perciben los petroleros que trabajan en las instalaciones asentadas en territorio tabasqueño, han ampliado y desarrollado el mercado interno de la entidad. Solamente una división de Pemex (PEP, Pemex Exploración y Producción) tiene una plantilla en el estado de Tabasco de alrededor de 7,850 empleados y obreros, que en 1995 representaron una derrama salarial del orden de 783 millones de pesos.

Sin embargo, los negocios de los contratos de obras para Pemex han estado monopolizados, anteriormente por el sindicato petrolero, políticos y la alta burocracia, hoy en día por la élite burocrática de la paraestatal, compañías extranjeras y empresas privadas nacionales vinculadas al sector. No obstante, cabe destacar que el desarrollo petrolero ha permitido la constitución de un sector empresarial importante de la entidad. Petróleo y riqueza han ido de la mano en gran medida en la entidad.

### 4. Petróleo y Miseria

Las regiones geográficas de la entidad más importantes desde el punto de vista de la producción petrolera, son las más pobladas y las que reproducen en mayor medida los problemas urbanos modernos, desempleo, miseria, asentamientos humanos irregulares, hacinamiento, delincuencia y promiscuidad. Una parte considerable, por no decir la mayoría de la población, emigró de otras zonas del país y trajo consigo sus problemas y formas de comportamiento social. Las duras condiciones para el trabajo hacía atractiva la región para castigos. A pesar de ello la población indígena se ha aferrado y ha dado importancia a sus usos y costumbres.

La dinámica del desarrollo petrolero, en el marco de las necesidades del país, propició que se ignorara la identidad, cultura y organización de las comunidades. En las zonas petroleras se encuentra por todos lados la existencia de miseria y riqueza.

Por ejemplo, el pueblo miserable de Mecatepec en Huimanguillo está al lado de una de las instalaciones petroleras más modernas. Encontramos pueblos sin caminos asfaltados, a pesar de que hay chapapote de sobra. El petróleo es para los extranjeros. Vemos pobreza y desempleo, niños mugrosos del país.

El petróleo representa destrucción de valores sociales y morales, desarticulación de tradiciones y costumbres, pero sobre todo, aval y motor de la oposición, a partir del desastre ecológico y con la toma de conciencia del campesino que durante décadas ha soportado la marginación a causa del oro negro. Allá precisamente en donde nadie quiere vivir, en los pantanos, donde fueron arrinconados los chontales, hay petróleo, miles y miles de barriles de petróleo; para fijar una nueva disputa, que los gobiernos tabasqueños y menos el federal han podido siquiera dimensionar, al intentar sólo extraer la riqueza, sin importar las consecuencias. Pero fijada las condiciones del conflicto, arrinconados en calidad de étnias, esos tabasqueños con idioma, costumbres y forma de vida distinta al tradicional, ya no tienen para donde ir, sólo agua e improductivas tierras pantanosas. Luchar o desaparecer transformados en calidad de nómadas en las zonas urbanas de la capital tabasqueña, conformando cinturones de miseria.

La población también está expuesta a los posibles accidentes. Alrededor de instalaciones petroleras se han asentado grupos humanos que se exponen a alguna explosión derivada de la propia industria. Se estima que las fugas de gas son la causa del 39% de los accidentes en las instalaciones de producción primaria de Pemex en la región sur, particularmente en Tabasco y Chiapas. Parece ser que las fugas de válvulas e instrumentos son una de las principales causas. Algunos técnicos han señalado que en la batería de Cactus se registran fugas de gas en todas las válvulas. Además de la posible falta o ausencia de adecuado mantenimiento, el deterioro de los equipos obedece también a las características climatológicas de la región.

Sin ser catastrofista, los casi 11,500 kilómetros red de oleoductos de Pemex en Tabasco ponen en riesgo la vida de la población que está asentada muy cerca del radio de riesgo. Parece ser que la presión sobre la capacidad de las instalaciones, para cumplir con los compromisos de producción, han contribuido a su deterioro. Los equipos están en forma lamentable. En ese sentido, de acuerdo con opiniones de los propios petroleros se sabe que el accidente de Cactus ocurrió en una válvula. Por lo demás, según estimaciones asciende a más de 364 millones de dólares el costo mínimo de la explosión del complejo gasero Cactus, Chiapas.

Por otro lado, la onda expansiva de la explosión chiapaneca generó una reacción en cadena que paulatinamente se dejará sentir en otras áreas del sector de la economía y del ambiente. La inmediata reducción de la producción gasera, la suspensión de las exportaciones y el abasto de ciertos insumos básicos a partes de la industria, inevitablemente retrasarán aún más los proyectos prioritarios en infraestructura. El petróleo es la base energética de la industria y cualquier acontecimiento que altere su curso normal, tiene un efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía.

Como toda industria riesgosa, la explotación petrolera conlleva la penitencia en su pecado. Es una realidad innegable que las instalaciones de Pemex representan un riesgo para las comunidades del sureste del país y para los

trabajadores petroleros que laboran en ella. Algunas veces este riesgo se convierte en grave peligro.

## 5. Petróleo y Desarrollo

En Tabasco es un hecho que el petróleo ha generado una mala distribución de los ingresos, encarecimiento del costo de la vida, migración, destrucción del medio ambiente y daños a la salud de la población. Estas distorsiones no se han dado porque el petróleo sea malo, sino por las propias características de la explotación petrolera.

Sin embargo, esto no justifica lo hecho. La industria petrolera necesita planificarse, desde definir con precisión una política ambiental y mostrar interés por el bienestar social. Estamos conscientes de que el petróleo se debe extraer en sus tiempos. Para ello Pemex debe tener una política que concilie el interés nacional con el particular de cada región.

La producción de petróleo no ha querido respetar la vida de la región y mucho menos su territorio. Por ejemplo, el canal para introducir barcazas en Boca de Panteones ha deteriorado alrededor de 80 mil hectáreas en la zona costera. Esto ha traído como consecuencia salinización de las tierras, degradación de las tierras agrícolas, destrucción de manglares y en general la flora y fauna de la zona costera. Si ese era el costo de la exploración y producción de petróleo en esa área, la paraestatal hubiera tomado medidas de contención y solución de los problemas de contaminación.

El hecho es que los derrames de crudo han contaminado ríos, arroyos y lagunas y, han acabado prácticamente con la pesca. Se deben tomar medidas para evitar el ecocidio y absorber los costos sociales que significa la situación de que los campesinos y pescadores hayan abandonado sus actividades. Del lado del etnocidio, es preocupante que a estas fechas no se cuente con un programa de empleo eventual, que pudiera ayudar a descomprimir la situación social de las áreas de producción.

En 1995 Pemex destinó a la entidad 277.7 millones de pesos. En 1996 aportó 291.2 millones de pesos, casi 70% para obras de infraestructura y equipamiento, 12% proyectos de reactivación económica y desarrollo comunitario, 0.6% donaciones de combustible, equipo y materiales y 17.5% para concluir obras iniciadas en 1995. A pesar de lo impresionante de la cifra, el monto de los recursos no son ni el 5% del valor de los recursos extraídos y procesados en suelo tabasqueño. En general, la cifra total es baja en comparación con la riqueza extraída del subsuelo.

Se argumenta que por el interés nacional, se explotan los recursos energéticos de la entidad y que por esta cuestión se justifica. Sin embargo, no se justifica que no haya la posibilidad de acceso a los técnicos del estado y se importe mano de obra de Irán y norteamericana, cuando en el estado tenemos un desempleo alto. Pemex argumenta que no están capacitados, cuando lo que debería hacer es capacitarlos, es lo menos que puede hacer por una región en que ha asentado sus reales y modificado su estilo de vida.

Sobre todo cuando se pretende ampliar la infraestructura petrolera. Actualmente Pemex proyecta perforar 10 campos de hidrocarburos en el Golfo de Tabasco. Así que hay que crear las condiciones para que la convivencia sea armónica y beneficiosa para ambas partes.

Es paradójico que exista atraso y pobreza en el sureste e incluso extrema pobreza. Tabasco es un proveedor y generador de riqueza para el resto del país, derivada de la renta petrolera, que no se ha visto reflejada en las finanzas públicas ni en los niveles de bienestar de su gente.

Incluso los recursos del ramo 26 son insuficientes, así como las participaciones en impuestos federales. Por ello es necesario establecer nuevos criterios para los estados petroleros en materia de beneficio de recursos por explotación y producción de hidrocarburos.

## B. EL IMPACTO DE PEMEX EN EL DESARROLLO ECONOMICO

El incipiente desarrollo industrial que prevalece en nuestra entidad se inicia a partir de la década de los 60's, cuando la presencia de Petróleos Mexicanos en Tabasco ya era visible en los municipios de Macuspana y Comalcalco.

Al inicio de la década de los 60's había en el estado de Tabasco sólo 88 empresas que representaban el 4% de la planta existente actualmente.

En el período de 1960 a 1970 el Sector Industrial se incrementó en 154 nuevas empresas que representó un crecimiento de un 175% más de las que operaban en 1960, o sea 242 empresas.

Con el crecimiento de las actividades económicas de la entidad y el aumento de la población en el período 1971-1980 se asentaron en la entidad 1005 nuevas empresas que al final de la década de los 80's sumaban un total de 1,247. De 1981 a 1992 el desarrollo industrial de Tabasco se incrementó a 2,211 empresas que representó un incremento respecto a la última década de un 77%.

De estas 2,211 empresas resulta interesante señalar que 2,156 estaban registradas como micro empresas, o sea el 98% de toda la planta industrial de Tabasco, o sea que más de 9 de cada 10 empresas se encontraban trabajando bajo esa denominación.

Pero lo más sintomático de esta situación es que el 60% de estas micro empresas se concentraban en estos municipios: Centro, Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo y Macuspana, solamente en el municipio del Centro se agrupaban 1 de cada 4 empresas del total de la entidad. El 80% de estas micro empresas se encontraban bajo el giro de la industria alimenticia, madera, vestidos y cuero.

Con base en estas consideraciones resulta importante observar el papel estratégico que tiene para Tabasco la presencia de la subsidiaria Pemex- Exploración y Producción (PEP), y su impacto para hacer crecer el desarrollo de la actividad

Industrial de nuestro estado, por lo que resulta importante que se fomente la cultura empresarial como una alternativa para lograr un desarrollo sustentable con base en los efectos multiplicadores de la inversión de Pemex en Tabasco.

Uno de los impactos indiscutibles que ha originado la presencia de Pemex en Tabasco es el incremento de los costos sociales, que muchos tabasqueños tienen que pagar sin estar involucrados dentro de las actividades petroleras; por ejemplo si tomamos en cuenta que la utilidad de Pemex-Exploración y Producción, según el informe de labores de marzo de 1996, se incrementó de 40 mil 043 millones de pesos en 1994 a 82 mil 260 millones de pesos en 1995, es decir, en más del doble, sin que esto haya representado para Tabasco un beneficio directo que pueda fincarse en un desarrollo sustentable, siendo que la región sur y marina, produjeron más de 2 millones 521 mil barriles diarios en 1995, según el informe de labores antes citado, que representó más del 97% de la producción total de la entidad, para dar mayores detalles solamente en la región marina correspondiente a Tabasco se produjeron más de un millón de barriles diarios, esto obviamente representa demanda de servicios industriales y materiales que no beneficiaron a Tabasco en ningún sentido y sí representaron daños cuantiosos que se reflejan en efectos colaterales como la lluvia ácida que tanto daño sigue causando al desarrollo de nuestra entidad.

Dentro de las aportaciones del Senador Heberto Castillo respecto al impacto de Pemex en el desarrollo regional, encontramos lo publicado en 17 de abril de 1995 en la revista Proceso en el artículo "El petróleo, un recurso estratégico", en el que manifiesta lo siguiente:

"En el informe de labores de Pemex de 1995 se toca sólo superficialmente el enorme daño que en los últimos 20 años ha producido Pemex a los ecosistemas. La contaminación de costas, ríos, lagos, atmósfera y tierras de cultivo ha sido enorme. Pemex no considera todavía en sus proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos el balance ecológico, esto es, cuántos daños produce y cuánto beneficio obtiene. Es positivo que ya en el INEGI se incorpora al PIB el inventario ecológico y no se considera más que la riqueza natural es inagotable. Por ahora, dije en Ciudad del Carmen, en el Foro organizado por la Secretaría de Energía y Pemex, la CFE y Pemex han sido las mayores depredadoras del ambiente en México.

El petróleo, lo vengo diciendo desde 1977, genera riqueza no donde sólo se produce o extrae, sino donde se consume o transforma, como en Japón, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y demás países desarrollados."

### C. EFECTOS NOCIVOS EN EL MEDIO AMBIENTE Y EN LA SOCIEDAD PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA

#### 1. Actividades Petroleras

A continuación presento una descripción de las diferentes actividades petroleras que se llevan a cabo por la industria, para hacer mención a los problemas que se derivan de cada una de ellas.

## EXPLORACION

Las actividades de la industria petrolera comienzan con la exploración, que es el conjunto de tareas de campo y oficina cuyo objetivo principal es descubrir nuevos depósitos de hidrocarburos o nuevas extensiones de los existentes.

La exploración petrolera en nuestros días puede dividirse en varias etapas:

- a) Trabajos de reconocimiento
- b) Trabajos de detalle
- c) Estudios para la localización de pozos exploratorios
- d) Análisis de los resultados obtenidos para programar la perforación de nuevos pozos

Los trabajos de reconocimiento tienen por finalidad el estudio de las condiciones geológicas generales de un área para estimar las posibilidades de que contenga hidrocarburos en su subsuelo.

Los trabajos de detalle se realizan en áreas seleccionadas con las mayores posibilidades, tratando de definir los lugares donde las capas del subsuelo presenten características apropiadas para la acumulación de petróleo.

La información obtenida en las exploraciones geológicas y geofísicas se analiza cuidadosamente, con intervención de numerosos técnicos cuya experiencia y conocimientos permiten localizar los lugares donde deben perforarse los pozos exploratorios.

Durante la perforación de los pozos exploratorios, geólogos y paleontólogos estudian las muestras de roca cortadas por el pozo, haciendo periódicamente mediciones geofísicas dentro del mismo. Los resultados de estos estudios definen las capas del subsuelo que contienen hidrocarburos y de las cuales puede extraerse petróleo.

No obstante, estos modernos métodos que permiten realizar minuciosos trabajos exploratorios antes y durante la perforación del pozo, no siempre conducen a descubrir un yacimiento, a pesar de existir condiciones geológicas propicias para la acumulación de petróleo. Por ello la exploración se lleva a cabo en forma tenaz, estudiando nuevas áreas y revisando constantemente la información obtenida, permitiendo esto la evaluación de las reservas potenciales del país.

## PERFORACION Y EXPLOTACION

Con base en los descubrimientos logrados por los trabajos de exploración, comienzan las actividades de explotación que desarrollan los campos petroleros, tomando en cuenta los siguientes factores:

1. Dimensión de la estructura tomada en forma aproximada.
2. Espesor del estrato productor.
3. Posibilidades de producción, de acuerdo con los resultados obtenidos en los pozos exploratorios.
4. Número de localizaciones que pueden perforarse.
5. Análisis económico de la cantidad de equipos de perforación que deberán operar para desarrollar el campo.
6. Construcción de caminos de acceso.

7. Condiciones de habitabilidad. El nuevo campo puede depender de otro ya establecido o dichas facilidades de habitación pueden encontrarse en una población cercana.
8. Aprovechamiento de agua y combustibles. En ocasiones puede utilizarse como combustible el gas de los mismos pozos o el crudo que estos producen.
9. Construcción de almacenes para materiales y equipo.
10. Perforación de los pozos de explotación o desarrollo. La técnica seguida en estos es muy semejante a la del pozo de exploración pero ahora el objetivo ya es bien definido: producir.
11. Construcción de líneas de descarga y baterías para la separación de los hidrocarburos (gas y aceite).
12. Construcción de líneas colectoras de gas y aceite.
13. Construcción de tanques de medición y almacenamiento.
14. Construcción de plantas de bombeo para llevar los hidrocarburos a los centros de transformación o de consumo.

Fases de la Perforación de un Pozo de Desarrollo. Una vez que se ha aprobado la localización de un pozo se construye el camino de acceso, se transportan los materiales y el equipo y comienza la perforación del mismo, según el programa de perforación previamente aprobado. Las actividades que se realizan bajo este rubro modifican el uso del suelo.

#### REFINACION

Es el conjunto de una serie de procesos físicos y químicos a los cuales se somete el petróleo crudo, la materia prima, para obtener de él, por destilación, los diversos hidrocarburos o las familias de hidrocarburos, con propiedades físicas y químicas bien definidas. Después de la separación se aplican a los derivados así obtenidos diversos procesos de conversión para obtener de ellos otros productos más valiosos, y éstos se someten finalmente a tratamientos con ácidos, álcalis, solventes extractivos, catalíticos con hidrógeno y reactivos químicos en general, a fin de eliminar las impurezas que los hacen impropios para su empleo comercial.

El aceite crudo de muy diversa constitución según el origen (se clasifica como de base asfáltica, de base nafténica o de base mezclada), tiene rendimientos variables en el proceso de destilación y de fraccionamiento (a determinadas condiciones de presión y temperatura). Estos rendimientos generalmente no concuerdan con el patrón de consumo, el cual en algunos casos, según el país de que se trate, presenta diversos requerimientos de productos ligeros, de bajo peso molecular que no están contenidos en el aceite crudo, o por el contrario, productos residuales con alto peso molecular.

Por consiguiente, es necesario ajustar los rendimientos y características de las fracciones o cortes que constituyen los diferentes combustibles, al mencionado patrón de consumo. Este ajuste se hace sometiendo las fracciones a los diversos procesos de conversión, con objeto de obtener los productos que el mercado requiere. Estos procesos de conversión se aplican a diferentes familias de hidrocarburos con objeto de obtener mediante rearrreglos moleculares, productos más ligeros o de mayor índice de octano, o de menor viscosidad.

Es mediante la aplicación de estos procesos como la refinación puede poner a disposición del consumidor una amplia gama de productos comerciales, tales como:

- a) Energéticos. Combustibles específicos para los transportes, la agricultura, la industria, la generación de corriente eléctrica y uso doméstico.
- b) Productos especiales. Lubricantes, parafinas, asfaltos, grasas para vehículos, construcción y uso industrial.
- c) Materias primas para la industria petroquímica básica.

Para lograr lo anterior, es necesario someter las materias primas a una serie de pasos de transformación, los cuales se dividen en tres grupos principales.

#### ◊ Procesos de Destilación de Petróleo Crudo

El petróleo crudo está formado por una serie de hidrocarburos que comprenden desde el gas licuado hasta el asfalto. Su separación en columnas de destilación se logra aprovechando las diferencias de volatilidad que tienen unos y otros; el procedimiento utilizado consiste en calentar el petróleo crudo a una temperatura en que los componentes ligeros se evaporan y a continuación se condensan los hidrocarburos evaporados.

La condensación se efectúa a diferentes temperaturas. Los hidrocarburos más volátiles se condensan a menor temperatura que los menos volátiles. De esta manera, se obtienen distintos condensados, cuyas propiedades corresponden a las de gas licuado, gasolinas, kerosinas o combustibles diesel.

#### ◊ Procesos de Desintegración

El residuo de la destilación del petróleo crudo se somete a una nueva destilación al alto vacío, para separar componentes menos volátiles, que de acuerdo con las propiedades del petróleo crudo de que se trate, serán destinados a lubricantes o a ser desintegrados catalíticamente. El residuo de la destilación al vacío es asfalto, o bien, carga para la planta de coque o para la hidrodesintegradora de residuales y la subsecuente obtención de destilados.

Los destilados al vacío que se destinan a lubricantes, se someten a una serie de procesos especiales: extracción con furfural y desparafinación con metil-etil-cetona; al final se obtiene de ellos lubricantes básicos, que con diferentes aditivos, forman los lubricantes y las parafinas que existen en el mercado.

Los destilados al vacío, que por sus características no se dedican a lubricantes, se desintegran catalíticamente para convertirlos en productos comerciales: gas licuado, gasolinas de alto índice de octano y combustible diesel.

#### ◊ Procesos de Purificación

Estos procesos eliminan de los productos obtenidos por destilación o por desintegración, algunos compuestos que imparten propiedades inconvenientes a los productos. Los principales contaminantes en estos procesos son los compuestos derivados del azufre, los inconvenientes que presentarían los derivados del petróleo sin estos tratamientos, serían mal olor y contaminación de la atmósfera, al ser quemados.

La operación del conjunto de centros de refinación transcurre durante 24 horas diarias, 365 días al año. La producción obtenida, a su vez, tiene que ser oportunamente distribuida y entregada al sector de ventas, cubriendo las especificaciones cada vez más rígidas de los productos finales.

## LA PETROQUIMICA

Uno de los acontecimientos más destacados del siglo XX en tecnología industrial, es la aparición de la petroquímica a final de la década de los 20's, utilizando propileno que se obtenía en cantidades pequeñas como subproductos en las rudimentarias refinerías de petróleo de ese tiempo. Desde entonces a la fecha, la petroquímica ha evolucionado enormemente aumentando el número de procesos que utiliza y la cantidad de las aplicaciones de los productos que obtiene.

Su importancia se relaciona con su capacidad de elaborar volúmenes masivos de productos químicos provenientes de materias primas abundantes y de bajo precio, las cuales, no obstante incorporársele un alto valor de transformación, quedan como productos que pueden considerarse baratos por su utilidad y costo comparados con otros procedimientos de elaboración.

En términos generales, puede definirse a la petroquímica como la actividad industrial que elabora productos para la industria de transformación y brinda materias primas que tuvieron su origen en el petróleo, en los gases asociados a él, o en el gas natural.

Los residuos líquidos generados por estas instalaciones, actualmente se someten a un tratamiento primario, para eliminar las grasas y aceites, de los que se derivan emisiones a la atmósfera, debidas a la incineración de gas y aceite, que son residuos de los procesos.

## TRANSPORTACION Y ALMACENAMIENTO

De las refinerías y las plantas de tratamiento se obtienen diversos productos que se transportan por ductos o tuberías a las terminales de almacenamiento, embarque y/o distribución, o bien de una planta a otra. De una forma general, puede decirse que estos ductos son para conducir aceite, gas, diversos productos petrolíferos y productos de la industria petroquímica.

La distribución se lleva a cabo por todos los medios de transporte conocidos, como son gasoductos, buquetanques, autotanques, carrotanques, por tambores, enlatados, etc.

Se requiere rigurosa supervisión de las operaciones y un control sistemático de las estrategias de distribución y transporte, para cumplir la responsabilidad de satisfacer la demanda del consumidor, por cuanto a cantidad y calidad de los productos, así como a la oportunidad del suministro, sin tolerancia de fallas.

Las tuberías se tienden salvando los obstáculos topográficos que condicionan el trazo, contándose entre los más comunes los ríos, lagunas, pantanos, barrancas, canales, carreteras y vías de ferrocarril. En cada caso se estudia concienzudamente la clase de tendido a realizar, que puede ser enterrado, subfluvial o aéreo.

Los ductos se protegen contra la corrosión revistiéndolos con alquitrán de hulla, fibra de vidrio y felpa de asbesto. Su espesor varía entre 2 y hasta 48 pulgadas, según los usos, las condiciones geográficas y el clima del lugar.

Los cruzamientos subfluviales se tienden a suficiente profundidad para evitar las erosiones propias del lecho del río, lastrándose con objeto de evitar su flotación, los cruzamientos aéreos se construyen con orugas de dilatación, antes y después del

cruce, para absorber las elongaciones y construcciones de la tubería expuesta a los cambios de temperatura.

En el trayecto de los ductos se instalan estaciones de compresión o bombeo, provistos de instrumentos de control y sistemas de seguridad para impulsar los hidrocarburos a su destino.

Con la red actual de ductos, Pemex transporta diariamente el total de su producción de crudo, gas, parte de petrolíferos y algunos petroquímicos.

Los problemas que derivan de esta actividad son que además de los problemas de afectación de tierras por ocupación superficial a lo largo de las líneas, son las explosiones accidentales provocadas por las fugas, las cuales han cobrado muchas vidas en la entidad.

En el almacenamiento de gas y crudo, los tanques de almacenamiento de crudo, a través de sus dispositivos o válvulas de relevo, emiten hacia la atmósfera gases que contienen compuestos de azufre, lo que acelera el proceso natural de corrosión de bienes materiales, además de las frecuentes explosiones y sus efectos.

## 2. Tipos de Afectaciones

Técnicamente las afectaciones al medio físico más comunes que se presentan por la industria petrolera son las siguientes:

- a) Derrame de hidrocarburos. Se originan por el vertimiento de grasas y aceites, y se asocian a baterías de separación, deshidratadoras, centrales de almacenamiento y bombeo, petroquímicas, derramamiento de fosas de decantación, descontrol de pozos o rotura de oleoductos. Los derrames tienden a fluir y a acumularse en terrenos bajos, ríos, arroyos y pantanos. En estas condiciones los derrames se esparcen rápidamente afectando la vegetación y terrenos vecinos sobre todo en la época de lluvias.
- b) Derrame de sales. Son originados por el vertimiento de desechos líquidos con alto contenido de sodio, cloruro y carbonato de sodio, sulfatos de sodio o sales de magnesio. Las emisiones se asocian a procesos de desalado y deshidratación en baterías de separación, centrales de almacenamiento, deshidratadoras, complejos petroquímicos, o bien por rotura de oleoductos. Los sitios de vertimiento, dispersión o acumulación, serán las corrientes, cuerpos de agua y terrenos bajos. Son el principal factor de deterioro de la calidad del suelo, la cubierta vegetal y la microflora bacteriana, cancelando su actividad agrícola.
- c) Retención de aguas. Son alteraciones al escurrimiento natural del agua impuestas por 'peras', vías de acceso, bordos trincheras para la colocación de ductos y a veces por instalaciones mayores, que modifican la micromorfología del terreno y operan como diques indeseados que detienen los escurrimientos superficiales. El problema es frecuente en las zonas bajas sujetas a inundación.
- d) Vertimiento de desechos tóxicos. Proviene de petroquímicas, presas y fosas, las cuales finalmente vierten sus desechos a cuerpos de agua y tierras inundables a través de drenes o por desbordamientos en la época lluviosa, con la consiguiente afectación de la fauna, flora, suelos y posiblemente la salud humana.

Otras afectaciones que se relacionan con las etapas de exploración y explotación, son las acciones de dragado, canalización, apertura de bocas, diques de contención y extracción de materiales.

### 3. Afectaciones al Medio Ambiente

#### a. A cuerpos de agua

Los cuerpos de agua de la entidad, se han visto deteriorados en su calidad debido a las actividades petroleras que generan aguas residuales que contienen grasas y aceites, sales minerales, sólidos suspendidos y disueltos, así como temperaturas elevadas. De continuar esta situación se vislumbra un decaimiento mayor debido a que las grasas y aceites, disminuyen la capacidad de penetración de luz solar, la cual es indispensable para la actividad fotosintética de la flora acuática. Por otro lado, también disminuyen considerablemente la capacidad de absorción de oxígeno del agua, y en caso de llegar la concentración del mismo a niveles críticos, puede repercutir en una disminución de la fauna.

Las sales minerales tienen como principal efecto limitar la capacidad de uso agropecuario y doméstico, de los cuerpos contaminados de esta manera.

Por último, la temperatura tiene su riesgo principal en el cambio brusco que provoca en el cuerpo receptor, que puede presentarse como un alto índice de mortandad de las especies que en él habitan.

#### b. A la atmósfera

Es de esperarse que las constantes emisiones de contaminantes continúen ocasionando daños a la producción, como es el caso de bióxido de azufre que al contacto con el oxígeno se transforma en trióxido de azufre, el cual al reaccionar con las partículas de agua en suspensión forman el ácido sulfhídrico y al precipitarse ocasiona daños a bienes metálicos al activar el proceso natural de corrosión y paralelamente, se estima que afecta al desarrollo de cultivos, además de aumentar la acidez de los suelos. De continuar estas condiciones, se agudizarán los daños a los materiales de producción, plantas y posiblemente a los asentamientos humanos, ocasionando enfermedades en las vías respiratorias.

#### c. Al aire

Las actividades de la industria petrolera inciden en la calidad del aire, ya que las emisiones provenientes de la combustión de hidrocarburos (en algunos casos con emanaciones sulfurosas) en sus instalaciones, proveen de contaminantes a la atmósfera; lo cual ha propiciado una gran inconformidad social traducida en demandas por afectaciones atribuidas a la lluvia ácida y corrosión en cuerpos metálicos.

#### d. Al suelo

La ocupación superficial de terrenos para la construcción de caminos de acceso, peras de perforación y diversas instalaciones continuará propiciando cambios en las actividades agrícolas y ganaderas, lo que hace necesario tomar en cuenta el uso y aprovechamiento del suelo, para minimizar las afectaciones que se generan por esta actividad.

De continuar vertiendo residuos contaminantes en áreas aledañas a las instalaciones, se alterarán las condiciones físicas de suelos y cuerpos de agua, que repercutirán en las condiciones agropecuarias de las mismas.

Algunos impactos que se observan en las tierras bajas son el cambio dinámico de uso del suelo que enmascara procesos de degradación de la cubierta vegetal, y la degradación física y química de los suelos debido a derrames de petróleo e inundaciones inducidas. En particular los derrames de petróleo y descargas de sustancias tóxicas contienen hidrocarburos como los aromáticos, y metales pesados que al concentrarse en suelos y plantas por encima de los niveles considerados como normales pueden causar daños a los organismos consumidores.

#### 4. Daños de la Industria en la Entidad

##### a. Efectos primarios

En las diferentes actividades industriales que efectúa Pemex, como ya habíamos comentado, existe un potencial de contaminación del ambiente por la emisión de humos, polvos, gases y descargas de aguas de desecho que se generan durante la perforación de pozos petroleros, la extracción del líquido, su refinación y la producción de los petroquímicos básicos. Además, la transportación de petróleo crudo y productos refinados por buque-tanque y tuberías tiene implícita la posibilidad de derrames que pueden contaminar suelo y agua.

A continuación enlisto un resumen de aquellas afectaciones o daños más comunes que la industria petrolera ha efectuado en los distintos municipios y localidades del Estado de Tabasco, éstas son:

- Daños a los cultivos, viviendas y a la ganadería.
- Afectaciones por salinidad y desechos tóxicos a pastizales, cultivos de copra, cacao, plátano y naranja entre otros cultivos.
- La retención de agua y afectación ambiental en general, han provocado la disminución de la producción de cultivos de copra, naranja, plátano y pastizales.
- Ha mermado la productividad de la tierra, ocasionando daños irreversibles al medio ambiente.
- Daños ecológicos ocasionados a los cuerpos de agua como ríos, lagunas y costas.
- La producción acuícola y agrícola descendió en un 70% en los últimos cinco años, afectando principalmente a los municipios de Hulmanguillo, Nacajuca, Centro, Centla, Macuspana y Cunduacán.
- Constantes derrames de aceite y gas.
- Fugas de gas debido a la corrosión provocada por falta de mantenimiento.

- Pérdidas de cultivos por la lluvia ácida y la retención de agua en aproximadamente 1,000 hs. de maíz, 400 de cacao y 25 de naranja, en algunos municipios.
- Lluvias ácidas, que daña alambrados, cultivos y láminas de zinc del techo de viviendas.
- La salinidad en los litorales del estado ha provocado que se hayan perdido entre 500 y 700 metros de territorio en la zona costera, y más de 50 mil hectáreas en la Chontalpa.
- En el periodo de Enero-Julio 1996 se registraron 681 fugas de tuberías de conducción de hidrocarburos. Como consecuencia de estas fugas fueron afectadas 500 hectáreas de terrenos.
- Las lagunas San Miguel y El Santuario presentan elevados índices de contaminación por los desechos químicos que vierte sobre sus aguas el complejo Cactus.
- El año pasado la explosión en Cactus Chiapas, ocasionó muertos y heridos, intoxicados, 30 comunidades afectadas y daños a viviendas.
- Mortandad de toneladas de peces, en ríos, arroyos y lagunas.
- Se presentan explosiones, como la que se presentó en la petroquímica de Campeche, en la estación de recompresión de gasoductos y sistemas de bombeo terrestre y marítimo.
- Existe el riesgo de incrementar la lluvia ácida por explosión en Cactus, ya que se queman grandes cantidades de gas sin procesar; los hidrocarburos poseen muchas cantidades de azufre, el cual se mezcla con la humedad, se convierten en ácidos, entre ellos sulfúrico y sulfídrico, que corroen tuberías, maquinarias y láminas y causan daños a la salud.
- Pemex dinamita la zona costera de Frontera hasta Paraíso, matando especies las cuales serán muy difícil de reproducirse, en especial las de peligro en extinción.
- Con la perforación de nuevos pozos, Pemex está modificando y contaminando más el sistema hidrológico de Nacajuca, y ha iniciado ya el mismo proceso en la Reserva de la Biosfera-pantanos de Centla (decretado por la ONU). La zona aledaña al campo Sen está en proceso de modificación ecológica, debido a que por necesidad de la industria petrolera, se está sacando arena de los ríos y se han tapado lagunas para la explotación de nuevos pozos petroleros. Con la arena de los ríos se tapan lagunas, porque encima de ellas o se construyen carreteras o se colocan plataformas de fierro en donde se levantan las estructuras para la perforación de los pozos, provocando el azolvamiento de estos cuerpos de agua, que llegan incluso a secarse como sucedió en 1985 con la laguna de Santa Ana, porque Pemex dragó para introducir un ducto, lo que provocó la muerte de los peces y otras vidas en el cuerpo lacustre. Este mismo proceso: canalizaciones-perforaciones, se ha venido dando desde hace 35 años.
- En la zona de Samaria y Blasillo, Cunduacán se ha detectado la presencia de zinc y plomo, los cuales son contaminantes que como los demás se esparcen sobre las aguas del sistema hidrológico de Tabasco.
- En comunidades aledañas al complejo petroquímico Cactus se detectan desechos químicos en cuerpos de agua, fugas de gas y gasolina.
- La mortandad de peces y ganado ocasionada por derrames de desechos químicos en los cuerpos de agua, está afectando las zonas aledañas al complejo petroquímico Cactus. Se han detectado fugas de gas y fuga de gasolina cerca de jardín de niños donde es visible la avanzada corrosión que presentan las líneas de ductos.
- En las instalaciones de Pemex suceden estallidos por defectos en las tuberías, fallas de supervisión en el control de calidad o defectos de construcción.

- El impacto más grave es el que se ocasiona a las aguas por las descargas de los residuos, que afecta a la población indígena que viven alrededor de los ríos y lagunas.
- En el distrito Villahermosa, la ocupación del espacio fluvial por instalaciones de procesamiento primario, campos con cientos de pozos, una densa red de ductos, terracerías y carreteras, ha contribuido a la alteración del ciclo hidrológico de extensas tierras bajas y pantanosas lo que se agrava con la ocurrencia de inundaciones extraordinarias del río Samaria y Ramales. El desfogue de contaminantes sin previo tratamiento, la acumulación de los mismos en pantanos (se utilizan como desalojos de hidrocarburos y sales) y lagunas, y su dispersión a través del drenaje, son acciones que favorecieron a la degradación del conjunto de los recursos.
- Actualmente Pemex tiene restringida la pesca en un área de 2500 km cuadrados de la Sonda de Campeche, donde tiene establecidas plataformas y demás instalaciones marítimas y ha cerrado el paso a embarcaciones camaroneras en un radio adicional de 800 km cuadrados, provocando graves pérdidas en la pesca.

#### b. Efectos secundarios

- Se ha observado una estrecha relación entre fuentes de emisión de contaminantes, quemadores, baterías, etc., con la concentración de estos contaminantes peligrosos para la salud. Estos contaminantes son agentes potenciales causantes de enfermedades de tipo bronco-respiratorio, de irritaciones en la piel, en las mucosas y en las plantas, alteraciones en su crecimiento y su ciclo reproductor. Después de monitoreos en la región se detectaron niveles de contaminación por arriba de los límites permisibles, que son de .23 partes por millón de dióxido de azufre y .33 partes por millones de dióxido de hidrógeno. Cuando se sobrepasan estos límites, se puede esperar algún tipo de daño a la salud. Cuando se sobrepasan esos valores en tiempos de seca, cuando la temperatura sube, es cuando más se observan sus consecuencias, los contaminantes no se disuelven y permanecen concentrados.
- Desplazamiento de tierra y cultivos productivos, al no reponer la tierra dañada.
- Los afectados por derrames de hidrocarburos buscan solución mediante bloqueos a pozos petroleros, encabezados por el PRD, por incumplimiento de los convenios que Pemex realizó desde 1985 en algunos municipios, consistentes en mejoras sociales.
- Afecta Pemex a más de 10 mil pescadores, en la zona costera de Paraíso y Centla, por trabajos de exploración que Pemex realiza en el lugar, ya que les ha prohibido realizar sus actividades desde el 20 de julio pasado hasta el 20 de diciembre próximo.
- Las explosiones en las instalaciones (la más reciente la de Cactus, Chiapas, el 26 de julio de 1996) de Pemex son de efectos nocivos. En la entidad se han vivido experiencias similares como la sucedida en Plátano y Cacao (Villa la Venta, Acachapan y Colmena) y otros lugares de actividades petroleras. La población tabasqueña ha vivido además en los últimos años con la amenaza permanente de sufrir estragos provenientes de alguna explosión provocada por algún bloqueo a instalaciones petroleras realizado por el PRD
- Por el incendio de dos plantas procesadoras de gas en Cactus, Pemex determinó que un millón 400 mil pies cúbicos de gas sean quemados al aire libre al día en más de cien mecheros que la empresa tiene en la región sur. Cada instalación siniestrada tenía una capacidad de procesado de 500 millones de pies cúbicos diarios. En estudios se señala que en los quemadores la mayor parte de los

vapores salen al medio ambiente, detectándose en los trabajadores de Pemex malestar en el aparato respiratorio y problemas de intoxicación. Además las sustancias tóxicas que desprenden los mecheros de gas llueven después sobre las plantaciones de Tabasco.

- Se han detectado efectos nocivos luego de la explosión en Cactus: que los lugareños presentan los primeros efectos de la lluvia ácida: irritación en las membranas de los ojos, resequedad en las fosas nasales y un aumento notorio de gripe en niños y mujeres.
- Con registros de estallidos, se presentan pérdidas de vidas humanas, quemaduras, intoxicaciones, diarreas, dolores de cabeza y estómago, así como pérdidas materiales cuantiosas. Los siniestros que se suscitan al hacer contacto la fuga de gas con el fuego, ocurren generalmente acompañados de una fuerte contaminación atmosférica, pues al diseminarse el gas por el aire, se esparce en el ambiente.
- La actividad extractiva también tiene efectos económicos y sociales como la inflación, violencia doméstica, denigración y empobrecimiento de pueblos indígenas.
- Incremento de desempleo de pescadores al perder las fuentes de trabajo habituales por contaminación de ríos y lagunas.
- Las afectaciones no solo han ocasionado daños a los ecosistemas y a los recursos naturales, sino que, con frecuencia, han contribuido al deterioro de los medios de producción rurales, creando un malestar social creciente como se ha hecho evidente en los municipios de Paraíso, Cárdenas, Cunduacán y Centro, entre otros.
- La problemática que genera la explotación petrolera en la entidad ha ocasionado hasta ahora no sólo una alteración de la vida pública y social de la entidad -además de los evidentes daños a los ecosistemas-, sino también problemas políticos (el PRD principalmente, se ha valido de estos problemas para atacar al partido de gobierno).

#### c. Resumen de quejas de campesinos tabasqueños

Considero importante presentar un resumen de aquellas reclamaciones por afectaciones petroleras que campesinos tabasqueños han presentado a través del Partido de la Revolución Democrática, las cuales son del orden de 61,520. De las cuales, la Secretaría de Gobernación y las dependencias normativas determinaron procedentes sólo el 9.6% (es decir, 5,932), motivo por el cual se han derivado problemas de otra índole en la entidad, por la inconformidad de estos dictámenes.

#### DICTAMENES EMITIDOS EN 1996

FECHA	PROCEDENTES	IMPROCEDENTES
1 de Junio	1,822	17,944
12 de Julio	3,018	21,868
17 de Julio	1,092	15,776
Totales	5,932 9.6%	55,588 90.4%

#### d. Repercusiones ecológicas de la política energética

Un poderoso obstáculo para la lucha consecuente contra los problemas ambientales generados por la industria petrolera reside en la actitud de la empresa estatal PEMEX. A pesar de que -tras numerosos esfuerzos malogrados por los afectados- ésta intenta últimamente mejorar su imagen de contaminador ambiental a través de medidas autofinanciadas, continúa negando gran parte de su responsabilidad en el deterioro ecológico. En el caso de accidentes, ha subsanado sólo parcialmente los daños, pagando a los afectados indemnizaciones mínimas. Las medidas preventivas no figuran, por el momento, en el programa de PEMEX.

Aunque se dispone de amplios conocimientos acerca de las repercusiones negativas de la política energética practicada hasta ahora, no se ha emprendido por el momento ningún cambio fundamental.

La ampliación y el mejoramiento de las instalaciones necesarias para manejar adecuadamente (o incluso evitar) las emisiones y los desechos, han quedado muy rezagados respecto del rápido crecimiento industrial. A pesar de que las grandes empresas privadas y públicas (como PEMEX) se cuentan también entre los grandes contaminadores, hasta ahora no han sido forzadas a cumplir con los requisitos legales necesarios y, entretanto, por el temor (no comprobado) a perjudicar el crecimiento económico.

### D. ACCIONES DE PEMEX EN LA ENTIDAD Y CON EL GOBIERNO DEL ESTADO

#### 1. Acciones de Petróleos Mexicanos

Dentro de los esfuerzos que Pemex Exploración y Producción (PEP) realiza para desarrollar sus actividades con apego estricto a la normatividad oficial en materia de protección ambiental durante el presente año programó la ejecución de auditorías ambientales a los 38 equipos de perforación y mantenimiento de pozos que operan en la Región Sur, a 8 instalaciones de producción, al gasolinoducto de 24 pulgadas de diámetro Ciudad Pemex, Cactus, así como a los ductos alojados en el derecho de vía Minatitlán-Villahermosa.

Mediante acuerdos celebrados con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Pemex se comprometió a auditar ambientalmente sus instalaciones, siguiendo los lineamientos que para tal efecto establece la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Por otro lado, técnicos especialistas de la Gerencia de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de la Subdirección Región Sur de PEP y personal de la PROFEPA definen actualmente los alcances que tendrán las auditorías ambientales a las instalaciones de producción, el gasolinoducto de Ciudad Pemex-Cactus y al derecho de vía Minatitlán-Villahermosa, donde se alojan ductos de los cuatro organismos subsidiarios de Pemex.

Cabe destacar que, independientemente de las auditorías que lleva a cabo PEP Región Sur bajo la supervisión de la PROFEPA, la paraestatal efectuará este año 282 autoauditorías en las instalaciones petroleras del estado de Tabasco, norte de Chiapas y sur de Veracruz.

Las obras sociales que el gobierno gestiona a través de la CIMADES (Comisión Interinstitucional del Medio Ambiente y Desarrollo Social), se hacen más eficaces; ya que se beneficia a un mayor número de tabasqueños al aplicarse los fondos directamente al campo y a las comunidades más necesitadas.

Dentro de la inversión programada, se destinarán mil 605 millones de pesos para la ingeniería y construcción de instalaciones de transporte y distribución de hidrocarburos en la región, así como 239 millones 680 mil pesos para la inspección y mantenimiento de baterías y equipos de producción.

Con el objeto de realizar sus actividades de transporte de hidrocarburos bajo las normas nacionales e internacionales en materia de seguridad y protección ecológica, Pemex aplica en este año un programa de inspección y mantenimiento de ductos, con una erogación de 149 millones 300 mil pesos.

Entre los principales trabajos de inspección y mantenimiento preventivo y correctivo de esas tuberías destacan la implementación -desde 1994- de nuevas estrategias operativas en este renglón, al pasar del mantenimiento tradicional a uno fundamentado en códigos, normas y especificaciones nacionales para asegurar su funcionamiento en términos de eficiencia y seguridad.

Desde el año pasado, Pemex intensificó su programa de inspecciones ultrasónicas con el fin de prever y corregir cualquier anomalía en las instalaciones superficiales de la red de ductos en la Región Sur y reforzó los sistemas de protección catódica de las tuberías, entre otras medidas de control y seguridad.

---

A continuación menciono un resumen del informe sobre los apoyos que Pemex realizó en el Estado de Tabasco en el año 1995.

En los términos de la normatividad que regula las actividades de Petróleos Mexicanos como Organismo Descentralizado del Gobierno Federal, la paraestatal históricamente ha otorgado apoyos de carácter Institucional a las entidades federativas, para programas y proyectos de desarrollo social, preferentemente a los Estados, Municipios y comunidades donde realiza sus actividades la industria petrolera.

En los casos más destacados, los apoyos que se mencionan se formalizan a través de acuerdos que se suscriben con las autoridades correspondientes. Este fue el caso con el Gobierno del Estado de Tabasco, a través del Acuerdo de Coordinación suscrito en la Ciudad de Villahermosa el 21 de marzo de 1995. En este Acuerdo se recogió el interés de Petróleos Mexicanos en fortalecer su coordinación con el Gobierno de la Entidad y de contribuir a edificar las condiciones adecuadas para la incorporación de la sede del Organismo Subsidiario Pemex-Exploración y Producción, a la Capital de Tabasco.

En dicho documento el Gobierno de la entidad, representado por el Ejecutivo Estatal, declaró su deseo de fortalecer el marco de las relaciones con Pemex, a fin de

mantener las condiciones favorables a la operación de las actividades petroleras armonizándolas con el desarrollo de la entidad.

Asimismo, Pemex y el Gobierno del Estado declararon la conveniencia y oportunidad para establecer mecanismos que contribuyan a una relación eficaz entre ambos, a fin de lograr los objetivos que les corresponden, tanto a la paraestatal como a las autoridades locales. Petróleos Mexicanos y el Gobierno del Estado reconocieron también en el Acuerdo, su obligación legal y administrativa, así como su deber Institucional, de intensificar y mejorar sus relaciones dentro del marco de la Ley.

Los apoyos de Pemex están inscritos en los Convenios para el Desarrollo Social que el Gobierno de la República suscribe con las entidades federativas, con el propósito de establecer la coordinación entre los Ordenes de Gobierno: Federal y Locales, para la ejecución de los programas públicos de desarrollo social que se identifican en dicho Convenio, y los que derivan de éste, como es el caso de los que están suscritos entre Petróleos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Tabasco.

Petróleos Mexicanos tiene suscritos convenios de este tipo con los estados de Chiapas, Campeche y Tabasco, y próximamente lo hará con otras entidades.

En los términos del citado Acuerdo de Coordinación Pemex-Gobierno del Estado de Tabasco, se suscribió entre ambas partes un Anexo de Ejecución por virtud del cual se precisaron, en los anexos técnicos respectivos, los apoyos específicos que Petróleos Mexicanos daría a la entidad durante el año pasado.

Los apoyos están constituidos principalmente por donativos y donaciones diversas, generalmente en especie, de productos que elaboran las subsidiarias de Pemex (asfaltos, combustibles, etc.); o bien, materiales también diversos, de los que Petróleos Mexicanos, con el acuerdo de sus Organos de Gobierno, puede disponer para estos propósitos; finalmente, los acuerdos incluyen las obras de infraestructura que Pemex realiza directamente y que benefician a las regiones de actividad petrolera y sus comunidades, tal es el caso de caminos, puentes, drenes, etc., que, además de servir a la industria, contribuyen a mejorar las condiciones de infraestructura de las citadas regiones.

Los recursos que Pemex aportó al Estado de Tabasco en el curso de 1995, como apoyo para el desarrollo social, construcción de obras de infraestructura, proyectos productivos y acciones emergentes con motivo de los huracanes "Opal" y "Roxanne", fueron sistematizados en un informe que se publicó el pasado 5 del mes en curso en diarios nacionales y diarios locales de la entidad.

Ahora presento un informe de cada uno de los rubros de que se dió cuenta en la citada publicación, con la información actualizada que ha proporcionado el organismo Pemex-Exploración y Producción.

a) La ejecución de las obras de infraestructura y estudios en el Estado de Tabasco se llevó a cabo en diversos municipios de la entidad, de acuerdo al siguiente desglose:

- La conservación y mantenimiento con grava de 613 km de caminos en 10 municipios donde se realizan actividades petroleras, se sintetizan de la siguiente manera:

MUNICIPIO	No. DE CAMINOS	No. DE COMUNIDADES BENEFICIADAS	No. DE KMS. AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995
CARDENAS	7	18	47
CENTLA	7	12	22
CENTRO	48	74	199
COMALCALCO	16	28	56
CUNDUACAN	17	22	52
HUIMANGUILLO	16	27	115
JALPA DE MENDEZ	2	6	9
MACUSPANA	17	28	83
NACAJUCA	6	14	32
PARAISO	6	11	11
TOTAL	142	240	626

Al 31 de diciembre del año pasado, estaban concluidos los trabajos mencionados en 108 caminos y los restantes 34 tenían diversos grados de avance. Estos caminos, como gran parte de las obras y apoyos de los que se informa, al mismo tiempo que constituyen obras de beneficio social, son de utilidad para la industria petrolera.

- La construcción y revestimiento de 15 kms de caminos en los Municipios de Huimanguillo y Cárdenas, comprendió dos obras en beneficio de tres comunidades.
- Las obras de infraestructura vial de 6 kms en Villahermosa contemplaron 3 vialidades.
- La modernización y ampliación de 72 kms de pavimento en los Municipios de Centla, Centro, Comalcalco, Jalpa, Macuspana y Paraíso, se programó en 9 vialidades.
- La pavimentación de 236,497 M2 de vialidades en Villahermosa contempló 18 vialidades, y con un total pavimentado de 244,394 M2.
- En este caso se agregaron 15 vialidades más, a solicitud de las autoridades en aquella entidad, estas obras ampliaron a 433,583 M2, la superficie pavimentada.

El mantenimiento a 77 kms de drenes en los Municipios de Centro y Cunduacán, previó diversas obras. En total fueron desazolvados 184 kms, que incluyen otros drenes no previstos.

Se llevaron a cabo medidas correctivas diversas, tales como desazolves, drenes, rellenos, taludes, estructuras hidráulicas, alcantarillas, puentes, rampas, caminos y estudios topográficos, en los Municipios de Comalcalco, Cunduacán, Centro, Huimanguillo, Cárdenas, Paraíso, Jalpa de Méndez y Centla. Se concluyeron en 1995 con un importe de 7 millones 457 mil pesos. En Paraíso se inició en 1995 la perforación de un pozo de agua potable.

Respecto de los estudios de evaluación ambiental en cuatro zonas prioritarias en coordinación con SEMARNAP, PROFEPA, Comisión Nacional del Agua (CNA) Y CIMADES, durante los últimos meses de 1995 se determinaron los requisitos técnico-administrativos que deberán contener cada uno de los estudios; y a la fecha se están haciendo los trabajos para definir, mediante los procedimientos legales respectivos, la institución que realizará los estudios para las áreas de Mecocacán y Cuenca del Río Carrizal.

b) Los apoyos a proyectos productivos y de desarrollo social. Se entregaron en efectivo en el curso de 1995 al Gobierno del Estado, destinados a:

- Proyectos de desarrollo microregional para comunidades indígenas del Municipio de Nacajuca, consistentes en obras de Infraestructura y de servicios (construcción de drenaje, ampliación de red de agua entubada, mejoramiento de la vivienda; apoyo a la actividad artesanal y a actividades de producción primaria).
- Proyectos productivos y sociales en los Municipios de Centro, Cárdenas, Centla y Paraíso: pecuarios, agrícolas, obras de infraestructura y apoyos sociales.
- El Programa de Empleo en diez municipios en los que existen actividades petroleras, consistente en la realización de trabajos tendientes a restablecer la infraestructura vial y de servicios de las comunidades que fueron afectadas por los huracanes Opal y Roxanne.
- El Sistema Estatal de Información de la Gestión Ambiental, consistente en la creación de una base de datos sobre la materia ambiental, que constituya la herramienta para la realización de proyectos para identificar de mejor manera esta problemática.
- Los recursos para equipos y artes de pesca y otros apoyos productivos a pobladores de 43 comunidades, entregados entre abril y noviembre del año pasado.
- El Programa "Pemex en la salud de la Familia Tabasqueña" consistente en el fortalecimiento de 4 programas básicos del Sector Salud de la Entidad destinados a: adquisición de medicamentos; apoyo al Sistema Estatal de Emergencias; rehabilitación y equipamiento a Centros de Salud Rurales; y, equipamiento de Unidades Médicas en Centros de Salud Rural dispersos.

En los términos convenidos entre Pemex y el Gobierno del Estado de Tabasco, a éste corresponde informar sobre la aplicación de los apoyos otorgados y los avances de las obras, proyectos y acciones acordadas.

c) Las donaciones en especie, se aplicaron de la siguiente manera:

- Los 159.4 kms de tubería de diversos diámetros: en 1995 se entregaron a Municipios y comunidades 9,862 tramos que equivalen a 98.6 kms aproximadamente. Esta tubería sirvió fundamentalmente para obras diversas en las comunidades de 13 municipios del Estado.
- Con respecto al asfalto, en 1995 se entregaron 23,012 M3 de C-6 que habían sido donados en 1994. Los 66,600 M3 autorizados por el Consejo de Administración en su Sesión de Octubre de 1995, se aplicarán en este año de 1996.
- De los 22,500 M3 de grava, al 31 de dic. se habían entregado 12,900 M3; los combustibles se habían entregado en un 42% en promedio al 31 de dic.

- El terreno de 3,192 M2 para la construcción de un Centro de Salud en Ciudad Pemex se encuentra en trámite de desincorporación.
- Los 2,140 tambos que se entregaron a 6 Municipios sirvieron para la recolección de basura.
- Se realizó el equipamiento de un pozo de agua potable en Cárdenas y se entregaron al Gobierno del Estado los nueve tanques para almacenamiento de asfalto.

Por último, se reportan los diversos apoyos que Pemex brindó para contribuir a atender oportunamente a los damnificados por los huracanes Opal y Roxanne.

## 2. Acciones conjuntas con el Gobierno del Estado

Petróleos Mexicanos considera que la protección y restauración del ambiente no es solamente una obligación que impone la ley sino una responsabilidad moral ante la sociedad. Por ello su política en esta materia está dirigida a que en todas las actividades industriales que realiza se obtenga una armonía con la ecología del lugar donde se ubican sus instalaciones.

Así, de acuerdo a partir de los planes de un convenio firmado en mayo de 1983 con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la institución petrolera asume la obligación de proteger, controlar y restaurar el medio ambiente en lo relativo a sus actividades industriales, así como de las comunidades y poblaciones en donde opere.

Pemex se compromete a la restauración de terrenos afectados por derrames de hidrocarburos, a la preservación ecológica de las especies, a evitar los olores provenientes de los tanques de almacenamiento, a la racionalización en el uso del gas natural en industrias localizadas dentro y fuera del Valle de México, al mejoramiento de la calidad de combustibles y al ahorro de energía. Algunas de estas acciones como las relativas a la restauración de terrenos afectados por derrames de aceite y otras materias y el mejoramiento de la calidad de combustible, ya se encuentran en marcha.

En la Zona Sureste se cumplen diversas acciones de restauración de suelos afectados por los derrames de hidrocarburos, a causa de fallas en tuberías. En la Zona Sur se restaurarán los suelos de El Plan, Ixhuatlán, Blasillo, Moloacán y La Venta, en Tabasco, en donde están instaladas baterías de separación. En la Zona Norte se restauran los daños causados en los terrenos de la planta deshidratadora Cacalicao. En la Zona Centro quedarán reparados los perjuicios ocasionados en el área circundante a la batería de separación de San Andrés, Remolino y Punta Piedra.

Existen zonas que han sido afectadas por actividades industriales que han tenido carácter de prioridad, como sucede en los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas. En estas zonas se está prestando atención especial, sobre todo cuando se han generado conflictos que de su razón ecológica han derivado en conflictos de orden social y político, como en el caso de Tabasco.

En las zonas como el Pantano de Santa Alejandrina, Minatitlán, Veracruz, Puerto de Dos Bocas, Tabasco y Laguna El Limón, Chiapas, se aplican dos programas específicos: el primero enfocado a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de

la flora y fauna, apegándose a los lineamientos de las reservas de la biosfera establecidos por el Programa del Hombre y la Biosfera, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura. El segundo consiste en la creación, conservación y desarrollo de un refugio marino en la Zona de los Petenes, Campeche.

En cuanto a los olores desagradables que provienen de los tanques de almacenamiento y que a veces invaden la atmósfera, Pemex está revisando la tecnología existente para adoptar las medidas necesarias correctivas y evitar las emisiones de vapor.

#### En el Estado de Tabasco

Como una respuesta a la demanda ciudadana, el gobierno de Tabasco buscó que Pemex se convirtiera en aliado del desarrollo de la entidad, y para ello se estableció el pasado 21 de marzo de 1995 el Acuerdo de Coordinación Especial, que fue ratificado el 4 de mayo con la firma del anexo de Ejecución 1996.

Inicialmente Pemex aportó 277.7 millones de pesos, para poder ejecutar obras de infraestructura necesaria, así como apoyos para proyectos productivos y de desarrollo social en comunidades más necesitadas; este año Pemex, en su acuerdo de colaboración, determinó asignar recursos por 291 millones de pesos para lograr avanzar en mejoras en el sector social.

La aplicación de los 291 millones 240 mil pesos se harán de la siguiente manera:

- 201 millones se concretarán en la ejecución por parte de Pemex de obras de infraestructura y equipamiento en diversos municipios de la entidad.
- 34 millones 82 mil pesos adicionales constituirán una aportación directa de recursos financieros del gobierno para ejecutar proyectos de reactivación económica y desarrollo comunitario de tipo agrícola y pesquero, así como otros proyectos de desarrollo social entre los que destacan el mejoramiento de la vivienda rural, el apoyo a la economía familiar y programas de empleo; igualmente un programa emergente de repoblación de bancos naturales y cultivos ostrícolas en sistemas lagunares de la entidad.

Además de contribuir con obras de infraestructura caminera y de servicios, Pemex aporta los recursos que previamente ha concertado con el Gobierno del Estado, para que las demandas de acciones sociales y empleos que surgen de los Comités se concreten en satisfacciones colectivas.

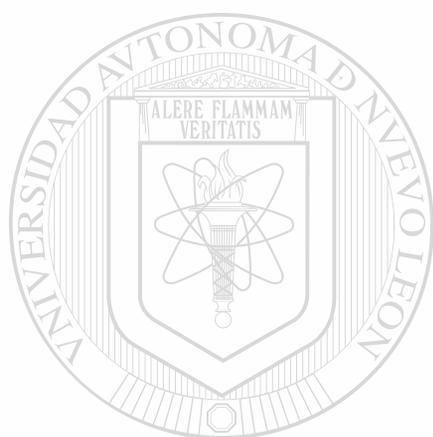
### 3. Proyectos

Con la finalidad de restaurar el daño ecológico causado por la actividad petrolera en la región sureste, investigadores de las Universidades Nacional Autónoma de México y Juárez Autónoma de Tabasco, conjuntamente con el Instituto Mexicano del Petróleo y la empresa estadounidense Batel, se encuentran realizando una investigación profunda sobre la contaminación ambiental que la industria petrolera ha efectuado y efectúa en el sureste, esto se lleva a cabo monitoreando la trayectoria de los contaminantes, partiendo de las fuentes.

Se pretende decir qué es lo que está contaminando, cuánto, en dónde se genera y cómo se pueden reducir los efectos. Esta investigación es a tres años, pero

se está trabajando en el primer informe "prospectivo" y los primeros resultados "propositivos" estarán listos en seis u ocho meses.

Además, cabe mencionar que, están participando en la entidad para hacer estudios y evaluaciones del impacto ambiental de la industria petrolera en el sureste, la organización internacional Oil Watch, el Movimiento Ecologista Mexicano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la participación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO II

### MARCO JURIDICO

El análisis que llevaré a cabo a continuación será desglosado en dos apartados, que consistirán en considerar todas las disposiciones jurídicas relativas, en primera instancia, a la atención del problema de contaminación ocasionado por la industria petrolera mexicana; y en segunda instancia, a las restricciones y posibilidades que existen en nuestra legislación para que las entidades federativas establezcan impuestos a actividades estratégicas reservadas exclusivamente a la Federación, como es el caso de la industria petrolera.

#### A. ATENCION DE CONTAMINACION PROVOCADA POR LA INDUSTRIA PETROLERA

Dentro del Marco Jurídico de las actividades petroleras, en materia de protección ambiental, encontramos que la industria petrolera es de utilidad pública sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos y es con base en este principio que se orientan las demás disposiciones jurídicas, como observaremos en las citas textuales de los artículos respectivos de la Constitución Mexicana y de las leyes respectivas.

Notaremos también que por ser la industria petrolera de exclusiva jurisdicción federal, desarrollada por la empresa pública descentralizada Pemex, y controlada presupuestariamente por la Federación, es esta última quien determina las medidas a tomar en materia ambiental, insuficientes como hemos visto, debido a que no se ha reconocido la magnitud del problema a largo plazo, o bien, porque se sacrifican los demás recursos humanos y naturales y el medio ambiente, por la importante contribución que esta industria hace a la economía nacional.

El orden en el cual serán presentadas las disposiciones será el siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
5. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
7. Ley orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios

## 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los siguientes tres artículos de nuestra Carta Magna que expongo se refieren al dominio y control exclusivo del Gobierno Federal sobre las tierras y aguas nacionales y sobre las áreas estratégicas que señala como tales, así como la facultad de establecer los organismos y empresas que requiera para llevar a cabo dicho dominio y control.

En estas disposiciones se fundamenta la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, con diversas finalidades, incluidas las de cuidar de su conservación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, estableciéndose también la facultad de emitir las medidas necesarias para, entre otros, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Con esto tratamos de mostrar la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal y sus organismos de hacer buen uso de los recursos naturales en beneficio de la sociedad para la cual existen.

### **Artículo 25, párrafo cuarto**

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

### **Artículo 27**

**Párrafo primero.** “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

**Párrafo tercero.** “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el Interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

**Párrafo cuarto.** “Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los

terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”

**Párrafo sexto.** “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

**Párrafo octavo.** “La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.”

#### **Artículo 28, párrafo cuarto y quinto**

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”

Los siguientes dos artículos establecen la organización de la Administración Pública Federal y la creación de los organismos y entidades encargados de realizar las actividades exclusivas del Gobierno Federal a que se refieren los artículos antes mencionados y el control que se ejercerá sobre dichos organismos y entidades, dentro de los cuales se encuentran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, que elaboran y desarrollan programas de manera conjunta para la atención de la contaminación y daño que se genera por la industria petrolera.

#### **Artículo 90**

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

#### **Artículo 134, párrafo primero**

"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

#### 2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Los artículos que aquí menciono de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional señalan más específicamente el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos, definiendo lo que se entiende por hidrocarburos y por industria petrolera, la cual será llevada a cabo por la empresa pública descentralizada Petróleos Mexicanos. Señalando además que la industria petrolera tiene prioridad sobre cualquier otra actividad, en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, es decir, pudiera parecer que se quiere decir que sin importar daños y necesidades de otra índole, la industria petrolera será desarrollada por causa de utilidad pública.

#### **Artículo 1**

"Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional -Incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él."

#### **Artículo 2**

"Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del Artículo siguiente.

En esta Ley se comprende con la palabra "petróleo" a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el Artículo 1o."

### **Artículo 3**

La industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial;
- III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

### **Artículo 4**

"La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o. por conducto de Petróleos Mexicanos, Institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismo que en el futuro establezcan las leyes."

### **Artículo 9**

"La Industria Petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos."

### **Artículo 10**

"La Industria Petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su Industria Petrolera."

## 3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Enseguida menciono los deberes y facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de la Secretaría de Energía, en materia ecológica, de desarrollo de la industria petrolera y de afectación de esta última al medio ambiente y recursos naturales.

### **Artículo 33**

"A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos; ...
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
- XI. Llevar el catastro petrolero, ..."

### **Artículo 32-Bis**

\*A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca; ...

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la coordinación de los particulares;

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;”

#### **4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

A continuación presento los artículos relativos a la regulación de las entidades paraestatales de la administración pública federal, que se encuentran contenidos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en su Reglamento, dentro de las cuales se encuentra Petróleos Mexicanos, que será controlada por la Secretaría de Estado coordinadora del sector, en este caso Secretaría de Energía, en lo relativo a su operación, financiamiento y gasto; debiéndose ajustar al respecto, a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que deriven del mismo.

### **Artículo 1o.**

\*La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.\*

### **Artículo 8o.**

\*Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la

operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley.”

#### **Artículo 14**

“Son organismos descentralizados las personas Jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

#### **Artículo 46**

“Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso, contemplarán:

- III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen;”

#### **Artículo 47**

“Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos. ”

#### 5. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

#### **Artículo 22**

“La operación de las entidades paraestatales se regirá por los programas sectoriales en cuya elaboración participen y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.”

#### **Artículo 24**

“Las entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las asignaciones de gasto financiamiento que para estos efectos dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo ser aprobadas, previamente, dichos anteproyectos por sus órganos de gobierno y remitidos a la propia Secretaría a través de su coordinadora sectorial, con el fin de que se integren al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que conforme a la legislación será remitido para su aprobación a la Cámara de Diputados.”

#### 6. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En este apartado trato de mostrar los principales ordenamientos en materia ecológica y de preservación del medio ambiente, que tienen implicaciones para la industria petrolera; en los cuales observamos que, tratándose de dicha industria y actividades derivadas, es la Federación quien debe llevar a cabo las medidas necesarias para la protección de los recursos naturales y medio ambiente, las cuales

establece en los programas sectoriales derivados de el Plan Nacional de Desarrollo, ejecutado por la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos, como ya hemos mencionado.

#### **Artículo 1o.**

“La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para:

- I. Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación;
- II. El ordenamiento ecológico;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La protección de las áreas naturales y la flora y fauna silvestre y acuáticas;
- V. El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
- VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia, y
- VIII. La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.

Las disposiciones de esta ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionan con las materias que regula este propio ordenamiento.”

#### **Artículo 4o.**

“Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, la entidad federativa y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

- I. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y
- II. Competen a los Estados y Municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.”

#### **Artículo 5o.**

“Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:

- X. La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente;
- XV. El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal, ...
- XVII. ... así como el aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas, de acuerdo con su vocación; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos;

XVIII. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;

XIX. La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;"

#### **Artículo 15**

"Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

VII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;"

#### **Artículo 29**

"Corresponderá al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, evaluar el impacto ambiental a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, particularmente tratándose de las siguientes materias:

- II. ... oleoductos, gasoductos ...
- III. Industria química, petroquímica, ...
- IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación"

#### **Artículo 108**

"Para prevenir y controlar los efectos nocivos de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables en el equilibrio e integridad de los ecosistemas, la Secretaría expedirá las normas técnicas ecológicas que permitan:

- I. La protección de las aguas que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos;
- II. La protección de los suelos y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportuna y debidamente tratadas,
- III. La adecuada ubicación y formas de los depósitos de desmontes, relaves y escorias de las minas y establecimientos de beneficio de los minerales."

#### **7. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios**

##### **Artículo 1o.**

"El Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica, por conducto de Petróleos Mexicanos y de los organismos descentralizados subsidiarios en los términos que esta Ley establece, y de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus reglamentos."

##### **Artículo 2o.**

"Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de Junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en esta Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo."

### **Artículo 3o.**

\*Se crean los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismos que tendrán los siguientes objetos:

I. Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y el gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;

II. Pemex-Refinación: procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

III. Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y

IV. Pemex-Petroquímica: procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Las actividades estratégicas que esta Ley encarga a Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación y Pemex-Gas y Petroquímica Básica, sólo podrán realizarse por estos organismos.\*

Petróleos Mexicanos y los organismos descritos estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Dichos organismos tendrán el carácter de subsidiarios con respecto a Petróleos Mexicanos, en los términos de esta Ley.\*

### **Artículo 11**

\*Serán facultades y obligaciones de los directores generales las siguientes:

XI. Cuidar de la observancia de las disposiciones relativas al equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que garanticen el uso adecuado de los recursos petroleros;

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por lo antes expuesto podemos concluir que, la afectación del medio ambiente y recursos naturales por la industria petrolera, es atendida por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por la Secretaría de Energía y por Petróleos Mexicanos, siendo principalmente esta última entidad quien asume la obligación de proteger, controlar y restaurar el medio ambiente en lo relativo a sus actividades industriales, y de las comunidades y poblaciones en donde opera, sin considerar la participación de las autoridades estatales en las cuales se llevan a cabo dichas actividades, siendo que éstas últimas son las que tienen el compromiso de solucionar los problemas sociales, de salud, de desempleo, y demás que se derivan y que, al mismo tiempo, no cuentan con los recursos suficientes para atenderlos.

La legislación ambiental enfrenta graves problemas de aplicación, entre otras causas, por el centralismo, esto es, por la concentración de casi todos los organismos públicos en el D.F., donde se acumulan la mayoría de las instancias de decisión, lo que ocasiona que las instituciones locales competentes vean restringidas la posibilidad de reaccionar adecuada y oportunamente ante los problemas regionales y específicos.

Además, el gobierno central sigue ejerciendo un control estricto sobre las entidades públicas, valiéndose del sistema financiero y fiscal centralizado; esto lo logra con el establecimiento de restricciones a las entidades federativas en materia de recaudación fiscal, disponiendo el gobierno federal de la mayor parte de los ingresos tributarios. De igual manera los municipios carecen de poder tributario, ya que los impuestos a recaudar por ellos los determina el gobierno del estado correspondiente.

Por lo que los municipios y los estados dependen casi completamente de los fondos financieros otorgados por el gobierno federal, en atención a la planeación nacional y estatal, distribuyendo la mayor parte de los recursos financieros de conformidad con prioridades sectoriales y en favor de determinados proyectos, impidiendo que las entidades federativas emprendan iniciativas en materia de prevención y protección ambiental, y la atención de problemas sociales, de salud y demás que derivan de la contaminación y daños a sus recursos naturales y medio ambiente, ya que no cuentan con recursos suficientes para realizar las medidas que se requieren y que casi siempre son muy costosas.

## **B. POSIBILIDAD DE ESTABLECER IMPUESTO ESTATAL A LA INDUSTRIA PETROLERA**

A continuación presento todos aquellos preceptos, que considero, establecen las limitantes o restricciones y facultades jurídicas para que las entidades federativas puedan establecer un impuesto a la actividad petrolera por las afectaciones que ésta efectúe a su ecología (objetivo del presente trabajo de investigación), que como conocemos, por ser la industria petrolera de exclusividad federal, pues hace legalmente imposible que las entidades puedan establecer dicho impuesto, sin embargo por lo expuesto hasta aquí, vemos la urgente necesidad de eliminar esa prohibición.

La exposición de estos preceptos será en el orden que enseguida menciono: <sup>®</sup>

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
5. Ley de Planeación
6. Ley de Coordinación Fiscal

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los primeros dos artículos que enseguida menciono, son los mismos a los que ya hice referencia en el apartado anterior, pero, por ser de importancia para el presente análisis, veo la necesidad de volver a mencionarlos, ya que se refieren al establecimiento de la propiedad y dominio sobre las tierras y aguas del territorio nacional que ejerce la Nación y en especial sobre las áreas estratégicas que son de exclusividad de la Federación, dentro de las que se encuentra incluida la explotación de petróleo y demás hidrocarburos.

Esta exclusividad del Gobierno Federal sobre los hidrocarburos es la primer limitante que nos encontramos ante la propuesta del presente trabajo de investigación, ya que como se menciona en el mismo texto del artículo 27, en el párrafo sexto, es únicamente la Nación quien puede llevar a cabo la explotación de dichos recursos en los términos de la ley reglamentaria respectiva que, como veremos más adelante, establece que será sólo ésta quien dicte las disposiciones o reglamentaciones que la rijan y establezca los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.

### **Artículo 27**

**Párrafo primero.** "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

**Párrafo tercero.** "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

**Párrafo cuarto.** "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional."

**Párrafo sexto.** "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o

trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

**Párrafo octavo.** "La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados."

**Artículo 28, párrafo cuarto y quinto**

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

Quise presentar este artículo 31 en el que se establece la obligación de contribuir para los gastos públicos, para hacer resaltar la importancia del lugar de residencia del contribuyente, esto con la finalidad de tomarlo como referencia y tenerlo presente en la justificación del establecimiento de un impuesto a la industria petrolera, por parte de las autoridades estatales en cuyo territorio desarrolle sus actividades dicha industria y para ayudar a contribuir a los gastos públicos del lugar donde residan.

**Artículo 31**

"Son obligaciones de los mexicanos:

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

Los artículos 40 y 41 que enseguida menciono, hacen referencia a la definición de las características de nuestra Nación, que consiste en constituirse como una República representativa, democrática y federal, en virtud de las cuales los Estados subordinan su soberanía y aceptan acatar las estipulaciones del Pacto Federal.

#### **Artículo 40**

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

#### **Artículo 41**

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Estos próximos dos artículos son importantes, en virtud de que establecen los órdenes de competencia para legislar, señalando además las reservas que se hace la Federación para legislar y establecer contribuciones sobre ciertas actividades, dentro de las cuales se encuentra incluida la del aprovechamiento y explotación de hidrocarburos y recursos naturales a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma Constitución, mismos que ya presentamos, y sobre especiales a la gasolina y productos derivados del petróleo.

#### **Artículo 71**

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete;

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

#### **Artículo 73**

“El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XXIX. Para establecer contribuciones:

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

5o. Especiales sobre:

- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

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

Por último, en lo que respecta a la Constitución, encontramos las prohibiciones que se establecen a las entidades en cuanto a legislar sobre el establecimiento de gravámenes o tributos se refiere, observando que aquí no se enumera la prohibición de establecer contribuciones sobre afectaciones al medio ambiente en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que se encuentren dentro de la jurisdicción de las entidades federativas.

#### **Artículo 117**

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

#### **Artículo 118**

“Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

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

## 2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

Dentro de todos estos artículos de esta ley que nuevamente presento, considero importante hacer resaltar el artículo 9, debido a que éste señala específicamente que únicamente será competencia del Gobierno Federal establecer disposiciones, reglamentaciones e impuestos que graven a la industria petrolera, lo que para el objeto de nuestro trabajo de investigación, constituye una restricción importante.

#### **Artículo 1**

“Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional -incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él.”

**Artículo 2**

“Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del Artículo siguiente.

En esta Ley se comprende con la palabra “petróleo” a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el Artículo 1o.”

**Artículo 3**

“La Industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;
- II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial;
- III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.”

**Artículo 4**

“La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el Artículo 3o. por conducto de Petróleos Mexicanos, institución pública descentralizada cuya estructura, funciones y régimen interno determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones correspondientes, o por cualquier otro organismos que en el futuro establezcan las leyes.”

**Artículo 9**

“La Industria Petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.”

**Artículo 10**

“La Industria Petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su Industria Petrolera.”

### 3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El siguiente artículo lo presento con la finalidad de tener presente las facultades que las leyes le otorgan a la Secretaría de Energía como coordinadora del sector al cual pertenece la industria petrolera, y como responsable de conducir la actividad de las entidades paraestatales que están bajo su jurisdicción.

**Artículo 33**

“A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos y gaseosos; ...

III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

XI. Llevar el catastro petrolero, ...”

#### 4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

La legislación que a continuación menciono, establece la regulación de las entidades paraestatales de la administración pública federal, dentro de las cuales se encuentra la empresa Petróleos Mexicanos, que es un descentralizado encargado de realizar las actividades de la industria petrolera.

##### **Artículo 1o.**

“La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.”

##### **Artículo 6o.**

“Para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.”

##### **Artículo 14**

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

#### 5. Ley de Planeación

Dentro de las regulaciones a las entidades paraestatales encontramos en esta ley, un precepto que establece que dichas entidades deberán atender las propuestas de los estados en lo relativo a las acciones que realicen en territorio de éstos; que tal y como lo planteamos en el presente trabajo de investigación, y tratándose de tan importantes actividades que desarrolla la industria petrolera, es necesario que esta disposición sea cumplida.

En los tres últimos artículos de este apartado, se establece la regulación de la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, en materia de actividades a ejecutar en atención al Plan Nacional de Desarrollo, y la prevención del incumplimiento a dichos convenios, señalando la necesidad de fijar sanciones en los mismos.

### **Artículo 17**

“Las entidades paraestatales deberán:

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;”

### **Artículo 33**

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.”

### **Artículo 34**

“Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;”

### **Artículo 44**

“El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República.”

## **6. Ley de Coordinación Fiscal**

Ya hemos visto en los preceptos de la Constitución, que las entidades han aceptado subordinarse al Pacto Federal en materia financiera y fiscal y acorde con lo que establece la propia Constitución, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y D.F., y establecer la participación que les corresponda en los ingresos federales.

En la presente ley que estamos analizando se establecen otras restricciones a las entidades que acepten coordinarse, ya que adquieren el compromiso de enterar a la Federación la recaudación que efectúen de los Impuestos federales y de otros Ingresos.

De los artículos más importantes a que hago referencia, se encuentran el 10, 10-A, 11 y 13 por lo siguiente:

- En los artículos 10 y 13, se establece la celebración de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Convenios de Colaboración Administrativa de Ingresos Federales, respectivamente, entre la Federación -a través de la SHCP- y las entidades federativas, estableciéndose que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal será integralmente y no sólo por algunos Ingresos de la Federación.
- El artículo 10-A especifica cuáles serán los derechos estatales o municipales que las entidades federativas que acepten coordinarse en derechos, no deben mantener en vigor, que consisten básicamente en licencias, permisos, autorizaciones, registros, etc.
- El artículo 11, que es el más importante dentro de la materia de nuestro estudio, establece la disminución en las participaciones que reciban las entidades coordinadas cuando éstas violen los artículos 73 fr. XXIX, 117 fr. IV a VII y IX o 118 fr. I de la Constitución; es decir, los relativos a la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, y sobre las prohibiciones a las entidades para establecer ciertos gravámenes; los cuales ya habíamos comentado en el apartado correspondiente; por lo que, faltar a este precepto de la Ley de Coordinación Fiscal tendría consecuencias de trascendencia para las entidades, ya que percibirían ingresos inferiores al dejar de estar Adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que podría ocasionar que no tuviera los suficientes recursos para cubrir su Presupuesto de Egresos.

#### **Artículo 1**

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

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

En este artículo 2, es importante hacer notar lo que establece el tercer párrafo, esto es que, dentro de los ingresos que percibe la Federación de la industria petrolera (derecho sobre la extracción de petróleo, derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo y derecho adicional sobre la extracción de petróleo), solamente será participable a las entidades, el derecho sobre la extracción de petróleo, que representa un 73.6% de dichos derechos, y el 26.4% restante se lo reserva la Federación (estos datos son del ejercicio 1996).

#### **Artículo 2**

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

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

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

Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa ni el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas en los términos del artículo 3-A de esta Ley.

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

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

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

- II. El 45.17%, en los términos del artículo 3 de esta Ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.”

#### **Artículo 2-A**

“En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

- II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.”

#### **Artículo 3-A**

“Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6°G.L., alcohol y bebidas alcohólicas.
- II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada

entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado."

### **Artículo 10**

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

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

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

### **Artículo 10-A**

"Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos
- d) Licencias para conducir vehículos
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos
- f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a. Registro Civil
- b. Registro de la Propiedad y del Comercio

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia."

### **Artículo 11**

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

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

### **Artículo 13**

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

En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Con estos preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, damos por terminada la presentación del Marco Jurídico en general, en el que mostramos los principales elementos a considerar para el desarrollo de la propuesta de la presente investigación. En el siguiente capítulo a desarrollar, analizaremos diversos aspectos de la Coordinación Fiscal, debido a que, uno de los objetivos de la política económica y fiscal del gobierno actual consiste en la creación de un Nuevo Federalismo Fiscal que permita una mejor distribución de los recursos hacia las entidades federativas, y a través del cual se abre la posibilidad de que, atendiendo a los problemas de insuficientes recursos en dichas entidades, éstas puedan disponer de mayores Ingresos, pudiendo ser a través de el Impuesto estatal que aquí planteo, obviamente que será de aquellas entidades en las que lleve a cabo actividades la industria petrolera.

## CAPITULO III

### ANALISIS DEL NUEVO FEDERALISMO FISCAL

Como mencionamos en el capítulo anterior en su último apartado, a continuación haremos un análisis de diversos elementos de la Coordinación Fiscal a la luz del Nuevo Federalismo Fiscal a que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 1994-2000, esto con la finalidad de fundamentar o brindar más elementos ante la posibilidad de proporcionar mayores recursos a las entidades federativas en las cuales desarrolla actividades la industria petrolera, a través del establecimiento de un impuesto estatal que deba pagar dicha industria y que brinde mayores recursos a esas entidades para que éstas cuenten con mayores recursos para la atención de los problemas que origina el desarrollo de esas actividades.

#### A. CONCEPTO DE COORDINACION FISCAL

La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La concurrencia fiscal se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que mientras en la coordinación existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la Federación, en la concurrencia estamos en presencia de un típico caso de doble tributación.

Elementos de la coordinación fiscal:

1. Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate. Es decir, queda enmarcada dentro del contexto de nuestro principio de legalidad.
2. Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.
3. Requiere de la Intervención de las Entidades Federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

Como mencionamos en el capítulo anterior, el párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución nos indica que: "Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine..." y reglamentando esta norma, la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 1o. párrafo tercero y 6o. establece lo siguiente:

"1. La SHCP celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley...."

"6. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general".

De esto podemos concluir que la coordinación tributaria se rige en términos generales, por las reglas siguientes:

- a) Todos y cada uno de los ingresos tributarios mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, se encuentran reservados a la Federación.
- b) No obstante que el párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional la limita a unos cuantos impuestos especiales, en la práctica viene operando respecto de todos aquellos tributos que a la Federación le parecen convenientes, como lo demuestran los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal que mencionamos, y con apoyo en lo que dispone la fracción VII del mismo artículo, que establece que el Congreso de la Unión está facultado para decretar en materia federal todas las contribuciones que estime necesarias para cubrir el Presupuesto Nacional.
- c) La participación de las entidades federativas se fija en proporción al rendimiento global de los tributos coordinados.
- d) Sin embargo, dicha participación no sólo comprende el producto de los tributos coordinados, sino también el de las multas y recargos que se cobren a los contribuyentes remisos domiciliados en el territorio de la entidad de que se trate.
- e) Es requisito indispensable que las entidades se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre las fuentes de riqueza objeto de los tributos federales coordinados. En esta regla radica la esencia del sistema de coordinación.
- f) La competencia tributaria de las entidades federativas entre sí, se rige por el "principio de residencia" previsto en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, que impide a una entidad gravar los ingresos, rendimientos o utilidades de las personas, físicas o morales, que no tengan establecido su domicilio en su respectivo territorio, aun cuando dentro del mismo se haya producido el hecho generador del tributo de que se trate, o bien cualquier acto vinculado con dicha generación.
- g) La coordinación fiscal alcanza a los Municipios.

La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las entidades federativas.

Esto conlleva una gran desventaja, pues propicia el centralismo fiscal opuesto a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La coordinación, a la larga, puede conducirnos a un régimen tributario en el

que sólo subsistan tributos o contribuciones federales y una serie de participaciones en su rendimiento que alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas.

## B. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL

### 1. Período 1948 - 1979

De 1948 a 1977 la estructura impositiva nacional se caracterizó por un sistema mixto, es decir, por un esquema que permitía espacios tributarios concurrentes y, a su vez, comprendía convenios específicos de coordinación entre el gobierno federal y las entidades por cada impuesto federal, como en el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles, sobre embotellamiento de bebidas alcohólicas, al ingreso global de las empresas causantes menores, sobre productos del trabajo, sobre tenencia o uso de automóviles, así como impuestos en algunas actividades de administración tributaria, como la vigilancia de los contribuyentes y la fiscalización conjunta.

El funcionamiento de la estructura impositiva nacional basado en un sistema de relaciones entre el gobierno federal y las entidades duró poco más de treinta años. En este lapso, el desarrollo del federalismo fiscal en México, a partir de la ampliación de las acciones de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades, fue requiriendo paulatinamente eliminar gravámenes estatales y municipales concurrentes en el ámbito impositivo federal y, de manera paralela, el aumento de tarifas en los impuestos federales coordinados con las entidades, con el fin de compensar a éstos, por medio de las participaciones en el rendimiento del impuesto federal correspondiente, los ingresos que dejaban de percibir. En algunos casos, y de común acuerdo, se convino en que el impuesto podría administrarse totalmente o en ciertas fases por las tesorerías de las entidades.

La experiencia más ilustrativa de la coordinación fiscal en la década de los setenta fue el impuesto sobre ingresos mercantiles. A pesar de que en este gravamen se logró coordinar a todas las entidades federativas después de varias medidas de política fiscal, constituyó la base para establecer el impuesto al valor agregado. Así, el convenio de coordinación en este impuesto padeció varias modificaciones, una de las cuales consistió en que el gobierno federal otorgaría una compensación adicional equivalente a 10% del importe tal que percibieran por participaciones y cuotas adicionales a las entidades que se coordinaran. Sin embargo, sólo quince entidades federativas se coordinaron, pues para el resto la coordinación significaba un sacrificio fiscal al no compensarse la tasa estatal y municipal que regía en esas entidades. Entre 1971 y 1973 aumentó la tasa del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. En 1973 se estableció una tasa general de 4% y dos especiales de 10%. En 1974 se fijó una tasa especial de 5, 10, 15 y 30%, lo que permitió que las entidades que no estuvieran coordinadas con este impuesto lo hicieran.

También durante los años setenta, se presentó un cambio en la composición de los ingresos tributarios brutos del gobierno federal. En efecto, mientras que la recaudación por concepto del impuesto sobre la renta se mantuvo y los impuestos indirectos comenzaron a disminuir en importancia, ambos como proporción del total de los ingresos tributarios federales, el renglón del comercio exterior aportó mayores recursos tributarios como consecuencia de la exportación de hidrocarburos.

A fines de los años setenta, una reforma fiscal federal profunda, enmarcada en un proceso de planeación del desarrollo y en un programa de reforma administrativa, logró modificar la política de coordinación fiscal (y en consecuencia el funcionamiento del federalismo fiscal), así como fijar de común acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades un esquema rector del campo impositivo nacional, mediante un ordenamiento federal que adhirió a los gobiernos estatales a un sistema nacional, sentó las bases para reducir de manera importante la concurrencia impositiva y enlazó un conjunto de procesos antes dispersos, para simplificarlos y hacerlos congruentes con la regionalización de la estructura administrativa de las oficinas hacendarias del gobierno federal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado por la Ley de Coordinación Fiscal, al lograr armonizar las facultades impositivas de los gobiernos federal, estatal y municipal, permitió simplificar la estructura tributaria nacional y eliminar convenios de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades por cada impuesto federal. En cambio, fue suscrito un solo convenio de adhesión respecto a todos los impuestos federales que comprende la coordinación de los gobiernos estatales con el gobierno federal, con lo cual, fue posible también establecer de un sistema de transferencias (participaciones) que sirvió en su origen como mecanismo resarcitorio de los ingresos que las entidades y municipios dejaron de percibir por su adhesión al sistema.

Con objeto de que los gobiernos estatales y municipales contaran con una afluencia de recursos tributarios fijos mediante participaciones, como proporción de la recaudación federal total y no sólo por algunos impuestos federales, en 1980, con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal comenzó un proceso de descentralización financiera mediante la sistematización de la coordinación fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

Para lograr lo anterior, entre otra medidas, se instrumentó un esquema mediante el cual las entidades y municipios participarían de un volumen de recursos tributarios conforme un porcentaje de la recaudación federal total. El propósito de este mecanismo de coordinación fue eliminar la doble o triple tributación que se presentaba sobre una misma fuente impositiva, facilitar la simplificación de la estructura impositiva nacional y establecer menor número de cargas fiscales a los contribuyentes mediante la desaparición de varios gravámenes locales y con la implantación del impuesto al valor agregado.

La adhesión de las entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue una decisión generalizada, debido fundamentalmente a que el propio convenio de adhesión garantizó a las entidades federativas el resarcimiento, durante los primeros años, de los recursos tributarios que las mismas dejaron de percibir por la derogación o suspensión de gravámenes locales, así como el incremento que tuvo la recaudación federal por la exportación de hidrocarburos, ya que dicho concepto se incluyó en la recaudación federal participable.

En comparación con la etapa anterior de la coordinación fiscal que abarca los años 1948 a 1979, los gravámenes estatales y municipales vigentes en los años setenta, se encontraban por abajo de su potencial recaudatorio, lo que obligaba a canalizar mayores recursos hacia las entidades y a reformar el sistema tributario en su conjunto.

En efecto, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la carga fiscal total del país en 1979 era de 19.88% del PIB, de la cual 15.03% correspondía al gobierno federal, 1.91% a los estados (sin incluir participaciones) y 2.94% a cuotas de seguridad social. Para 1980, año en que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la carga fiscal total se incrementó considerablemente al pasar a 22.55% del PIB, de la cual 17.88% correspondió al gobierno federal, 1.72% a las entidades (sin incluir participaciones) y 2.95% a cuotas de seguridad social.

## 2. Periodo 1979 - 1996

Dos circunstancias colocaron al sistema tradicional de participaciones en especial crisis en los últimos años. Una era el régimen de participaciones en el impuesto sobre producción de petróleo y otra, ciertas manipulaciones en ingresos mercantiles para ubicar el lugar de la percepción del ingreso las cuales se empezaron a desarrollar en varias entidades.

En materia de petróleo (sólo lo que ocurría en los años de 1977, 1978 y 1979, en los que la producción y exportación de petróleo empezó a desarrollarse en forma importante), estaba sólo vigente en forma parcial la Ley del Impuesto al petróleo y sus derivados, de 30 de diciembre de 1947, con adiciones o reformas de los años de 1950, 1953 y 1955.

Se dice que estaba sólo "parcialmente vigente", porque el único productor de petróleo lo era el organismo público descentralizado PEMEX, para el que las Leyes de Ingresos de la Federación, desde hacía varios años, establecían un régimen fiscal especial, según el cual el impuesto de producción y otras actividades "que desarrolla en su carácter de causante directo de impuestos establecidos en leyes federales" (dentro de las que quedaban comprendida la Ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados) se pagaría no como lo disponían dichos ordenamientos sino con tasas que han variado año con año sobre el importe total de sus ingresos brutos, del que sólo podría deducir, entre otros, lo que hubiera obtenido por la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, que únicamente quedaban gravadas con las tasas establecidas por las tarifas del impuesto general de exportación.

Y tratándose de participaciones, la misma Ley de Ingresos de la Federación señalaba, dentro del régimen especial para PEMEX que las Entidades Federativas y los Municipios percibirán participaciones en la proporción y términos que establezcan las leyes tributarias respectivas.

Lo anterior significaba que aunque el impuesto al petróleo y sus derivados no estuviera ya vigente, las entidades y sus municipios seguirían recibiendo participaciones como si el impuesto continuara en vigor. Ahora bien, de acuerdo con las disposiciones de la Ley especial respectiva, la cuota del Impuesto para el petróleo crudo de 0.93 y el combustible y el gas oil de 0.95 será el 10% de su valor, cuando el precio de barril del combustible en N.Y. sea de Dls. 1.00 o menor y aumentará a razón de 0.2% por cada 5 centavos de dólar o fracción que aumente el precio del combustible.

Para determinar el valor del Petróleo combustible, se tomará el promedio de las cotizaciones en N.Y., durante el mes anterior, del barril del combustible denominado "Bunker", puesto a bordo de los barcos.

Por esta mecánica, la cuota teórica del impuesto que ya no se cobrara habría aumentado en forma considerable al elevarse los precios del petróleo en el mercado internacional. Consecuentemente, y como el precio del petróleo en el mercado de N.Y. a principios de 1979 era de Dls. 10.70 la tasa de 10% se eleva a 58.5%.

Sobre esta tasa, que PEMEX no tenía obligación de pagar, se calculaban las participaciones en relación con el impuesto pagado por PEMEX por sus ventas en el mercado interno.

Es de observarse también que en 1978 sólo había 4 entidades en las que se producía petróleo: en una el 62.31% de la producción, en otra el 23%, en otra el 12.13% y en otra el 1.66%.

De haber continuado la situación como estaba en los años de 1977 a 1979, las participaciones habrían llegado en breve al 100% del impuesto realmente pagado por Pemex por sus ventas en mercado interno, lo que habría significado que el beneficio fiscal derivado de la explotación de una riqueza propiedad de la Nación, habría quedado concentrado en sólo 2 entidades de la República. Era necesario un nuevo régimen de participaciones que fuera capaz de distribuir el beneficio de la explotación petrolera a todas las entidades del país.

Así tenemos que hasta 1979, los ingresos de las entidades se conformaban de cuatro rubros:

- la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y las comisiones por gastos de administración del mismo
- las participaciones sobre impuestos especiales
- los impuestos estatales y municipales
- los derechos

Hasta antes de 1980, como vimos en lo antes comentado, la coordinación fiscal se basaba en los dos primeros incisos. Las participaciones a las entidades correspondientes cubrían 45% de la recaudación de la entidad, más multas y recargos correspondientes, más gastos de administración, constituidos por 4% de la diferencia entre el ISIM recaudado a nivel nacional y 45% asignado a la entidad por gastos de administración. Las participaciones a los municipios, por otra parte, se asignaban con 20% de la participación correspondiente a la entidad.

Por otra parte, el monto por participaciones correspondientes a los impuestos especiales -bebidas alcohólicas, cerveza, refrescos, electricidad, minerales, entre otros- dependía tanto de la tasa impositiva aplicada al valor de la producción como del porcentaje de participación establecida para cada rubro. En este renglón destaca la cuantiosa participación de impuestos especiales asignada a las entidades productoras de petróleo, aspecto que heredó el Sistema de Coordinación Fiscal posterior. Cabe subrayar, además, que con este esquema las entidades y municipios tenían soberanía en la implantación y administración de algunos impuestos y derechos; es el caso de los impuestos a la educación y de los agropecuarios. Sin embargo, con el fin de evitar la concurrencia fiscal, y mayores ineficiencias en la

asignación de recursos, esta libertad fue limitada con el convenio de coordinación fiscal de 1980.

Concluyendo, este sistema de participaciones consistía en participar únicamente de la recaudación de algunos de los impuestos de la Federación; sus tasas o proporciones de participación variaban de impuesto a impuesto; el procedimiento para la distribución de las participaciones era diferente en los diversos gravámenes, al variar en cada una de las leyes que los otorgaban (así, podía depender de si la entidad era productora o consumidora, o de ambas, y en algunos casos de la entidad donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso); la época de pago solía estar desfasada en varios meses a partir de la fecha en que se pagaba el impuesto; además de que en su conjunto dichas participaciones, si bien venían aumentando, el incremento de las mismas representaba cada vez una menor proporción de los recursos fiscales totales de la Federación. Y es todo esto lo que hace que se establezca el Convenio de Coordinación Fiscal que viene a corregir algunas de estas deficiencias.

Con la entrada en vigor, en enero de 1980, de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las entidades federativas que así lo desearon mediante la firma de convenios que se celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello pudieron participar en los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones señalados en dicha ley; a cambio de abstenerse de establecer o mantener en vigor gravámenes locales y municipales que contrariaran a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El Sistema Nacional de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, garantizó a las entidades federativas que obtendrían una mayor cantidad de recursos económicos que los que pudieran obtener con el sistema de participaciones anterior a 1980. El Sistema de Participaciones que entraría en vigor a partir del primero de enero de 1980 establecía que todas las entidades participarían en un porcentaje fijo de todos los impuestos federales, representando con ello un por ciento o proporción constante de la recaudación federal, así como de sus incrementos posteriores.

El nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, establecido en 1980, ha presentado una continua evolución. La mayoría de los cambios se han orientado a ajustar el modo y el monto en el que la federación participa de los impuestos a las entidades, a fomentar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos regionales y a favorecer un criterio de equidad. Sin embargo, este esquema arrastra aún algunos errores, y si bien se ha intentado incentivar el esfuerzo recaudatorio de las entidades, los cambios implantados distan mucho de favorecer una correspondencia fiscal.

A continuación se analizan las diferentes formas y porcentajes que han conformado el Fondo General de Participaciones desde 1980 hasta 1992, tomando como base las leyes de coordinación fiscal vigentes en cada uno de los distintos años.

En las Leyes de Coordinación de 1980 y 1981, se señala que el Fondo General de Participaciones se integrará con el 13% de los Ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en

un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los incrementos al 13% de ley, están contenidos en su mayoría, en los anexos al Convenio de Adhesión, los que son 4 para todas las entidades no petroleras y para las entidades petroleras son cinco.

Con los estados petroleros: Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, se firmó un segundo anexo: Anexo 2 al Convenio de Adhesión, en el que se estableció que se tomaría como base el año de 1979, en vez del de 1978, para efectos de las fracciones I y II del artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación; que las participaciones correspondientes al año de 1979 se les pagarían en los términos de las leyes en vigor, pero que no sería tomado dicho monto como base para los efectos de la Ley de Coordinación, sino únicamente el 50% del total, al que debería de aplicarse la proporción que le correspondió dentro de las entidades productoras.

En el segundo párrafo de dicho anexo se señala que para no afectar las participaciones de las demás entidades federativas, la Secretaría procedería a:

- a) Incrementar el Fondo General de Participaciones con el tanto por ciento que represente en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979, la cantidad que resulte para las entidades petroleras.
- b) Disminuir de dichos fondos el por ciento que representaron en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1978, las participaciones que le correspondieron a dichas entidades derivados de la aplicación de la Ley del Petróleo y sus Derivados, incluyendo las de sus municipios y el 10% adicional por estar coordinada la entidad en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Lo anterior representó un incremento en el porcentaje de integración del Fondo General del 0.69%.

En el periodo 1980-1987 el nuevo esquema de participaciones se conformó con tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

1) Fondo General de Participaciones representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Desde el comienzo comprendió 13% de la recaudación federal participable (impuestos federales más derechos de extracción de petróleo y minería), incrementándose paulatinamente este porcentaje hasta 18.5% en 1993. La distribución de este fondo entre las diferentes entidades también ha presentado numerosos cambios. En 1978, el principio de distribución de participaciones fue solo resarcitorio, manteniéndose las ponderaciones vigentes en el esquema anterior, pero implicando la continuación de sus fallas. En particular, las entidades extractoras de petróleo continuaron favoreciéndose. Dos problemas resaltan en este renglón. Primero, en 1978 se estableció un precio transitoriamente alto del petróleo, por lo que el esquema centrado en dicho año implicó, en consecuencia, una participación elevada para dichos estados, en detrimento de los no productores de petróleo o que devinieron a aumentar su producción años más tarde. La alta participación, sin embargo, no se corrigió en años posteriores, cuando el precio del petróleo disminuyó de manera considerable. Segundo, en los estados favorecidos por este esquema de participaciones se presentó una "enfermedad holandesa local", es decir, una atracción de recursos ineficiente hacia la entidad, originada por los montos extraordinarios recibidos y no por un criterio de productividad de los factores.

Durante los años siguientes las reformas a la fórmula de participaciones tuvieron como objetivo incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, para lo cual se asignó un mayor porcentaje de participación a las entidades que incrementaran su recaudación respecto al promedio de recaudación nacional.

En 1981 y 1982 se dieron cambios en el criterio de distribución dirigiéndose únicamente a ajustar el criterio de rezagos. Los criterios de distribución del FGP así establecidos implicaron la permanencia de altas participaciones a entidades productoras de petróleo en 1979 y las ineficiencias originadas de ahí. Por otra parte, el esquema creado para incentivar la recaudación estatal implicó también un sesgo en favor de las entidades con alta capacidad tributaria, regularmente los que contaban con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados y completos y con mejor capacidad y tecnología administrativa. Es más, al darse el incremento de participaciones respecto a la media de la recaudación nacional, algunas entidades disminuyeron su coeficiente de participaciones. Por lo que, dicho esquema implicó un sesgo contra las entidades con ingresos más limitados, con un sector primario de consideración y con mayores necesidades de bienes y servicios públicos, originando, por tanto, un patrón no equitativo de distribución de participaciones.

2) Fondo Financiero Complementario. Este fondo se conformó inicialmente por 3.5% del FGP y por un monto aportado por la federación equivalente a 3% del FGP. Su distribución entre las diferentes entidades se estableció de manera inversa a la participación asignada en el FGP. Debido a que la participación estatal en el FGP tendía a favorecer a las entidades con mayor ingreso y mercados internos más desarrollados, el modo de asignación de las participaciones del FFC tenía un criterio redistributivo.

3) Fondo de Fomento Municipal. Este fondo se constituyó inicialmente con 96.7% de la recaudación correspondiente a 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En la distribución de este fondo, 67% se dirigía exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos; del restante 33% participaban todos los municipios, coordinados o no. ®

En el periodo 1988-1989, con el objetivo de incentivar la recaudación estatal del IVA, en 1988 se reformó la ley de coordinación fiscal. Se asignó directamente 30% de la recaudación del IVA a la entidad que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un fondo ajustado. Esta reforma, acrecentó los problemas de inequidad ya explicados, a modo de asignación del FGP, pues los estados con mayor recaudación de IVA respecto al promedio nacional incrementaron su porcentaje de participación. Como se destacó anteriormente, la mayor recaudación de IVA no sólo se originaba por una mayor eficiencia administrativa sino por un desarrollo más rápido del mercado interno presentado por lo común en entidades con mayores ingresos.

Modificaciones al FGP a partir de 1990. El modo de asignación del FGP, el principal fondo de participaciones, se ajustó de manera importante en 1990. Primero aumentó el porcentaje distribuido de la recaudación federal participable, incrementándose a 18.76%, inicialmente y posteriormente al 20%. En segundo lugar, se fusionaron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario y se reformó la fórmula de distribución de participaciones. Los cambios a la fórmula fueron dos.

Primero, intentando corregir el sesgo inequitativo del esquema de distribución anterior, se asignó un porcentaje (45.7%) del nuevo fondo en términos per capita. Segundo, intentando aplicar un criterio de eficiencia, se asignó un porcentaje (45.7%) del nuevo fondo respecto a la recaudación de impuestos asignables correspondientes a la entidad. Así, el nuevo patrón de distribución de participaciones implicó los siguientes cambios:

- 1) Asignación de 45.17% del nuevo fondo en proporción directa con el número de habitantes del estado respectivo.
- 2) Asignación de 45.17% del nuevo fondo, mediante la aplicación del nuevo coeficiente de participación.
- 3) Asignación de 9.66% restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad.

Aunque los cambios implantados a la fórmula de participaciones implican una distribución más equitativa al considerar un porcentaje de distribución per capita, el nuevo esquema de participaciones continúa presentando problemas similares a los de la fórmula anterior. Así, por ejemplo -y recordando que las participaciones federales son la principal fuente de ingresos locales- una distribución per capita presupone que la necesidad de servicios públicos del habitante de la entidad i es la misma que la del habitante de la entidad j, además de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en dos estados diferentes; es decir, se logra un avance en favor de la equidad, mas lejos de ser suficiente. Por otra parte, el criterio de eficiencia (45% asociado con impuestos asignables), si bien favorece la asignación de recursos hacia las entidades en donde se origina la recaudación, no representa en su totalidad la recaudación potencial de cada entidad, además de existir graves dificultades en la información respecto a los impuestos asignables generados en cada entidad. Por otra parte, al continuar la fórmula dependiendo del coeficiente de participación del esquema anterior, se mantienen las ineficiencias de participaciones extraordinarias a las entidades productoras de petróleo, aunque en menor medida.

En suma, el actual sistema de participaciones federales ha incrementado los fondos asignados a entidades y municipios, pero no lo suficiente para cubrir las necesidades de financiamiento local, en particular las incrementadas por la descentralización de ciertos rubros de gasto federal, como los correspondientes a la educación. Además, los cambios en la fórmula de distribución de participaciones orientados a favorecer la equidad (asignación per capita) distan considerablemente de lograr este objetivo, a juzgar por la diferente necesidad de bienes públicos básicos y los costos heterogéneos de su provisión en diversas entidades. Por último, los rezagos informativos en los impuestos asignables estatales mitigan la confianza en el restante 45% de la fórmula de participaciones. Al parecer, los criterios de equidad y eficiencia están incorporados en el esquema de distribución de participaciones; sin embargo, el alcance de su estructuración es bastante limitado.

Asimismo, se creó una fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal, que incluye la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como indicadores de asignación.

Adicionalmente a los Fondos subsistentes, dentro de las últimas reformas a esta ley, encontramos la creación de una Reserva de Contingencia consistente en un

monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable. El 90% de esta reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

Además de esta reserva se creará también la Reserva de Compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

Por lo que podemos concluir que a lo largo de estos 15 años, la Coordinación Fiscal ha dado lugar a una relación tributaria que en términos generales tiene las siguientes características:

1. Las principales potestades legislativas en materia de ingresos públicos y los principales impuestos son de competencia federal.
2. Las fuentes de ingreso propias de los gobiernos estatales representan una proporción poco significativa de sus ingresos locales.
3. Las facultades con que cuentan las Entidades y Municipios para fortalecer sus ingresos propios se encuentran muy reducidas.
4. Las facultades para el ejercicio del gasto público de cada gobierno estatal derivan de sus prioridades específicas, sin una estructura nacional de coordinación.
5. En materia de crédito, cada gobierno contrata y aplica los empréstitos que requiere, aunque no tiene acceso al crédito externo.
6. La descentralización de recursos del gasto público hacia las entidades se ha llevado a cabo de manera unilateral sin la consulta previa a las propias entidades y municipios.

### C. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Con la finalidad de allegarnos de elementos suficientes para sentar las bases del planteamiento del presente trabajo de investigación, a continuación comento aquellos textos o párrafos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo en relación al Nuevo Federalismo Fiscal, entendiendo a éste como la búsqueda de nuevas maneras de llevar a cabo la distribución de recursos y responsabilidades hacia la Federación, Entidades Federativas y Municipios, de tal manera que sea más eficiente la asignación de los recursos y la atención de las necesidades en el país en general y en las entidades.

En el apartado de estrategias a seguir del capítulo correspondiente a Desarrollo Democrático, el Plan Nacional de Desarrollo inicia estableciendo que "es propósito del plan el impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional", señalando que esto será llevado a cabo a través de "una redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno", buscando limitar el centralismo y reconoce también que este centralismo ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República.

Asimismo en este mismo apartado en un inciso aparte establece la propuesta del Ejecutivo Federal de implantar un "vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, vinculados a las necesidades cotidianas de la población".

A continuación presentaré algunos párrafos del texto original del Plan Nacional de Desarrollo que considero importante sustento de la propuesta en estudio, para posteriormente hacer algunos comentarios.

## 1. Nuevo Federalismo Fiscal

"El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal."

"El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones."

"En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno."

"Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones."

"Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades."

"En particular, durante el periodo 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda."

## 2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

“Otra área de especial importancia para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.”

“Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.”

## 3. Finanzas Públicas

“El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo. Existen diversas responsabilidades públicas que implican gastos cuyos efectos tienen consecuencias en todo el país o en múltiples regiones. En estos casos, el Gobierno Federal debe tener una participación preponderante. Por otro lado, aquellas funciones que afectan zonas delimitadas a los ámbitos estatal o municipal normalmente serán mejor ejercidas por las autoridades locales. La cercanía entre la población beneficiada y la autoridad responsable permite un mejor diseño y control de los programas de gasto. Por ello, la necesaria reasignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno irá acompañada de los cambios correspondientes en la distribución de los recursos públicos y de las facultades de recaudación.”

“A partir de estos principios, el nuevo sistema de coordinación hacendaria debe fortalecer las finanzas en los tres niveles de gobierno; ello será un factor determinante en la construcción del nuevo federalismo que propone el Plan Nacional de Desarrollo. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y tengan más responsabilidades, la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan directamente a las comunidades en las que viven.”

“En particular, la reforma al sistema de coordinación fiscal debe fincarse en los siguientes criterios:

- Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.

- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.”

Como hemos podido observar en los textos antes mencionados existe formalmente la intención del Ejecutivo Federal, dentro de su “plan de trabajo”, de permitir que las entidades federativas cuenten con más recursos para la atención más eficaz de las necesidades de la población, para lo cual se habla de un transferir algunas potestades tributarias que hasta ahora han sido exclusivas de la federación, hacia las entidades y municipios, buscando también la descentralización de algunos rubros del gasto público; por lo que, para nuestro estudio, este punto es esencial, ya que como veíamos en el capítulo I, los recursos que Pemex entrega a la entidad en calidad de “apoyo”, no son suficientes para la atención de las necesidades sociales, de salud, etc., consecuencia de los daños que provoca la industria petrolera en la entidad.

#### 4. Comentarios al Fortalecimiento de las Facultades Jurídicas y Económicas de los Estados y Municipios

Dentro de las metas de la reforma fiscal de 1996, se pretende lograr un nuevo federalismo, a través del fortalecimiento de las facultades jurídicas y económicas de los órdenes estatal y municipal. “En el ámbito económico este federalismo establece una nueva distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno para fortalecer la economía de las entidades y sus municipios.”

Así pues, en la primera etapa de la Construcción de un Nuevo Federalismo Fiscal, por una parte, en materia de gasto, se propone en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la descentralización gradual del gasto programable sectorial para otorgar más recursos a los gobiernos locales y, por otra, en materia de ingresos, se contemplan dos vertientes: una, el Fortalecimiento de los Ingresos Propios y, otra, el Fortalecimiento del Sistema de Participaciones.

Así, las propuestas para fortalecer los ingresos propios locales y el sistema de participaciones, descansan en una serie de acciones entre las que destacan: la eliminación de la exclusividad del gobierno federal para establecer gravámenes sobre:

- Servicios de hospedaje.
- Sobre la tenencia o uso de vehículos de modelos recientes (10 años).
- La eliminación del impuesto federal sobre adquisición de inmuebles.
- La modificación a la Ley de Coordinación Fiscal para que los gobiernos locales estén facultados para establecer ciertos derechos adicionales a los que ya pueden determinar.
- La asignación directa a los gobiernos locales de un porcentaje de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios.
- Incrementar recursos a los gobiernos locales donde existan puentes de peaje.
- El fortalecimiento del Fondo de Fomento Municipal.

Cabe mencionar que, aún cuando potencialmente todas estas acciones benefician directa o indirectamente a los municipios, y por tanto tienden a fortalecer sus haciendas, no todas ellas se materializarán en sus respectivos marcos jurídico-fiscales.

De las acciones propuestas para fortalecer los ingresos propios locales, benefician y por tanto fortalecen directamente a los municipios y sus haciendas, la eliminación del Impuesto federal sobre adquisición de inmuebles. Hoy, con la abrogación del impuesto federal, los municipios del país podrán definir libremente su política fiscal-tributaria en esta materia, fortaleciendo sus haciendas.

Igual circunstancia ocurre con el reconocimiento de facultades locales para establecer ciertos derechos adicionales a los vigentes, tradicionalmente municipales, mediante la reforma y adición al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, se reconoce la potestad tributaria local para poder percibir ingresos derivados de la expedición y revalidación de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; así como licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas, materias o actividades impositivas que se encontraban suspendidas de gravámenes locales, en virtud de los compromisos derivados de la Coordinación Fiscal, específicamente de la materia relativa a derechos.

Las otras acciones tendientes a fortalecer los ingresos locales (hospedaje, tenencia e ISAN), fortalecen a los municipios indirectamente, al formar parte de los ingresos que les son potencialmente participables.

Por otra parte, las acciones encaminadas al fortalecimiento del Sistema de Participaciones, mediante las adecuaciones al texto de la Ley de Coordinación Fiscal, también afectan favorablemente a la Hacienda Municipal; por ejemplo, al incrementarse el Fondo General de Participaciones del 18.51% al 20% de la Recaudación Federal Participable, de igual forma se incrementa, el 20% que reciben las administraciones municipales de la que reciben las entidades federativas, lo que repercute en su fortalecimiento económico.

De igual manera ocurre con la asignación de un porcentaje de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios, del 20% tratándose de cerveza, bebidas con graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas, y del 8% tratándose de tabacos labrados, de donde, por disposición expresa del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios recibirán el 20% de la participación que le corresponda a la entidad.

Otra de las acciones que fortalecen al municipio es la relativa al incremento de hasta el 25% de los recursos que se obtengan por la operación federal de los puentes de peaje ubicados en los municipios; recursos que con las aportaciones locales a que se refiere el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, integrarán fondos, cuyos rendimientos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras vialidad u obras de infraestructura en los municipios en que dichos puentes se ubiquen.

Por último, dentro de las acciones encaminadas al fortalecimiento del Sistema de Participaciones, destaca el fortalecimiento del Fondo de Fomento Municipal, al cual se le incorporó el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano. De conformidad a lo establecido por el artículo 2-A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### D. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

Diversos autores y estudiosos del Sistema de Coordinación Fiscal de México, tales como: Luis F. Aguilar, Robin Boadway, Anwar Shah, Gabriel Aghón, Carlos Casas, Alberto Díaz Cayeros, Rogelio Arellano Cadena, José Luis Flores, Ricardo Caballero, Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, en la obra "México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal", coinciden y establecen, en las siguientes problemáticas y propuestas de mejora del Federalismo Fiscal Mexicano, para lo cual a manera de conclusión presento a continuación:

##### 1. Problemática Actual

###### a. En materia de Ingresos

- Una debilidad del actual sistema es que sólo comprende aspectos en materia de Ingresos.
- La gran mayoría de las entidades de la República presentan un déficit constante en sus finanzas hacendarias, sin contar con las participaciones federales suficientes, una base impositiva apropiada o los mecanismos de crédito adecuados para solventarlo.

Así, por ejemplo, el déficit de Tabasco es seis veces mayor a lo recaudado por la entidad vía ingresos propios. Estos resultados indican que los ingresos no son suficientes para satisfacer las necesidades de gasto estatal, a pesar de las participaciones. Los ingresos autónomos son sumamente limitados para solventar de manera adecuada el déficit operacional.

- El actual sistema de coordinación fiscal, propicia la dependencia de las entidades y municipios de las participaciones en ingresos federales, que representan un porcentaje considerable de sus ingresos, que les impide contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades financieras.
- Los gobiernos locales están imposibilitados para hacerse cargo de la prestación de nuevos servicios y de la dotación de bienes públicos debido a que, dentro de su jurisdicción, las facultades para fijar cargas económicas a los contribuyentes por sus actividades son limitadas, como consecuencia de las restricciones legislativas derivadas del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- La negociación constante que los gobiernos locales deben realizar con las autoridades federales para conseguir recursos adicionales para financiar proyectos de inversión con prioridad local.

- El reducido ámbito de las facultades legislativas de los congresos locales en materia fiscal, como consecuencia de la suspensión o derogación de ciertos impuestos y derechos estatales y municipales a partir de 1980.
- Las restricciones que fijan los ordenamientos federales fiscales a las acciones tributarias de las haciendas locales, en especial las establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.
- La indefensión jurídica de los gobiernos locales en cuanto a su imposibilidad para participar en la elaboración de iniciativas de reformas y adiciones a las leyes fiscales federales, cuando sea afectada la legislación en materia de coordinación fiscal, de los impuestos que integran la recaudación federal participable, de los impuestos coordinados y de los impuestos asignables.
- El sistema actual de participaciones en impuestos federales posee un efecto suma cero. Es decir, dada una bolsa distributiva, mayores recursos económicos para una entidad necesariamente implican menores para otro.
- Las participaciones en ingresos federales que perciben las entidades federativas y los municipios, al haberse convertido en su principal fuente de recursos, han provocado la disminución de la autonomía fiscal de las haciendas locales y el desequilibrio de sus estructuras impositivas.

b. En materia de gasto público

- La carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto público que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos, en función de las necesidades sociales prioritarias.
- El desequilibrio entre las cada vez mayores responsabilidades de los gobiernos locales en materia de gasto público (resultado de la descentralización y de las demandas de la población), comparadas con la debilidad de sus haciendas para allegarse recursos propios y solventar las necesidades apremiantes de sus habitantes.
- La fuerte centralización del gasto, inclusive en rubros donde los niveles estatales y municipales son más eficientes en la provisión de los servicios, dada su estrecha relación con los beneficiarios y contribuyentes potenciales a su financiamiento.
- Las características de la estructura fiscal de nuestro federalismo han dependido de objetivos, prioridades y programas fijados por el gobierno federal.
- La creciente debilidad de los gobiernos estatal y municipal frente al gobierno federal, que ha mermado sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, en especial en la prestación de servicios públicos.
- Los reducidos montos de gasto presupuestal disponible para financiar inversiones en infraestructura a nivel local.

## 2. Propuesta de Reforma del Federalismo Fiscal

Dentro de las propuestas que presentan los autores que antes mencioné se encuentran:

- Un aspecto importante que requiere una pronta coordinación entre la federación y las entidades corresponde a los impuestos generados por organismos públicos federales, cuya actividad se realiza en las entidades locales.
  - Debe de existir un acuerdo entre la federación y las entidades para el pago de impuestos de los organismos federales que operan en las entidades.
  - Podría estudiarse la posibilidad de definir un sistema que permita compartir tributos sobre una misma fuente de ingresos, conservando a la vez los propósitos originales con los cuales se inició el proceso que eliminara la concurrencia tributaria.
  - En cuanto las potestades tributarias locales, debe modificarse la legislación fiscal federal en materia de coordinación tributaria, con el fin de fortalecer a las Entidades y Municipios.
  - En cuanto a la coordinación fiscal propiamente dicha, ha llegado el momento de trascender un sistema basado solamente en los ingresos, para pasar a un nuevo esquema fundado también en los renglones del gasto público y el crédito, de manera tal que se constituya un sistema nacional de coordinación hacendaria.
  - En el proceso de descentralización del gasto se deben transferir no sólo recursos presupuestales, considerando ventajas competitivas de los distintos órdenes de gobierno y reconociendo las diferencias en capacidades institucionales entre Estados y Municipios. Con la finalidad de elevar la calidad y eficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos.
- 
- Establecer políticas de desarrollo regional que logren aumentar las capacidades de respuesta de las autoridades locales frente a las demandas y necesidades de sus habitantes, con el objetivo de garantizar la autonomía de los diferentes ámbitos gubernamentales
  - Es conveniente señalar también la necesidad de mejorar la eficiencia hacendaria de los gobiernos locales, tanto en la capacidad de recaudación tributaria local como en la administración del gasto.
  - Examinar hasta dónde es posible aumentar las participaciones, disminuir la dependencia de las entidades y municipios y, al mismo tiempo, ensanchar las fuentes de recursos tributarios de las entidades, con la transferencia de la administración de gravámenes federales hacia las entidades y la creación de tributos locales. Esto supone que con la transferencia de la administración de impuestos federales a las entidades y la creación de fuentes tributarias en las mismas se transfieren también conceptos de gasto público.
  - En conclusión, un nuevo federalismo fiscal en México debe implicar una redefinición de las atribuciones, tanto recaudatorias como de asignación de gasto, en los diferentes niveles de gobierno, considerando siempre las necesidades de los ciudadanos y la aplicación de los criterios de eficiencia y equidad.

## CAPITULO IV

### MARCO DOCTRINAL DE LOS IMPUESTOS

En el presente capítulo y antes de definir las características y elementos del impuesto que conforma la propuesta del presente trabajo, vamos a realizar el estudio de todo aquello que nombro "Marco Doctrinal de los Impuestos", que consiste en el Concepto de Contribuciones e Impuestos, los Elementos de este último como principal ingreso tributario, y sus características, esto en una primera parte; posteriormente analizaremos los principios que conforman la fundamentación de los impuestos, dividiéndolos en Generales Doctrinales, Jurídicos Ordinarios y Constitucionales; y por último analizaremos la Clasificación de los Impuestos; todo esto con la finalidad de sentar las bases fundamentales y de legalidad del impuesto propuesto.

#### A. CONCEPTO, ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO

##### 1. Concepto

Se entiende por ingreso tributario, tributo o contribución, todos aquellos recursos económicos, que, dentro de la relación jurídico-tributaria, los ciudadanos están obligados a aportar al Estado con el objeto de contribuir a los gastos públicos.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 6 establece: "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." Más que proporcionar una definición se concreta a señalar cuándo se causa una contribución, pero se abstiene de indicar en qué consiste y cuáles son los elementos que le dan origen.

De acuerdo con nuestra legislación tributaria, existen cuatro clases de ingresos tributarios, contribuciones o tributos: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

Los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado, esto se debe a la naturaleza misma del impuesto, con el que el Estado persigue el objetivo de: obligar a todos y cada uno de los ciudadanos a contribuir, en función de sus respectivas capacidades económicas, al sostenimiento de los gastos públicos.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o. fracción I define: "Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la

misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.”

La doctrina define al Impuesto como la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público -esto es, a la realización de servicios públicos- y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.

## 2. Elementos de la Obligación Fiscal

### a. Sujetos

En el impuesto, como en cualquier otro tributo, una vez que se ha realizado el presupuesto de hecho previsto por la ley impositiva, o sea, que se ha realizado lo que se llama hecho generador, surge la obligación fiscal y, por lo tanto, hay un sujeto activo y un sujeto pasivo de la obligación, siendo el sujeto activo el Estado. En cuanto al sujeto pasivo, de la definición de impuesto, se desprende que pueden serlo las personas físicas y las morales, lo que se confirma con lo que dispone el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, que establece que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

#### 1) Sujeto Activo

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Mas como éste se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcance diversos, es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, tres son los sujetos activos:

- a) La Federación
- b) Los Estados o Entidades Federativas
- c) Los Municipios

a) Federación. Está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto establecido por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito local de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional, etc.

La esencia del pacto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior (la Federación) que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que las entidades creadoras le otorgan y le reconocen.

Es decir, al suscribir el pacto federal, un conjunto de regiones antes dispersas e independientes entre sí, aceptan someterse a una sola potestad soberana para constituir un Estado unificado que vele por los intereses comunes de todos y cada uno de sus componentes.

b) Entidades Federativas. Son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior y en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales.

c) Municipios. El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.

Por su parte, el Artículo 115 Constitucional, nos indica que:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

## 2) Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo es la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligado al pago de una contribución al fisco por haberse colocado en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal.

Actualmente se empieza a considerar a la Federación, Estados, Municipios y Organismos Descentralizados como sujetos pasivos de las contribuciones.

Existen casos en que encontramos que no siempre la persona a quien la ley señala como sujeto pasivo de la obligación fiscal es la que efectivamente paga el tributo, sino que en ocasiones es una persona diferente quien lo hace, es decir, quien ve disminuido su patrimonio por el cumplimiento de la obligación y se convierte, entonces, en el sujeto pagador del tributo. El caso se presenta cuando se da el efecto de la traslación del tributo, donde el sujeto pasivo es la persona que realiza el hecho generador y el sujeto pagador es la persona en quien incide el tributo debido a la traslación del mismo.

Ahora bien, por personas físicas entendemos todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir de la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, lo cual incluye a los menores de edad y los incapaces, representados por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un tributo o contribución. En tanto que las personas morales están constituidas por todas las asociaciones y sociedades civiles o mercantiles, debidamente organizadas conforme a las leyes del país en donde tengan establecido su domicilio fiscal.

## b. Nacimiento del Tributo

Es un principio fundamental de la Ciencia Jurídica, el que nos dice que toda norma legal debe redactarse conteniendo una hipótesis o supuesto (que respectivamente reciben los nombres de 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.

Por lo que el nacimiento del tributo tiene lugar cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto jurídico o se colocan en la hipótesis normativa, prevista en la ley hacendaria aplicable. En ese sentido, el art. 6 del CFF establece que: "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".

Es necesario distinguir que el nacimiento del tributo constituye un momento distinto del de su determinación en cantidad líquida. En muchas ocasiones, un sujeto pasivo se ubica dentro de la correspondiente hipótesis normativa, llevando a cabo el hecho generador del tributo, sin que esto signifique que el importe del mismo se cuantifique de inmediato. 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.

En conclusión, el tributo nace cuando el sujeto pasivo realiza la hipótesis normativa o el hecho generador previsto en la ley tributaria aplicable, independientemente de que en ese momento existan o no las bases para su determinación en cantidad líquida, es necesario hacer notar que en nuestra propuesta tenemos que hablar del nacimiento del tributo a partir de la creación de la ley respectiva.

## c. Determinación en cantidad líquida

La determinación en cantidad líquida de un tributo se define como la operación matemática encaminada a fijar su importe exacto mediante la aplicación de las tasas tributarias establecidas por la ley hacendaria.

La cuantificación constituye un acto posterior al nacimiento de la obligación tributaria, cuya temporalidad varía según el crédito fiscal de que se trate.

Por otra parte, debe señalarse que la operación de liquidación normalmente es llevada a cabo por el propio contribuyente, ya que la ley fiscal, partiendo de un principio de buena fe, le permite calcular y declarar voluntariamente el monto de sus obligaciones tributarias. No obstante, en algunas ocasiones la ley dispone que dicho cálculo sea efectuado por la autoridad hacendaria, por ejemplo, cuando como resultado de una visita oficial de inspección fiscal se descubren omisiones y evasiones, o inclusive por terceros.

La determinación en cantidad líquida debe llevarse a cabo aplicando matemáticamente al hecho generador del tributo la tasa contributiva prevista en la ley. Tasa que consiste en la unidad aritmética que se toma como base para la liquidación, en moneda del curso legal, del tributo a pagar.

#### d. Tarifas

Existen diversos tipos de tarifas tributarias, las más usuales son: Cantidad Fija, Cuota Fija o Proporcional y Tarifa Progresiva.

1). Cantidad Fija. En este caso la tasa se determina aplicando al hecho generador del tributo una cantidad exacta, expresada en moneda del curso legal, y no, como sucede con las cuotas fijas y las tarifas progresivas en porcentajes.

2). Cuota Fija o Proporcional. Consiste en el establecimiento de un porcentaje específico sobre el importe global del hecho generador de la obligación fiscal, para efectos de nuestro estudio cabe aclarar que dicho importe global estaría definido por la diferencia entre los ingresos por ventas de la producción menos los costos y gastos que se generen en dicha producción.

3). Tarifa Progresiva. Son aquellas que aumentan al aumentar la base. Tiene por objeto establecer tasas diferenciales cuyo impacto económico se va acrecentando en la medida en que el monto del hecho generador es mayor, decreciendo por el contrario, cuando dicho monto resulta menor. En este tipo de tarifas el impacto económico va variando según aumente o disminuya el monto de los ingresos gravables, lo cual implica una notoria diferencia con las tasas a cuota fija, en las que el porcentaje señalado por la ley se aplica uniformemente, cualquiera que sea el ingreso.

#### e. Plazo para el pago

Una vez que un tributo ha nacido y se encuentra determinado en cantidad líquida, surge la obligación de pagarlo o enterarlo al Fisco; el plazo para el pago variará según lo disponga la ley aplicable, ya que no existen reglas fijas para determinarlo.

Por su parte, y a manera de regla general, el Artículo 6o. del CFF, en su parte conducente, nos indica que el crédito fiscal debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, pero que a falta de disposición expresa, el pago deberá hacerse:

I. Si la contribución se calcula por periodos establecidos en ley, a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior a la terminación del periodo.

II. En el caso de retención o recaudación de contribuciones, los retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de la retención o recaudación.

III. En cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes al momento de causación.

A manera de conclusión, un tributo requiere de tres momentos básicos, estos son:

a) El nacimiento, que tiene lugar cuando el sujeto pasivo se coloca en la hipótesis normativa prevista en la ley, realizando el hecho generador del propio tributo;

b) La determinación en cantidad líquida, que se presenta al efectuarse la operación matemática consistente en aplicar la tasa tributaria al hecho generador o base gravable, también en los términos dispuestos por la ley; y

c) El plazo para el pago, que necesariamente presupone la existencia de las dos etapas anteriores y cuya temporalidad varía según lo que señalen las leyes respectivas, o en su caso, el Código Fiscal de la Federación.

#### f. Exigibilidad

Un tributo o contribución se vuelve exigible, -esto es que existe la posibilidad de hacer efectiva la obligación fiscal- cuando después de haber nacido y de encontrarse determinado, el sujeto pasivo deja transcurrir el plazo que la ley establezca para su pago sin efectuar el entero correspondiente, por lo que, mientras no se venza o transcurra la época de pago, la obligación fiscal no es exigible por el sujeto activo.

Se consideran que tres son las principales consecuencias de la exigibilidad de las contribuciones:

1) La imposición de recargos y multas. Los recargos se definen como una especie de intereses moratorios que se cobran a los sujetos pasivos en los casos de pago extemporáneo de un tributo, en tanto que las multas son sanciones pecuniarias que la autoridad hacendaria impone a quienes infringen las leyes fiscales.

Cuando un tributo se hace exigible, el Fisco no sólo está facultado para proceder a su cobro, sino también para exigir el pago de recargos por todo el tiempo transcurrido entre el vencimiento del plazo para el entero y la fecha en que se haga efectivo el propio tributo y para imponer una multa por la infracción, infracción que consiste en no pagar dentro del plazo marcado por la Ley.

2) La instauración del procedimiento económico-coactivo. Se denomina así a la acción que el Fisco lleva a cabo en contra de un contribuyente que no ha pagado uno o varios tributos a su vencimiento, con el objeto de hacer efectivo su importe más el de los correspondientes accesorios (recargos, multas y gastos de ejecución), de manera forzada y aún en contra de la voluntad del afectado, mediante el embargo y remate de bienes de su propiedad en cantidad suficiente para cubrir la totalidad del monto de los adeudos.

3) El cobro de gastos de ejecución. Cuando se lleva a cabo el procedimiento económico-coactivo, el Fisco incurre en diversas erogaciones (honorarios de ejecutores, publicación de convocatorias, transporte de los bienes embargados, etc.), cuyo monto debe ser cargado al contribuyente que por su incumplimiento da origen a esta situación, además de los Impuestos, derechos o contribuciones especiales, recargos y multas que adeude, con la finalidad de que el Fisco no cargue con esta clase de gastos.

#### g. Irretroactividad de la ley fiscal

El artículo 6 del Código Fiscal de la Federación establece que:

"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 expliquen con posterioridad.”

Este planteamiento nos lleva al problema de la irretroactividad de las leyes fiscales, ya que del texto transcrito se desprende que las normas jurídicas relacionadas con el nacimiento y la cuantificación de la obligación tributaria, nunca podrán ser de aplicación retroactiva.

Al respecto la Constitución en su artículo 14, párrafo primero, expresamente indica que: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Partiendo de este fundamento, necesitamos definir en qué consiste la retroactividad de las leyes. Una ley es retroactiva cuando afecta derechos adquiridos al amparo de una ley anterior y no lo es cuando afecta simples expectativas de derecho, entendiendo por derechos adquiridos a las facultades regularmente ejercidas, y por expectativas o intereses a las facultades legales que no estaban regularmente ejercidas en el momento en que se dió el cambio de legislación.

Es decir, existe retroactividad cuando una ley nueva afecta derechos que ya forman parte del patrimonio de una persona o facultades que ya fueron ejercidas de conformidad con la legislación anterior y no existe cuando se concreta a afectar la simple posibilidad de llegar a adquirir un derecho o de ejercitar una facultad.

La retroactividad existe cuando la nueva ley desconoce hechos pasados bajo la vigencia de una ley anterior o consecuencias ya realizadas de hechos, pero no existe cuando la ley exclusivamente afecta consecuencias y efectos no realizados de esos hechos.

### 3. Características

Del estudio legal del impuesto, en relación con los principios constitucionales que analizaremos más adelante, obtenemos que todo impuesto debe reunir las siguientes características:

- a) Debe estar establecido en una ley
- b) El impuesto debe ser obligatorio
- c) Debe ser proporcional y equitativo
- d) Que se establezca a favor de la administración activa o del Estado

## B. PRINCIPIOS DE LOS IMPUESTOS

### 1. Principios Generales Doctrinales de los Impuestos

El origen de los principios se encuentra en las ideas expresadas por el economista inglés del Siglo XVIII, Adam Smith, en su obra Inicialmente Intitulada "Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones", y a la que con el tiempo se le conoce simplemente como "Riqueza de las Naciones". En esta obra, en el Libro V, realiza un estudio acerca de las características esenciales de los tributos, desarrollando los principios elementales a los que debe sujetarse toda norma jurídico-fiscal; estos principios son:

- a. Principio de Proporcionalidad
- b. Principio de Certidumbre o Certeza
- c. Principio de Comodidad
- d. Principio de Economía

#### a. Principio de proporcionalidad

También llamado de Justicia, consiste básicamente en que todo ciudadano debe contribuir al sostenimiento del gobierno bajo cuya soberanía reside, en una proporción lo más cercana posible a su verdadera capacidad económica.

Para que un tributo en verdad sea proporcional, deberá afectar los patrimonios de los sujetos pasivos desigualmente en función de sus respectivas capacidades económicas. Es decir, el Impacto fiscal deberá ser cualitativamente más fuerte en el caso de los causantes que obtengan elevados ingresos y cualitativamente más leve tratándose de contribuyentes de menores recursos.

Este principio de justicia ha sido desarrollado por la doctrina a través de otros dos principios: el de generalidad y el de uniformidad.

#### 1) Principio de generalidad

Este principio significa que el Impuesto comprenda y se aplique a todas las personas (físicas, morales, unidades económicas sin personalidad jurídica, mexicanas o extranjeras) cuya situación particular coincida con la hipótesis que la ley señala como el acto o hecho generador del crédito fiscal.

El principio de generalidad tiene como excepción, una cantidad mínima exenta, esto para eliminar a aquellas personas que carezcan de capacidad contributiva o económica, pero ese mínimo exento también debe ser general.

Se entiende que posee capacidad contributiva la persona que percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia, o sea, cuando los ingresos rebasan las cantidades que son indispensables y suficientes para que una persona y su familia subsistan.

## 2) Principio de uniformidad

El impuesto es uniforme cuando a los sujetos pasivos que están colocados en la misma situación, se les imponen obligaciones iguales, es decir, deben recibir de la ley un trato igual a situaciones iguales y un trato desigual a situaciones desiguales.

### b. Principio de certidumbre

Este principio requiere que el impuesto sea cierto, claro y preciso en la ley por lo que respecta a sus elementos y características fundamentales como son: sujetos, objeto, tasas, cuotas, tarifas, momento de nacimiento, lugar, época y forma de pago, obligaciones y sanciones, esto con la finalidad de evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad y de evitar que se cree incertidumbre en los contribuyentes.

Además, este principio comprende el que todo tributo deba de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona.

Este principio tiene una excepción en el art. 131, segundo párrafo de la Constitución Política, en el que establece que el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de los impuestos de exportación e importación.

### c. Principio de comodidad

Consiste en que todo impuesto debe recaudarse en el tiempo y modo que el pago sea el más cómodo, fácil y conveniente para el contribuyente. Es decir, deben escogerse aquellas fechas o periodos que, en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicias y ventajosas para que el contribuyente realice el pago, dada su situación especial.

La observancia de este principio trae consigo un cumplimiento más efectivo de las obligaciones fiscales, principalmente de la de pago, evitando la evasión fiscal.

Además de lo anterior, este principio debe comprender no sólo los plazos y fechas de pago, sino todos los aspectos relacionados con el procedimiento de pago, tales como los lugares en donde el mismo deba efectuarse y que los documentos que los contribuyentes deban elaborar para efectuar el pago, sean redactados en forma clara, sencilla y comprensible, para que puedan ser requisitados sin errores por cualquier ciudadano promedio.

### d. Principio de economía

Este principio se refiere a la economía del Estado o pública, mas no a la economía del contribuyente o privada.

Consiste en lograr el menor costo posible en el manejo de la recaudación, control y administración de un impuesto, utilizando para ello las técnicas administrativas más adecuadas, con el objeto de que la mayor parte del rendimiento del impuesto pueda ser utilizado por el Estado para satisfacer las necesidades públicas y realizar sus atribuciones.

Esto es, que la diferencia entre el monto total de la recaudación fiscal y lo que efectivamente ingresa a las arcas del Erario Público debe ser la menor posible. Luigi Einaudi considera que "Cuando el costo de la recaudación exceda del 2% del rendimiento total del impuesto, éste es incosteable."

Adam Smith señala cuatro causas que convierten en antieconómico un impuesto, éstas son:

- a) Empleo de un gran número de funcionarios.
- b) Impuestos opresivos a la industria.
- c) Las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos.
- d) Visitas y fiscalizaciones odiosas por parte de los recaudadores.

A continuación menciono otros principios teóricos que varios tratadistas han elaborado acerca del establecimiento de los impuestos, y que se derivan de un análisis de los elaborados por Adam Smith desde otro enfoque, éstos son:

e. Principio de simplicidad y claridad

Debe haber simplicidad en el sistema y organización de los impuestos. En las leyes y reglamentos fiscales se debe utilizar un lenguaje claro, simple y accesible a todos, aún cuando excepcionalmente no sea posible por las complicaciones derivadas del uso de terminología apropiada, cuando los impuestos gravan actividades que implican el uso de tecnología muy avanzada.

f. Principio de la capacidad de pago

Este principio consiste en que los que tienen mayor ingreso, riqueza o realizan mayor gasto, soportan el pago de la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciban del gasto de los fondos que ese impuesto le proporciona al Estado.

g. Principio del cumplimiento voluntario de las normas fiscales

Este principio no significa que quede al arbitrio del particular el pago de las contribuciones a su cargo, ya que siempre será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Con este principio se expresa la confianza de que la generalidad de los contribuyentes por convencimiento y por propio interés, pagarán en forma espontánea sus contribuciones, por lo que no se estima necesario que en todos los casos la autoridad exija coercitivamente la observancia de las leyes fiscales. Este principio deriva de la educación fiscal, tendiente a crear en la población un sentido de solidaridad social para el pago de impuestos.

## 2. Principios Jurídicos Ordinarios de los Impuestos

Son llamados así por estar contenidos fundamentalmente en la legislación ordinaria o secundaria. Estos principios se refiere, regulan o reglamentan, todo lo relativo a los elementos principales o esenciales de los Impuestos o sea a sus características más sobresalientes y constantes que no pueden dejar de estar reguladas por la ley y los reglamentos fiscales, tales como sujeto, objeto, cuotas, formas de recaudación, sanciones, etc.

Las leyes de carácter tributario que instituyen los principios jurídicos ordinarios de los Impuestos son las siguientes: Ley de Ingresos de la Federación, leyes de ingresos de las entidades federativas, Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, leyes fiscales especiales que regulan a cada impuesto en particular, leyes de Hacienda de los Estados o Códigos Fiscales de los mismos.

### a. Principio de anualidad de los ingresos

De conformidad con los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión, debe decretar anualmente las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de Egresos, de tal manera que, al expedir la Ley de Ingresos, se establecen en la misma los impuestos que estarán en vigor durante un año. Por consecuencia, los impuestos sólo tienen vigencia de un año, si no se renueva su existencia en la siguiente Ley de Ingresos.

Por ello, es principio jurídico ordinario de los impuestos, el de que sólo tienen la vida anual que les da la Ley de Ingresos, sin que ésta pueda prolongarla más allá de un año, porque el año fiscal siguiente será objeto de reglamentación de la posterior Ley de Ingresos, de allí que siempre opere para los impuestos el principio de anualidad derivado de la vigencia de la Ley de Ingresos.

### b. Principios jurídicos más generales y fundamentales supletorios de todas las leyes fiscales

En el Código Fiscal de la Federación, encontramos los principios jurídicos más avanzados, depurados y generales, por lo mismo básicos y fundamentales de nuestro Derecho Fiscal, ya que el mismo es aplicado supletoriamente a las leyes fiscales especiales que regulan cada impuesto.

En la exposición de motivos del Código Fiscal se dijo:

"El Código Fiscal reúne en su articulado los principios más generales conforme a los cuales se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado. En él no se establece gravamen alguno, lo que es materia propia de las diversas leyes fiscales..."

De conformidad con el artículo 1o. del Código Fiscal, las contribuciones se regulan por las leyes fiscales que las establecen y en su defecto, supletoriamente por el Código Fiscal, de tal manera, que es necesario tener siempre presentes los principios jurídicos contenidos en el código Fiscal, por ser los más generales supletorios fundamentales, aplicables a las contribuciones específicas contenidas en las leyes especiales que las establecen, las cuales algunas de ellas reafirman dicha supletoriedad.

### 3. Principios Constitucionales

El principio de Constitucionalidad en materia fiscal, implica una sumisión a las características esenciales de la Constitución Federal, puesto que se enuncia diciendo que no basta con que la relación jurídico-tributaria se rijan por lo que previa y expresamente determine la ley aplicable, sino que esta ley debe encontrarse además fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, o al menos, debe evitar el contradecirlos.

Consecuentemente, los principios que en materia tributaria aparecen consignados en la Constitución representan las guías supremas de todo el orden jurídico-fiscal, debido a que las normas que integran dicho orden deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, ya que de lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad y, por lo tanto, carecerán de validez jurídica.

El texto de la fr. IV del artículo 31 de la Constitución establece que:

\*Son obligaciones de los mexicanos:

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

De este texto constitucional desprendemos la existencia de los siguientes principios:

a. Principio de Generalidad

Este principio es consecuencia directa del régimen de legalidad tributaria. En efecto, si todo tributo para resultar válido y eficaz debe encontrarse previsto en una ley y si todas las relaciones que se presentan dentro del ámbito tributario derivan de una norma jurídica aplicable, entonces el Derecho Fiscal sólo puede manifestarse a través de normas jurídicas.

En estas condiciones, los tributos o contribuciones participan de las características esenciales del acto que les da vida: la ley. Un impuesto debe contenerse en una ley general que observe los requisitos de abstracción e impersonalidad y por lo mismo, que no sea privativa, personal o concreta, ya que así lo requiere el precepto que analizamos.

Se dice que una ley es general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca. Una disposición es uniforme cuando debe aplicarse por igual y sin distinciones de ninguna especie a todas las personas colocadas bajo la potestad o jurisdicción de quien la emita.

El principio de generalidad no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto.

## b. Principio de obligatoriedad

De acuerdo con lo que marca la propia fracción IV del art. 31 constitucional, el contribuir a los gastos públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, constituye una obligación ciudadana de carácter público.

Este deber, vinculado al principio de generalidad, significa que toda persona que se ubique en alguna de las hipótesis normativas previstas en una ley tributaria expedida por el Estado Mexicano, automáticamente adquiere la obligación de cubrir el correspondiente tributo, dentro del plazo que la misma ley establezca.

El principio de obligatoriedad en materia fiscal tiene que entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es, una donación o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que pueda contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible. Por eso nuestra Constitución le impone el carácter de obligación pública y por eso faculta expresamente al Estado para, en las situaciones que así lo ameriten, llevar a cabo el procedimiento económico-coactivo.

## c. Principio de Vinculación con el Gasto Público

Los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de los particulares, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio.

## d. Principios de Proporcionalidad y Equidad

Proporcionalidad es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos que ellas gravan.

Este principio significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que haya percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

Este principio implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a cada contribuyente

individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al Fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.

La equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentren en igualdad de circunstancias. Un tributo será equitativo cuando su impacto económico sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación.

#### e. Principio de Legalidad

La parte final de la fracción IV del art. 31 constitucional establece que debe contribuirse a los gastos públicos "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Por lo que aquí se confirma el postulado básico de que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule. Por tanto, está haciendo referencia a la llamada "piedra angular" del Derecho Fiscal, expresada a través del aforismo latino: "nullum tributum sine lege" (No puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen).

Hay dos enunciados a los que obedece este principio:

- La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.
- Por su parte, los causantes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el Fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren.

### C. CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS

La doctrina ha elaborado algunas clasificaciones de los impuestos, lo cual ha servido "para saber cuál es el gravamen apropiado para la actividad que se desea gravar y si es el adecuado a la economía del Estado o región en que se desea establecer" EMM. Las más importantes clasificaciones son las que a continuación menciono.

#### 1. Impuestos Directos e Indirectos

En la actualidad hay dos corrientes sobre lo que debe entenderse por un impuesto directo y un impuesto indirecto. La primera considera que el impuesto directo es aquél que no es repercutible y el indirecto el que sí lo es. La segunda considera como impuestos directos aquellos que gravan los rendimientos y como indirectos los que gravan los consumos. Según Margáin Manautou "lo correcto es hablar de que los impuestos directos son aquellos que gravan los rendimientos y los impuestos indirectos los que afectan los consumos, distinguiéndose unos de otros en que los directos no gravan un hecho real, sino una situación hipotética, como es la utilidad fiscal, y en cambio, los indirectos recaen sobre hechos ciertos, reales, como la producción, el consumo, la explotación, la enajenación, etc."

## 2. Impuestos Generales y Especiales

Impuestos generales son aquellos que gravan diversas actividades económicas u operaciones, pero que tienen en común el ser de la misma naturaleza; en tanto que los impuestos especiales son los que exclusivamente gravan una determinada actividad económica.

## 3. Impuestos Específicos y Ad-Valorem

El impuesto específico es aquel que se establece en función de una unidad de medida, calidad o cantidad del bien gravado y el impuesto ad-valorem es el que se establece en función del valor del bien gravado.

## 4. Impuestos Personales y Reales

En los impuestos personales se tiene en cuenta fundamentalmente a la persona como sujeto pasivo del impuesto, de tal manera que será impuesto personal o subjetivo cuando se dirige principalmente a las cualidades de las personas, gravando principalmente la actividad humana; esto es que gravan los ingresos, utilidades, ganancias o rendimientos obtenidos por personas físicas o morales, como consecuencia del desarrollo de los diversos tipos de actividades productivas, a los que se encuentran dedicados, e independientemente de su vinculación jurídica con cosas, bienes o derechos reales.

Impuestos reales son los que en esencia hacen abstracción de las personas como sujetos pasivos, o los relegan a segundo término y gravan o recaen fundamentalmente sobre las cosas y los bienes, es decir están destinados a gravar valores económicos que tienen su origen en la relación jurídica que se establece entre una persona -física o moral- y una cosa o bien.

## 5. Impuestos con Fines Fiscales y Extrafiscales

Los impuestos con fines fiscales son los que están destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos contenidos en el presupuesto de egresos, cumpliendo así la finalidad constitucional que deben tener los impuestos.

Los impuestos con fines extrafiscales son los que se decretan sin la intención normal de que el Estado obtenga ingresos, sino principalmente con objeto de lograr una finalidad de naturaleza económica o social diferente a la obtención de ingresos para atender los gastos públicos.

## 6. Impuestos Instantáneos y Periódicos

Esta clasificación tiene su origen y semejanza con la clasificación que de las obligaciones y contratos se hace en Derecho Civil. Para esta clasificación en

materia fiscal, se toma en cuenta la forma de cumplimiento con la obligación principal como lo es la de pagar el crédito.

Así tenemos que el impuesto es instantáneo cuando se cumple con el mismo mediante la realización del pago en un solo acto y por única vez en un año fiscal. Por el contrario, el impuesto es periódico cuando requiere de pagos aislados y sucesivos o continuos a intervalos periódicos durante un ejercicio fiscal.

## 7. Impuestos Federales, Estatales y Municipales

Atendiendo al sujeto activo de la obligación fiscal, tenemos que los impuestos pueden ser únicamente de tres clases: federales, estatales y municipales. Lo anterior, porque la Constitución Federal en su artículo 31, fracción IV, sólo nos obliga a contribuir para el gasto de esas entidades como sujetos activos, de tal suerte que cuando a una entidad diversa de las indicadas, le sea atribuida la naturaleza de sujeto activo, ese tributo será inconstitucional en nuestro régimen federal.

## 8. Impuestos Alcabalatorios

Son aquellos que gravan la libre circulación de mercancías de una entidad a otra, o, inclusive, dentro de una misma entidad. Las principales formas de impuestos alcabalatorios son los siguientes: Impuestos al tránsito, que gravan el simple paso de las mercancías por el territorio de una entidad, viniendo de otra y destinadas a una tercera. Impuestos de circulación, son los que gravan la simple circulación de la mercancía en una misma entidad. Impuestos de extracción, que gravan la salida de un producto de una entidad, con destino a otra o al extranjero. Impuestos de introducción, que gravan la entrada de mercancías a una entidad proveniente de otra o del extranjero. Impuestos diferenciales, son los que gravan la entrada o salida de productos, con cuotas distintas a las establecidas respecto a los productos locales similares o a los que permanecen en el interior para su consumo.

## CAPITULO V

### PROPUESTA DE LAS CARACTERISTICAS DEL IMPUESTO ESTATAL SOBRE AFECTACIONES AL MEDIO AMBIENTE EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PETROLERAS

#### A. SUJETOS

##### 1. Activo

El Sujeto Activo de el impuesto será el Gobierno del Estado de Tabasco, (en cuyo territorio desarrolla actividades la industria petrolera) por medio de la Secretaría de Planeación y Finanzas, dependencia del mismo gobierno creada y regulada de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tabasco. Dentro de dicha Secretaría, la Dirección General de Ingresos, se encargará de la recaudación, administración y control del Impuesto, creada de conformidad con el Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

##### 2. Pasivo

Estarán obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y morales que realicen afectaciones al medio ambiente en territorio del estado de Tabasco en el desarrollo de actividades petroleras.

#### B. OBJETO

El objeto de este impuesto será la afectación al medio ambiente en el desarrollo de actividades petroleras realizadas en el territorio del estado de Tabasco.

### C. BASE GRAVABLE

Dadas las características de la actividad petrolera en el estado de Tabasco, consistentes en la exploración y extracción o producción de petróleo crudo y gas natural, considero necesario proponer como fundamento para determinar la base gravable, el daño y agotamiento del subsuelo y yacimientos petrolíferos, así como los daños ecológicos al medio ambiente, los cuales serán determinados a través de estudios o investigaciones llevadas a cabo por la Comisión que se creará para tal efecto, las cuales emitirán los dictámenes respectivos sobre los daños efectuados por las personas físicas o morales que desarrollen actividades petroleras en la entidad.

De acuerdo con lo anterior para determinar la base gravable del impuesto, se va a considerar como tal lo siguiente:

- ⇒ El monto que derive de los ingresos que obtengan las personas obligadas, por la venta de la producción extraída de los yacimientos petrolíferos de la entidad, disminuyéndole los costos y gastos en que incurran para obtener dicha producción.  
La producción se medirá en número de barriles de petróleo crudo y sus derivados y en pies cúbicos de gas natural.  
El precio que se tomará como base para determinar los ingresos por venta será determinado conforme a la fracción I, artículo 4o. de la Ley de Ingresos de la Federación.

### D. TASA O TARIFA

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Para calcular el monto del impuesto, a la base gravable determinadas conforme a lo mencionado en el apartado anterior, se le aplicarán las tasas siguientes:

- ⇒ A la diferencia que resulte de los ingresos por ventas menos los costos y gastos, de la producción extraída de los yacimientos petrolíferas de la entidad, se le aplicará una tasa de 5%.

### E. MOMENTO DE CAUSACION DEL IMPUESTO

El momento de causación del impuesto, será cuando, las personas físicas y morales que desarrollen actividades petroleras obligadas al pago del mismo, lleven a cabo afectaciones al medio ambiente de la entidad en el desarrollo de dichas actividades, las que serán evaluadas y dictaminadas por la Comisión creada para este efecto.

## F. PAGO DEL IMPUESTO

Este impuesto se enterará a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, a más tardar el último día hábil del mes de marzo del ejercicio siguiente al en que se genere el impuesto. Contra el monto que resulte a su cargo, los sujetos obligados podrán acreditar los pagos provisionales efectuados durante el año, sin que causen recargos las diferencias que, en su caso, resulten.

Las diferencias que resulten a cargo de los sujetos obligados con posterioridad a la presentación de la declaración anual deberán enterarse mediante declaración complementaria que presentará ante la Secretaría de Planeación y Finanzas, incluyendo la actualización y los recargos aplicables en los términos del Código Fiscal del Estado de Tabasco.

Los sujetos obligados calcularán y enterarán pagos provisionales mensuales a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, a más tardar el último día hábil del mes posterior a aquél al que correspondan los pagos provisionales.

## G. OBLIGACIONES DEL SUJETO PASIVO

Los sujetos obligados al pago de este impuesto tendrán las obligaciones siguientes:

- a) De calcular el impuesto y enterarlo, presentando ante la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, las declaraciones de pagos provisionales del impuesto y la declaración del ejercicio. Debiendo presentar también las declaraciones complementarias cuando resulten diferencias con lo declarado.
- b) Presentar a la misma Secretaría, los estados financieros del ejercicio por el que se calcula el impuesto, en los que se muestren los ingresos, costos y gastos en el periodo de que se trate, elaborados de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.
- c) Presentar ante la Secretaría mencionada, Informe mensual de producción y extracción de petróleo crudo y sus derivados y gas natural, efectuados en la entidad.
- d) Proporcionar mensualmente, información sobre los precios a los que realizó la enajenación de su producción.
- e) Permitir a elementos de la Secretaría de Planeación y Finanzas y a miembros de la Comisión, el acceso a los lugares o instalaciones en los que se desarrollen las

actividades petroleras, con la finalidad de verificar la veracidad de la información presentada en los informes de producción y extracción.

- f) Proporcionar la demás información que las autoridades antes mencionadas le soliciten, a fin de allegarse de elementos suficientes para verificar la correcta determinación de este impuesto.

## H. FACULTADES DEL SUJETO ACTIVO

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco queda facultada para:

- a) Variar el monto de los pagos provisionales y del ejercicio, cuando detecte que existen modificaciones en los ingresos de los sujetos obligados que así lo ameriten, requiriendo a los mismos para que presenten la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.
- b) Exigir el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos del impuesto, e imponer multa que corresponda en los términos del Código Fiscal del Estado
- c) Practicar visitas de Inspección y verificación en las instalaciones o lugares en los que se desarrollen las actividades petroleras, a fin de verificar la corrección y veracidad de la información presentada en los informes de producción y extracción.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

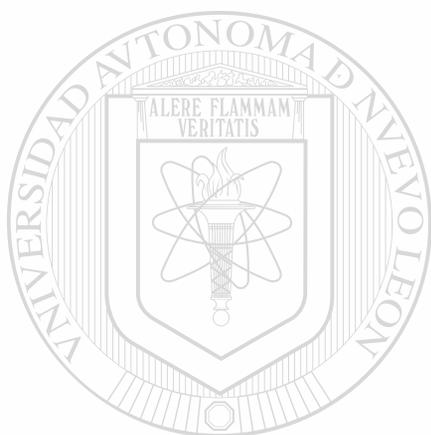
### I. DEFINICIONES

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para los efectos de la ley que regule el impuesto propuesto se entenderá por:

- a) **Afectaciones:** Se entiende por éstas a toda alteración, perjuicio o daño que se ocasionen en el medio ambiente provocadas por la acción o actividad de actividades petroleras.
- b) **Medio Ambiente:** Debe entenderse como medio ambiente al medio ambiente natural que comprende los siguientes sistemas: atmósfera, hidrósfera, litósfera y biósfera.
- c) **Actividades petroleras:** al conjunto de operaciones relativas al manejo de hidrocarburos, tales como búsqueda o exploración, perforación explotación o extracción, procesamientos primarios de separación, deshidratación y compresión, procesos industriales de refinación: destilación, desintegración y purificación, elaboración de productos petrolíferos, procesos industriales petroquímicos, almacenamiento y procesos de conducción.

- d) Hidrocarburos, petróleo y gas natural: Se entenderá por éstos a toda compuesto orgánico obtenido del subsuelo, formado básicamente por carbono e hidrógeno y por elementos tales como oxígeno, azufre, nitrógeno, hierro y otros metales, cualquiera que sea la composición y estado físico en que se encuentre y la denominación que reciba.
- e) Comisión: se entendera por Comisión, a la Comisión Interinstitucional para la Administración, Seguimiento y Control del Impuesto, que se cree para estos efectos y los demás que se señalen en la legislación correspondiente.
- f) Territorio del Estado de Tabasco: el que señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- g) Enajenación: se entiende por ésta, además de lo señalado en el Código Fiscal de la Federación, el consumo que efectúen los sujetos obligados del impuesto de la producción que obtengan, las mermas por derramas y la quema de petróleo o gas natural.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO VI

### FUNCIONALIDAD DEL IMPUESTO PROPUESTO

#### A. RECAUDACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DEL IMPUESTO

La Recaudación y Administración de este Impuesto será llevada a cabo por la Dirección de Recaudación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, de conformidad con el Reglamento Interno de dicha Secretaría y en concordancia con las facultades que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal, le confiere a dicha Secretaría, estando entre ellas, las de Recaudación, Custodia, Traslado y Administración de todos los Fondos y Valores del Estado.

Con la finalidad de facilitar las actividades de aplicación, asignación y seguimiento de los recursos provenientes del impuesto propuesto, se establecerá una Comisión Interinstitucional para la Administración, Seguimiento y Control del Impuesto, la cual estará integrada por miembros representantes de las siguientes Secretarías de Gobierno y Organismos públicos y Privados:

- a) Secretaría de Fomento económico
- b) Secretaría de Desarrollo Social y Protección Ambiental
- c) Secretaría de Salud
- d) Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco (COPLADET)
- e) Coordinación Inter-institucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES)
- f) Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CADEM)
- g) Instituto del Trópico Húmedo de Tabasco (ISPROTAB)
- h) Comisión Nacional de Derechos Humanos
- i) Movimiento Ecológico Mexicano
- j) Oil Watch International

Además de los miembros mencionados, contará con el personal técnico necesario que requiera para llevar a cabo sus funciones.

La Secretaría de Planeación y Finanzas tendrá la responsabilidad en coordinación con la Comisión, de controlar y dar seguimiento a los recursos provenientes del impuesto que se destinen a la realización de los diferentes proyectos que presente la Comisión tendientes a la atención de problemas derivados de las afectaciones de actividades petroleras.

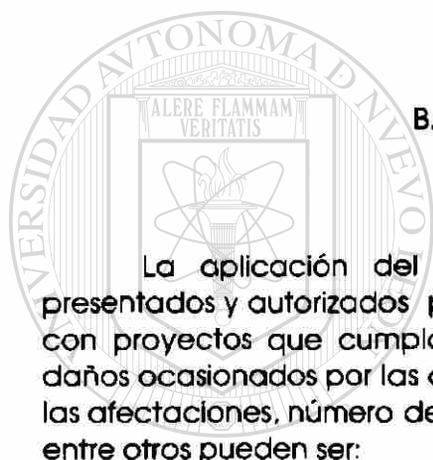
Las funciones y objetivos de esta Comisión serán primordialmente:

- La de llevar a cabo estudios o evaluaciones al medio ambiente para determinar las afectaciones que las actividades petroleras realicen en la entidad.

- Estudiar, evaluar y dar seguimiento a proyectos que presenten los representantes de las secretarías miembros, para la atención de las afectaciones al medio ambiente provocadas por las actividades petroleras.
- Controlar conjuntamente con la Secretaría de Planeación y Finanzas los recursos que se obtengan del Impuesto propuesto.
- Autorizar la asignación de los recursos para los proyectos antes mencionados de acuerdo a las evaluaciones realizadas por el personal técnico.

En general el impuesto se controlará a través de los siguientes mecanismos:

- Creación de una cuenta única de ingresos
- Creación de una cuenta única de egresos
- Establecimiento de un presupuesto anual para el funcionamiento de la comisión y el personal técnico de apoyo que será nombrado
- Seguimiento a los proyectos operativos, determinando los porcentajes de avance y cumplimiento o incumplimiento de los mismos
- Personal técnico calificado para la aprobación y seguimiento de proyectos



## B. EJERCICIO O APLICACION

La aplicación del impuesto estará en dependencia de los proyectos presentados y autorizados por la Comisión, los que estarán vinculados directamente con proyectos que cumplan requisitos relativos a mejorar, restaurar y corregir los daños ocasionados por las actividades petroleras, tomando en cuenta el impacto de las afectaciones, número de población, índice de marginación y otros factores, y que entre otros pueden ser:

- Proyectos de regeneración de medios acuícolas y rehabilitación de suelos
- Adquisición, reparación o reemplazo de tecnología no contaminante
- Diversas obras de infraestructura tales como, creación, conservación y mantenimiento de caminos, puentes, drenes, etc.
- Proyectos de desarrollo de comunidades indígenas
- Mejoramiento y/o reubicación de viviendas
- Apoyo a actividades de producción: pecuarios, agrícolas, ganaderos, etc.
- Proyectos de mejora de condiciones de salud
- Programas de empleo para comunidades desplazadas por la industria
- Programa de restauración de ecosistemas zonales y regionales dañados, así como mecanismos preventivos.

Además se proponen que se establezcan procedimientos para que los afectados por la industria canalicen sus reclamos, se establezcan precisiones en la dictaminación, esquemas de evaluación y costos de daños, así como mecanismos transparentes de pagos por indemnizaciones. También evaluar, vigilar y exigir el cumplimiento de los programas de mantenimiento de ductos en instalaciones petroleras; el cumplimiento estricto de las obligaciones fiscales de los sujetos obligados.

### C. COSTO DE RECAUDACION

El costo de recaudación y administración del impuesto será relativamente de poca importancia, debido a que la secretaría responsable de estas funciones, actualmente ya existe en la entidad al igual que la Dirección de Recaudación, y no se requerirá personal adicional para las actividades relativas a este impuesto; por otro lado los miembros de la Comisión Operativa, constituirán personal que dependerá orgánica, funcional y presupuestariamente de las secretarías y organismos del cual forman parte, generando solamente erogaciones por viáticos o comisiones por su participación en la Comisión.

El otro costo que se generará con este impuesto es el del personal técnico calificado que realizará las labores de campo en la investigación, estudio, seguimiento y evaluación de las afectaciones y de los proyectos.

### D. EFECTOS DEL IMPUESTO

Tenemos que el pago de un impuesto produce una serie de efectos, de los cuales, para efectos de nuestro impuesto, le son aplicables los siguientes:

a) La repercusión, que se desarrolla en tres etapas: la percusión, la traslación y la incidencia.

- Se entiende por repercusión al proceso por medio del cual se forza a otra a pagar el impuesto.
- La percusión es la caída del impuesto sobre el sujeto pasivo, es decir, sobre la persona que tiene la obligación legal de pagarlo.
- La traslación es el hecho de pasar la carga del impuesto a otra u otras personas.
- La incidencia es la caída del impuesto sobre la persona que realmente lo paga, es decir, que ve afectada su economía por el impacto del impuesto.

En virtud de lo anterior es conveniente mencionar algunos aspectos sobre el caso particular del impuesto propuesto:

- Que actualmente en la entidad las actividades petroleras solamente son desarrolladas por el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, el cual tributa bajo un régimen especial, el que en términos generales consiste en que dicho organismo está gravado por la Federación a través de Derechos por Extracción de Petróleo, Adicional de Extracción de Petróleo y Extraordinario de Extracción de Petróleo, aplicados sobre las utilidades del organismo y la diferencia de dichas utilidades es transferida a la Federación vía Otros Ingresos de Organismos Descentralizados.
- La empresa Petróleos Mexicanos recibe los ingresos que el Presupuesto de Egresos de la Federación le asigna, por lo que es dependiente económicamente.
- Por otra parte, de los ingresos que percibe la Federación, participa de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios, a las Entidades Federativas una parte de los mismos, y el resto lo aplica de acuerdo con su Presupuesto de Egresos para cubrir el Gasto Público.

Es por esto que, debido a lo anterior, el fenómeno de la Repercusión sí se presenta en este impuesto, siendo que el sujeto obligado a pagarlo será Petróleos Mexicanos, pero quien verá afectado sus ingresos será la Federación, al incidir sobre ella lo cual ocurre porque percibirá menos ingresos de la empresa Pemex.

b) La difusión del Impuesto consiste en que la persona sobre la cual incide el impuesto, es decir la que sufrirá la disminución de sus ingresos, se verá limitada en su capacidad de compra, consumos o gastos; y aplicándolos a nuestro caso en concreto, lo que ocurrirá con la Federación será que contará con menos recursos para asignar a sus diversas Secretarías y Organismos Públicos, o bien, para participar a las Entidades Federativas; es decir, podría provocar la inconformidad de los afectados indirectamente como podrían serlo las otras Entidades Federativas.

#### E. MODIFICACIONES A ORDENAMIENTOS JURIDICOS, NECESARIAS PARA LA IMPLANTACION DEL IMPUESTO

Dada la importancia de la industria petrolera en el país, no es posible dejar que cada entidad federativa en la cual se desarrollan actividades petroleras, establezca una legislación particular y diferente sobre el impuesto propuesto, al menos en sus elementos básicos, porque esto desencadenaría inconformidades y problemas en las partes integrantes de la Federación.

El hecho de que se trate de un impuesto estatal o local no garantiza uniformidad en su base, tarifa y fechas de entero en las distintas entidades, por lo que se haría necesario armonizar la base y tasa del impuesto, a través del establecimiento del impuesto a nivel federal, pero manteniendo su administración y control en manos de las entidades, o bien, estableciendo en la legislación respectiva, las limitaciones en cuanto a base y tasa se refiere, tales como, señalando un máximo en la tasa del impuesto para ser aplicada por las entidades federativas.

Por lo que, dentro de las reformas o adiciones que sugiero a la Constitución del país, en el artículo 73 fracción XXIX, se haga mención que dicho impuesto no podrá ser superior en ningún caso de la tasa que mencione la ley reglamentaria respectiva (5% que considera mi propuesta) y así se evitarían los problemas de abusos por parte del sujeto activo del impuesto.

#### 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como mencionamos en el capítulo II relativo al Marco Jurídico, en el artículo 27 Constitucional párrafos cuarto y sexto, los yacimientos de hidrocarburos, petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, son de dominio directo y exclusivo de la nación y su explotación se llevará a cabo en los términos de la ley reglamentaria respectiva, siendo ésta la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, y es ésta la que establece en su artículo 9 que será únicamente el Gobierno Federal el que dictará las disposiciones técnicas o reglamentarias que rijan

a la industria petrolera y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos; por lo que considero que en lo que respecta a este artículo 27 constitucional no sea necesario hacer alguna modificación o reforma, sino más bien a la ley reglamentaria respectiva.

Por otra parte, encontramos en la Constitución la principal restricción a las entidades, en cuanto a legislar se refiere, en lo que establece el artículo 73 fracción XXIX, ya que esta disposición señala que es facultad del Congreso de la Unión el legislar sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. (petróleo y carburos de hidrógeno) y 5o. del artículo 27.

Como hemos mencionado dentro de las características del impuesto propuesto, este impuesto de manera directa no se aplica por el aprovechamiento o explotación de los hidrocarburos, sino sobre las afectaciones al medio ambiente que dicha explotación genera, pero su aplicación sería, en parte, sobre la producción obtenida, entonces indirectamente estaríamos violando este precepto constitucional, por lo que considero que sería necesario señalar o aclarar que no se considera contribución sobre aprovechamiento o explotación, el impuesto sobre afectaciones al medio ambiente que establezcan las entidades federativas.

## 2. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo

En lo relativo al artículo 9 de esta ley, como mencionamos en el apartado anterior, será en el que se deba establecer la excepción para que, en casos de afectaciones al medio ambiente, las entidades federativas puedan establecer impuesto por dichas afectaciones, y mencionando la tasa máxima que puedan establecer dichas entidades.

Y en lo relativo al artículo 10, que establece que la industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, considero que debe señalarse la salvedad de que, en casos de daños graves al medio ambiente, dicha industria deje de desarrollarse en ese lugar o bien, se establezca algún medio para resarcir a los afectados de los daños causados.

## 3. Ley de Coordinación Fiscal

Como mencionamos en el capítulo II del Marco Jurídico, el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece la disminución de las participaciones a las entidades que violen lo previsto en el artículo 73 fracción XXIX Constitucional, que vimos en el apartado anterior, por lo que sería necesario adicionar al citado artículo 11, un párrafo que especificara que no se considera falta a este precepto constitucional el hecho de gravar las afectaciones al medio ambiente que realiza la industria petrolera, a través del impuesto que establezcan las entidades federativas afectadas, ya que dicho impuesto no grava el aprovechamiento o explotación del petróleo.

#### 4. Ley de Ingresos del Estado

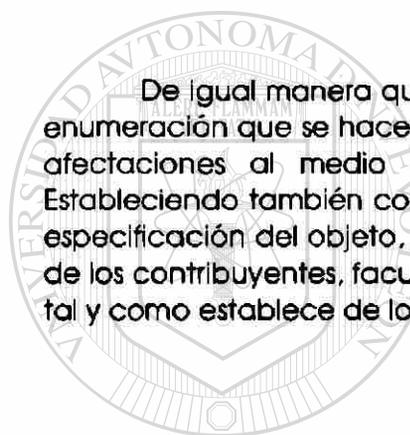
En el Estado de Tabasco, según la Ley de Ingresos del Estado, actualmente los impuestos que percibe se encuentran conformados por los siguientes:

- Impuesto sobre traspaso de dominio de bienes muebles usados
- Impuesto de actos, contratos e instrumentos notariales
- Impuesto sobre nóminas
- Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos no gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Por lo que a la clasificación anterior deberá adicionarse el impuesto sobre afectaciones al medio ambiente en el desarrollo de actividades petroleras.

#### 5. Ley de Hacienda del Estado

De igual manera que en la Ley de Hacienda del Estado, se debe agregar a la enumeración que se hace de los impuestos que percibe el estado, el impuesto sobre afectaciones al medio ambiente en el desarrollo de actividades petroleras. Estableciendo también como capítulo V de dicha ley el articulado que contenga la especificación del objeto, sujeto, base y tasas del impuesto, además las obligaciones de los contribuyentes, facultades de las autoridades fiscales y disposiciones generales, tal y como establece de los demás impuestos que recibe la entidad.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSIONES

Analizando las diferentes partes que integran este trabajo de investigación, podemos hablar de las siguientes conclusiones:

1. Según lo mostrado en el capítulo I, el petróleo en la entidad constituye un símbolo de riqueza y al mismo tiempo de empobrecimiento, de riqueza e importancia para la Nación y de empobrecimiento para la población o poblaciones afectadas por el desarrollo de esta actividad productiva; de riesgos y peligros para las personas expuestas, como el personal que labora en la industria y la población asentada en zonas aledañas, y a su vez, seguridad económica nacional, toda vez que el petróleo constituye la garantía que gobiernos extranjeros solicitan para proporcionar apoyos económicos al país y rescatarlo de graves problemas de liquidez; de destrucción de el medio ambiente y recursos naturales en contraste con el uso de tecnología avanzada para el desarrollo de la industria.

2. Por otra parte en el mismo capítulo I mostramos las diferentes actividades que desarrolla la industria petrolera y los problemas de contaminación que cada una de ellas genera, encontrando que, cada una de las actividades ocasionan destrucción y contaminación en sus diferentes procesos, y a los diversos elementos del medio ambiente, ya que mientras en la explotación (específicamente en la separación y almacenamiento), se afectan los cuerpos de agua y pantanos, en los procesos de refinación se afecta principalmente la atmósfera; por lo que en la entidad podemos hablar de principal contaminación en las aguas, tierra y aire como consecuencia de las diferentes actividades que se desarrollan en la misma.

3. El último aspecto comentado en este capítulo I, lo constituye las acciones emprendidas por las diferentes autoridades como lo son la propia empresa Pemex y el Gobierno del Estado de Tabasco, encontrando que se han emprendido diversos proyectos a través de convenios entre ambas partes, pero los cuales, en primer lugar no son permanentes o constantes, y en segundo no son suficientes, ni tienen como objetivo el prevenir, evitar o solucionar de raíz el problema, sino más bien se orientan a la atención de reclamos de la población o soluciones intrascendentes como lo son la pavimentación de caminos, apoyo a la actividad artesanal, obras de infraestructura, o donaciones de bienes. Sin embargo, es importante mencionar que actualmente diversas instituciones civiles, se encuentran ejerciendo presión a la empresa Pemex, para que reconozca el daño que causa y para que los atienda y evite.

4. El capítulo II muestra aspectos importantes para la implantación de la propuesta como lo es el aspecto jurídico, del que podemos decir que este es de gran trascendencia debido a que encontramos en la Constitución Política de la República y en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que la industria petrolera y su explotación, son de exclusiva jurisdicción federal y su utilidad prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos; con éstas disposiciones y con las demás que describo, es evidente que mientras el Gobierno Federal no tenga la disposición de reconocer que se están

sacrificando recursos y medios por un recurso no renovable de relativa corta duración, nada de lo que puedan hacer otras instituciones o dependencias, será tan trascendente como lo que haga el propio Gobierno Federal. Sin embargo, considero que actualmente existe la disposición de éste para atender la problemática que genera esta industria, por lo que en atención a esto es que podría ser factible la implantación de la propuesta en estudio, sin afectar las relaciones actuales entre la entidad y la Federación, y los convenios de coordinación celebrados entre ambos.

5. En lo que se refiere al Nuevo Federalismo Fiscal del que habla el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1994-2000, es importante resaltar la necesidad que actualmente enfrentan las entidades federativas de disponer de mayores recursos para satisfacer las demandas de su población, lo que se puede lograr vía incrementar las participaciones que perciben de la Federación, o bien, abriéndoles la posibilidad de que establezcan o implanten otros impuestos en virtud del principio de residencia, hasta ahora reservados a la Federación, sin que por esto se considere violación a los principios básicos del Sistema de Coordinación vigente. Considerando que para permitir cualquiera de estas dos soluciones, se requiere de la modificación de diversas disposiciones u ordenamientos jurídicos como los mencionados en el capítulo II del presente.

6. En el cumplimiento del aspecto doctrinal de los impuestos, podemos clasificar nuestro impuesto propuesto como un impuesto directo en virtud de gravar los rendimientos o una situación hipotética, un impuesto especial, por gravar una determinada actividad económica, específico por atender a una unidad de medida, como lo es el número de barriles de petróleo crudo o pies cúbicos de gas natural, un impuesto real por recaer sobre valores económicos o bienes, y no sobre los sujetos pasivos, con fines fiscales, en virtud de estar destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos; se trata además de un impuesto estatal en atención al sujeto activo de la obligación fiscal, y de un impuesto periódico, en tanto se realice la actividad que se grava.

7. Así también podemos hablar de que esta contribución nace o se causa cuando se realizan las situaciones jurídicas o hecho que prevee la ley fiscal respectiva vigente, es decir, que requerimos primero que nada de la creación o existencia de la ley que regule este impuesto estatal y segundo de que se realice el acto consistente en el desarrollo de actividades petroleras; considerando que no podemos hablar de irretroactividad de la ley fiscal respectiva en virtud de así expresarlo el artículo 14 de nuestra Constitución Federal y el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación.

8. Como todo impuesto o contribución, el nuestro debe reunir ciertas características y principios, tales como el de legalidad o estar establecida en una ley, el de obligatoriedad según lo señala la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, el de ser proporcional y equitativo y el de estar establecido a favor de el Estado, que en nuestro caso es el Gobierno del Estado de Tabasco.

9. Por último en los capítulos V y VI que conforman propiamente las características o definición de la propuesta, vale la pena mencionar que todas ellas deben ser establecidas en una ley fiscal que se cree para tal efecto, en virtud de la cual se dé el cumplimiento del principio de legalidad; estas características consisten en definir los sujetos activos y pasivos de la relación tributaria, el objeto del impuesto, la base gravable, la tasa o tarifa (que en nuestro caso se trata de una tarifa fija o proporcional), el momento de causación del impuesto, el pago del mismo, las

obligaciones del sujeto pasivo y las facultades del sujeto activo, así como la definición de la terminología utilizada en las diferentes descripciones de características.

10. Con respecto a la funcionalidad de la propuesta, ésta debe evaluarse a mediano o largo plazo, ya que sería ilógico suponer que de inmediato se verán resultados en cuanto a la aplicación de los recursos provenientes del impuesto específicamente, la cual dependerá también de la consciente, y eficiente ejecución de las funciones de la Comisión propuesta, ya que la participación de ésta será de trascendencia para la funcionalidad del Impuesto.

11. Como último punto a tratar está el de los efectos del Impuesto, los cuales como se mencionó en su apartado respectivo, significan una disminución de los ingresos que actualmente percibe la Federación de el organismo público descentralizado Pemex, lo que puede provocar una inconformidad por parte de la Federación y consecuentemente de las Secretarías de Estado, Organismos Públicos y demás Entidades Federativas, pero esta inconformidad se podría minimizar mediante una adecuada justificación que muestre las necesidades y problemática que genera la industria petrolera en la entidad, que no se presenta en las demás entidades no productoras de petróleo, lo cual origina la asignación de mayores recursos económicos a la misma, y que a su vez esta propuesta podría ser implantada en las demás entidades productoras.

Después de mostrar los diferentes aspectos del presente estudio, encontramos que en México no existe ningún instrumento económico que contribuya a satisfacer dos clases de necesidades, como lo son: la atención de demandas ciudadanas de toda índole, por los daños que provoca la industria petrolera y la prevención y corrección de los daños a la ecología y medio ambiente; a pesar de todos los esfuerzos que el gobierno mexicano realiza actualmente para satisfacer estas demandas, todavía no se han obtenido muchos logros, toda vez que, por el contrario, tal parece que el desarrollo de la industria petrolera traerá consecuencias futuras más graves todavía.

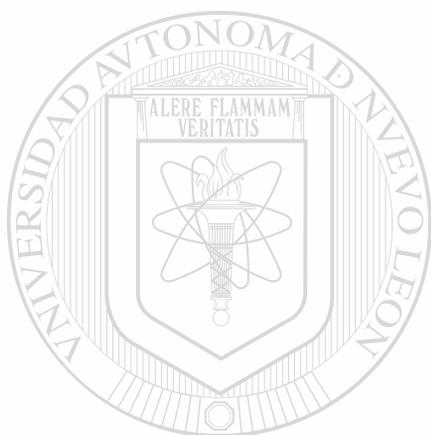
Es por la necesidad de que Pemex sea manejada con criterios que impulsen el desarrollo de su entorno, sin que por esto se inhiba su propio crecimiento competitivo nacional e internacional, que considero que la implantación de un impuesto estatal a la industria petrolera, contribuiría a lograr de manera permanente y constante esos objetivos.

Ya que esto permitiría que las entidades afectadas contaran con mayores recursos (obtenidos de la recaudación del impuesto), aunque hemos de ser conscientes que el efecto positivo o benéfico de esta política fiscal será reflejado de manera progresiva en la medida, o según las condiciones de los proyectos, obteniendo resultados a corto, mediano y largo plazo, claro esto cumpliendo con una eficiente administración, control y aplicación de los recursos obtenidos del impuesto.

Al mismo tiempo, es necesario aprovechar la inquietud despertada en la comunidad científica y en los grupos ambientalistas, para lograr un mayor nivel de entendimiento o conciliación de intereses entre este sector de la industria tan importante para la nación, que trabaja, sobre todo, con recursos naturales no renovables y la población que sufre las consecuencias de esta actividad, y obtener puntos favorables para la implantación de una política socioeconómica y ambiental

que permanentemente contribuya al mejoramiento de las condiciones que actualmente prevalecen en esta materia y no a través de programas y recursos eventuales y sin finalidades u objetivos claramente definidos.

No hay que olvidar que la acción legislativa, la respuesta política, los movimientos comunitarios, el cálculo financiero y otros elementos más, deben servirnos para revalorar una industria que, eleve la estima de la seguridad de las personas y de los sitios donde opera y a la vez proporcione los recursos económicos para el desarrollo del país, sin entrar en conflictos de intereses.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## BIBLIOGRAFIA

## LIBROS

ARELLANO CADENA, ROGELIO, Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

ARRIOJA VIZCAINO, ADOLFO, Derecho Fiscal, Edit. Themis, México, 1a. edic., 1982.

FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Edit. Porrúa, México, 1992.

KURZINGER E., WIEMMAN, F. HESS, J. LANGE, Política Ambiental en México: El papel de las organizaciones no gubernamentales, Edit. Friedrich Ebet Stiftung, Instituto Alemán de Desarrollo, México, 1991.

LOPEZ PORTILLO, MANUEL, El Medio Ambiente en México: Temas, Problemas y Alternativas, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Porrúa, 11a. edición, México, 1993.

MENDEZ M., J. SILVESTRE, Problemas Económicos de México, McGraw Hill, 3a. edición, México, 1994.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO, Introducción a la Administración Pública de México, Tomos I y III, INAP, 1a. edición, México 1984.

RIVAS SANCHEZ, ROBERTO, Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, Edic. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.

RODRIGUEZ LOBATO, RAUL, Derecho Fiscal, HARLA, México, 2a. edic., 1986.

SANCHEZ H., MAYOLO, Derecho Tributario, Cárdenas Editores, México, 2a. edic., 1988.

SANCHEZ LEON, GREGORIO, Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor, México, 6a. edic., 1983.

## REVISTAS Y PUBLICACIONES

ANUARIO ESTADISTICO DE TABASCO 1995, INEGI, México, 1996.

BASES PARA UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA LA INDUSTRIA EN MEXICO, Evaluación ambiental de 5 ramas Industriales, SEDESOL, INE, México, 1994.

BIODEGRADACION MICROBIANA DEL PETROLEO EN ECOSISTEMAS ACUATICOS, PEMEX, México, 1980.

BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

BREVIARIO DE TERMINOS Y CONCEPTOS SOBRE ECOLOGIA Y PROTECCION AMBIENTAL PEMEX, 1991.

CUADERNO DE INFORMACION OPORTUNA No. 283, INEGI, México, Octubre 1996.

EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO 1995, INEGI, México, 1996.

EL PETROLEO, Publicación de PEMEX, Gerencia de Información y Relaciones Públicas de PEMEX, México, 1984.

EL SECTOR ENERGETICO EN MEXICO 1995, INEGI, México, 1996.

EMPRESA PUBLICA, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Revista Trimestral.

ESTADISTICAS DEL MEDIO AMBIENTE, INEGI, México, 1994.

INDETEC, Revista Bimestral editada por INDETEC, Guadalajara, Jal.

LOS INSTRUMENTOS ECONOMICOS APLICADOS AL MEDIO AMBIENTE, SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología, México, 1992.

RESIDUOS PELIGROSOS EN EL MUNDO Y EN MEXICO, SEDESOL, INE, México, 1994.

SISTEMA DE CUENTAS ECONOMICAS Y ECOLOGICAS DE MEXICO 1985-1992, INEGI, México, 1996.

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, INEGI, México, Edic. 1993.

TRIMESTRE FISCAL, INDETEC, Guadalajara, Jal.

**LEYES Y DISPOSICIONES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco

Ley de Ingresos de la Federación

Ley de Ingresos del Estado de Tabasco

Ley de Planeación

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Federal

Presupuesto de Egresos de la Federación

Ley de Coordinación Fiscal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

---

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco

Plan Nacional de Desarrollo

Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco

**ESTADO DE RESULTADOS DE PETROLEOS MEXICANOS a/**  
**1989-1994**  
 (Millones de nuevos pesos)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>INGRESOS</b>						
Ventas Nacionales	17,810	25,981	33,067	51,068	56,503	64,117
Ventas de Exportación	19,267	28,385	24,712	25,935	26,288	31,043
Otros ingresos	1,140	668	597	737	1,411	5,140
<b>Total de ingresos</b>	<b>38,217</b>	<b>55,034</b>	<b>58,376</b>	<b>77,740</b>	<b>84,202</b>	<b>100,300</b>
<b>COSTOS Y GASTOS</b>						
Costo de lo vendido	13,602	16,994	20,342	24,775	27,367	30,391
Gasto de distribución b/	3,391	3,090	3,523	4,219	3,444	4,082
Gastos administrativos	0	1,870	2,369	3,482	5,984	6,071
Gasto financiero	1,297	682	-473	-128	-210	852
Otros Gastos	320	446	17	11,943	17,618	22,524
<b>Total de Costos y Gastos</b>	<b>18,610</b>	<b>23,082</b>	<b>25,778</b>	<b>44,291</b>	<b>54,203</b>	<b>63,920</b>
<b>Rendimiento Antes de Impuestos</b>	<b>19,607</b>	<b>31,952</b>	<b>32,598</b>	<b>33,449</b>	<b>29,999</b>	<b>36,380</b>
<b>Impuestos Federales</b>	<b>18,778</b>	<b>27,772</b>	<b>29,437</b>	<b>30,136</b>	<b>26,974</b>	<b>33,054</b>
<b>Rendimiento Neto</b>	<b>829</b>	<b>4,180</b>	<b>3,161</b>	<b>3,313</b>	<b>3,025</b>	<b>3,326</b>

a/ Cifras auditadas. A partir de 1993 incluyen las operaciones de Pemex, organismos subsidiarios y de las principales empresas Subsidiarias.

b/ Incluye Gastos de Administración para 1989.  
 FUENTE: PEMEX. "Anuario Estadístico, 1995".

