

## “Finanzas estatales: seguridad jurídica en la nueva ley de protección civil”

Yesenia del Carmen Trejo Cruz

Doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana; PosDoctora en Derecho Tributario Europeo y Especialista en Gestión Tributaria por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España; Investigadora de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.V. México.

Recibido 04 de marzo de 2013; Aceptado 30 de mayo de 2013

### Resumen

A partir del primero de agosto del año dos mil trece, la entidad veracruzana se considera a nivel nacional, como pionera en el rubro de la Protección Civil; al diseñar un nuevo ordenamiento jurídico-administrativo, en el que se incorpora una cultura de la prevención y reducción del riesgo de desastres, y considera al gobernado como centro de sus programas; lo cual conduce a un garantismo en brindar una atención *a priori*, durante y después de los fenómenos climáticos. Igualmente se hace constar la aplicación de una seguridad jurídica *in extenso*, y con la promoción de la revocación de sus actos, en *stricto sensu*. Las Finanzas Públicas se encuentran fuertemente comprometidas, en atención a la prevención que corresponda hacer al Ejecutivo, vía las autoridades estatales correspondientes y atender las demandas sociales, con dicho fin.

**Palabras claves:** Seguridad jurídica, Protección Civil, Ciudadano, Finanzas Públicas.

### Abstract

As of August first, two thousand thirteen Veracruz an entity is considered at national level as a pioneer in the caption of Civil Protection; when designing a new legal-administrative ordering, which incorporates a culture of prevention and disaster risk reduction, and considers the governed as the center of their programs; which leads to a guarantee is on providing an *a priori* attention, during and after the climatic phenomena. Likewise it is stated the application of a judicial security *in extenso*, and with the promotion of the revocation of its acts, in *stricto sensu*. Public finances are heavily committed in attention to prevention that appropriate to do to the Executive, via the appropriate state authorities and attend social demands, with this purpose.

**Keywords:** Legal Certainty, Civil Protection, Citizen, Public Finances.

### Introducción

El presente estudio tiene como finalidad analizar la relación que existe entre las Finanzas Públicas –delimitadas a los ingresos ordinarios del Estado– con las Políticas de Gobierno, dentro de la Administración Pública Estatal –en éste caso la Secretaría de Protección Civil en la entidad–; en cumplimiento a los programas que a ésta corresponden en materia de Seguridad Jurídica.

Es decir, cual es la repercusión de la Planeación Fiscal, en aras de lograr el desarrollo de metas y acciones en tal dependencia estatal, de cara a su nuevo ordenamiento jurídico –que le rige y conduce– en la cultura de la prevención y disminución de riesgos: “La planeación económica se puede definir como la adaptación de la producción de las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas.” (López Portillo, 1986)

Consideramos conveniente señalar, que los aciertos de nuestro Estado también deben ser

reconocidos, y a la luz de la puesta en vigor de la nueva Ley de Protección Civil y la Reducción del Riesgo de Desastres para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que se comenta; se ha logrado un avance en materia de técnica legislativa prospectiva; en la búsqueda de instrumentos viables para su aplicación en la entidad, en beneficio de sus destinatarios. Bajo éste preámbulo, el Estado tiene una doble misión, consistente en armonizar las partidas destinadas a la Protección Civil –en sus diversas circunscripciones territoriales; y que permitan una positividad legal de acuerdo a la ejecución de las metas y tareas diarias, que se realizan en beneficio colectivo.

En éste sentido, la Protección Civil en su nueva tipificación, busca trascender a los ámbitos del ciudadano por medio de sus acciones eficientes, traducidas en diversas logísticas preventivas y de seguimiento, ante la consumación de los eventos climáticos, que se presentan en la entidad y con mayor intensidad en las zonas de alto riesgo.

Dicho lo anterior, podemos plantear la siguiente interrogante, ¿el Estado Veracruzano cuenta con la capacidad tributaria suficiente, que conduzca al logro de los objetivos marcados en la nueva ley de

Protección Civil; en brindar Seguridad Jurídica a los administrados?

Se trata de poner en relieve el objeto –ensanchado– de estudio de la Protección Civil, que conduce no solo a la asistencia técnica –cuando así se demanda en cada evento climático– más bien nos referimos a la inclusión en ésta área, de los instrumentos jurídicos que permean en dicho texto y que permiten la aplicación de un Estado de Derecho ratificado; en atención al acceso que se le brinda al ciudadano; en llevar a un escenario de revisión, aquellos actos emitidos por ésta Secretaría, y sean ponderados por las unidades administrativas correspondientes –o emisoras–, por conducto de la revocación aplicable: a) sanciones; b) medidas cautelares; c) medios de apremio.

La asertividad del Estado debe buscar –bajo éste tenor–, un equilibrio en sus entidades respectivas –Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz–, en considerar un Presupuesto que avale y respalde el cúmulo de acciones emprendidas por la otra dependencia –Secretaría de Protección Civil–, para satisfacer las necesidades propias a cada caso concreto, ante la Cultura de Prevención y Disminución del Riesgo, así como la práctica de la Seguridad Jurídica en términos generales, y en especial vía la instancia procesal en la revocación de actos.

Desde luego, que las Finanzas al representar un conducto en la construcción de tareas estatales; su recaudación y distribución se hace latente en la satisfacción de necesidades prioritarias, que atender ante los administrados; como es la integridad personal y sus ámbitos patrimonial y de Seguridad Jurídica, que conduzcan a la observancia de los derechos sociales y económicos, regulados a favor del ciudadano por mandato constitucional: “Artículo 33. Son atribuciones del Congreso: (...) IV. Legislar en materia de (...) de planeación para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo, cuidando que la planeación del desarrollo económico y social sea democrática y obligatoria para el poder público; (Constitución Política del Estado de Veracruz, 2013).

Así se observa en el texto constitucional local, las atribuciones otorgadas al Congreso del Estado, para expedir normas que conduzcan a la Entidad en el cumplimiento de acciones a favor de los ciudadanos, en aras de brindar una forma de vida más garantista, considerando como centro de los

actos del Estado al individuo, esta Política Pública de Gobierno, doctrinalmente es vista como una reingeniería del Estado de Derecho, que orienta sus labores permanentes y diarias en la salvaguarda de los derechos del administrado; sin fincar únicamente su desarrollo en la Administración Pública, es decir, se busca mayormente un mejor equilibrio en la relación de subordinación detentada entre autoridades y particulares: “Responsabilizar a las distintas administraciones del nivel subnacional de gobierno de la prestación de varios servicios públicos presentan ventajas desde el punto de vista de la eficacia de su suministro y de la eficacia de su nivel de producción”. (Chapoy Bonifaz, 1992)

### Metodología

La presente investigación se desarrolla en atención al marco jurídico estatal, teniendo como prelación superior a la Constitución, Código Financiero y la Ley de Protección Civil y la Reducción de Riesgos de Desastres; cuyo contenido partirá del estudio de las finanzas, como base de las acciones que realiza la Administración en turno, en atención a la regulación que de ellas se hace, vía las competencias normativas tributarias, que permiten la obtención de ingresos ordinarios, para analizar inmediatamente; las atribuciones de la Secretaría de Protección Civil, en cumplimiento a los objetivos de su nueva ley: cultura de la prevención, disminución del riesgo y seguridad jurídica. Se advierte el uso de una metodología cualitativa y deductiva, arropada con la dogmática enunciada y un marco teórico en general; aplicable a la Administración Pública, considerando el vacío doctrinal que existe en la temática que se aborda, en el ámbito estatal.

### *Las finanzas del estado*

Las fuentes de ingreso para nuestra entidad, al margen de la Potestad Tributaria del Estado Mexicano –que comprende las fuentes principales de ingresos: por renta, consumo, importación, exportación; así como contribuciones especiales: gasolina, energía eléctrica, explotación de recursos naturales–, pueden parecer bastante estrechas, si identificamos la distribución de las bases impositivas, que arrojan la obtención de ingresos vía sus Competencias Tributarias.

En el artículo 73 constitucional, se aprecia esta gama de atribuciones, asignadas constitucionalmente al

fisco federal, vía el Congreso de la Nación, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2013) para la determinación de contribuciones a favor de las autoridades hacendarias federales en toda la República Mexicana, y que al mismo tiempo, con ésta delimitación de Competencias Normativas Fiscales, se excluye de las mismas, toda posibilidad en que los Estados –como fiscos– también ejerzan tales Competencias, en la finalidad de obtener los ingresos económicos y destinarlos a la integración de sus presupuestos anuales. Así se desprende de este texto constitucional federal, como Competencia Tributaria de los Estados la siguiente: “Artículo 116. (...) II. Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013).

De ésta forma, se faculta a las Entidades Federativas en integrar anualmente sus Presupuestos de Ingresos para ser aplicados en los programas sociales, previamente diseñados en las entidades de gobierno y se satisfagan los programas sociales. Las contribuciones por ende, representan la regulación de Competencias Normativas Tributarias, a favor de estos Órganos Estatales, y que a su vez, les permiten integrar sus Haciendas Locales, en la determinación y exacción de los impuestos propios y demás ingresos que se destinen a cubrir tales presupuestos, complementariamente y en apego a recursos extraordinarios:

“La imposición significa una traslación de ingresos del contribuyente al gobierno, sin que exista una contraprestación directa. Es por ello que, al diseñar el sistema tributario se debe observar los principios de la imposición, a efecto que al recaudarse se cubra el principio de suficiencia; que los impuestos, más los otros ingresos ordinarios, sean de un monto que permita cubrir los gastos de los bienes y servicios públicos...” (Arriaga Conchas, 2001)

Con análisis en la cita anterior, se destaca la intervención de los sujetos pasivos en virtud de que al ser ellos los deudores tributarios, solventan la financiación del Estado, en razón de su: a) Patrimonio; b) Ingreso; c) Venta; d) Consumo; e) Importación y exportación; f) Uso de bienes y servicios; como actividades propias y constantes que realiza el ciudadano en sus diversas relaciones que detenta frente al Estado y el particular mismo, ya sea en un ámbito Nacional, Estatal, Municipal, e

inclusive Internacional; todas ellas englobadas fiscalmente hablando, bajo la denominación de actividades empresariales. “La constitución es una regla de competencia, y de acuerdo con esta regla ha establecido poderes originarios para la Federación.” (Rodríguez, 1996)

Históricamente las Entidades Federativas han sufrido constantes tensiones económicas, en la relación que detentan con la titularidad central de esa potestad, con el objetivo de incrementar sus arcas fiscales y también estar en condiciones –reales– por atender sus tareas asignadas constitucional y legalmente: “Artículo 74. Corresponde a las autoridades del Estado impulsar, coordinar y orientar el desarrollo económico, para lo cual llevarán al cabo, dentro del marco de libertades la regulación y fomento de las distintas áreas productivas y de servicios en su territorio (...)” (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013).

Como se observa, éstas atribuciones determinan la obligatoriedad de nuestra Entidad Veracruzana, en buscar mejores formas y condiciones de vida para los veracruzanos, atentos a la categoría de los derechos económicos y sociales ubicados en una tercera generación garantista del individuo, vinculamos a tales atribuciones las ya señaladas en el numeral 33, fracción IV de la Constitución Estatal, relativas al Congreso local para emitir aquellas normas que requiera el Estado por conducto de las unidades de gobierno; como es la planeación misma, que sirve de eje rector en los programas y acciones concretos a cada dependencia administrativa, destacando así los derechos económicos y sociales emanados de éste ordenamiento superior y que al mismo tiempo hace las veces de fundamento constitucional del objeto de estudio de la Protección Civil, que se atiende en el presente trabajo.

Así mismo, nos permitimos clarificar éstas ideas en señalar que el Estado Democrático *versus* sus Entidades Federativas –como es la veracruzana– le corresponde el diseño–legal y reglamentario– de su planeación económica y social, de cara al numeral 33 ya referido, en su fracción IV; artículo 74, párrafo III; y 73, párrafo I y II; todos ellos de la Constitución Local Veracruzana.

A *contario sensu* podemos decir, que bajo la denominación que se hace constitucionalmente, de los derechos humanos –tercera generación–, se ubica el objetivo que rige y fundamenta a la vez las acciones que realiza la Secretaría de Protección Civil; en concordancia al Plan Veracruzano de

Desarrollo en su Capítulo VI, acápite VI.5 y VI.6, relativos a la Protección Civil, y a las Finanzas Públicas del Estado, respectivamente; así como la ley de reciente creación, objeto de estudio también en ésta intervención:

“Esta visión innovadora de la protección civil en general, pasa de ser solo preventiva, a sensibilizar sobre la existencia de riesgo y al desarrollo de las propias capacidades de la población para que conjuntamente con las autoridades de los órdenes de Gobierno, así como de la sociedad en su conjunto, logre y fortalezca una cultura de seguridad. (...)” (Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, 2011)

Acto seguido, nos referimos al contenido que marca el documento rector de gobierno para destinar las Finanzas Públicas, a satisfacer las necesidades varias en la Administración que rige, y en donde la Protección Civil es una de las acciones prioritarias, y que destaca el presente Plan, en el afán de cumplir las expectativas ante la ciudadanía, de cara a los fenómenos que se viven en la entidad y que resultan inevitables pero si atenuantes, teniendo como antelación la seguridad integral de los ciudadanos, pero al mismo tiempo se destaca la ejecución de tales acciones en apego a Finanzas Públicas sanas, con menor dependencia de ingresos extraordinarios y/o endeudamiento, incrementando las arcas fiscales por medio del fortalecimiento a las contribuciones estatales:

“La entidad veracruzana, en atención a su Plan de Desarrollo Económico, establece el diseño de una Política fiscal, en su Capítulo VI, intitulado Gobierno y Administración eficientes y transparentes, en el acápite VI.6 se refiere a la definición de las Finanzas Públicas, para el logro de un Estado más desarrollado; dentro del párrafo tercero se determina la reserva presupuestal que deba ser destinada a cubrir los eventos propiciados por la naturaleza, y que puedan causar deterioro en los patrimonios y las mismas personas receptoras de tales fenómenos naturales.” (Trejo Cruz, 2013)

Las Competencias Normativas para la entidad Veracruzana quedan acotadas fiscalmente hablando al artículo 73, ya referido en su párrafo I y II, relativas a la integración de sus presupuestos anuales, los cuales deben ser respaldados por las contribuciones ya determinadas en ley por el Congreso Local, y a su vez puedan ser suficientes para cubrir las necesidades sociales que cada dependencia de gobierno requiera en los ejercicios fiscales de acuerdo a sus programas operativos

anuales POAS. Estos ingresos desde luego tienen una naturaleza ordinaria y que son provenientes de las finanzas privadas que los particulares tengan que erogar en sus diversos actos frente al Estado.

No es así en el párrafo II que también se comenta en donde se le faculta al Estado la posibilidad de adquirir un endeudamiento público para ser destinado a rubros específicos y que haga las veces de ingresos ordinarios por resultar estos insuficientes para tales fines: “Artículo 73. Las contribuciones serán decretadas en cantidad suficiente para solventar los gastos públicos, tanto los ordinarios como los extraordinarios.” (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013)

Día a día las administraciones en turno enfrentan los retos que les conduce a superar los escenarios pasados, para atender las demandas sociales, en atención a las diversas relaciones que emanan entre sociedad y Estado, tales tareas serán siempre cambiantes, pues los escenarios actuales así lo reclaman, independientemente de la solvencia de sus capacidades económicas: “El estado en las sociedades modernas se caracteriza por sustentar premisas ideológicas políticas, que sirven de referencia para establecer instituciones y formas de interacción social, que oscilan en un continuo de posibilidades de libertad y cooperación entre sus miembros.” (Breña, 2006)

Las Potestades Tributarias a favor de los Entes Públicos del Estado han guardado diferencias de fondo, en la adquisición de ingresos ordinarios por medio de la determinación de contribuciones a su favor. Los Estados por lo tanto muestran limitantes en sus competencias normativas y de ejecución, pues ambas van ligadas; en el sentido de que todo aquello en materia de tributo, tengan la libertad de regularlo en sus sistemas fiscales, y les permitirá una recaudación por dichos conceptos impuestos, tasas, cuotas para integrar directamente con dichos recursos económicos sus presupuestos respectivos y cumplir así, los objetivos fijados en sus programas anuales y por sexenio.

“Como sabemos, la constitución política mexicana data de 1917 y en aquel entonces únicamente se contemplaron como principios de justicia material de las contribuciones la proporcionalidad y la equidad. Sin embargo, no se consideraron los principios de justicia del gasto público y de la distribución de las potestades financieras.” (Valencia Carmona, 2005)

Se puede apreciar que las Entidades Federativas, al asumir las Potestades Fiscales que poseen

actualmente, les permitirán satisfacer el mandato Constitucional, traducido en mejorar la forma de vida de los ciudadanos, por medio de los actos de administración y el respeto a sus derechos, que emanan en su relación con el Poder Público.

#### *Seguridad Jurídica en atención a la Protección Civil*

La Seguridad Jurídica debe ser entendida en una forma amplia, pues ésta se manifiesta por conducto de los Órganos del Estado ya sea Poder Legislativo, Poder Judicial y en este caso Poder Ejecutivo.

Es decir, que desde la creación de una norma, así como en su aplicación, gestión e impugnación, el individuo debe gozar de todos aquellos principios constitucionales y legales, que conduzcan al respeto de sus derechos como ciudadanos. Vista así a la Seguridad Jurídica, no solo comprende al gobernado en los procedimientos con la autoridad correspondiente; más bien tiene una connotación mayor; al ser empleada como garante de los actos emitidos por el Estado no solo en tratándose de contiendas judiciales en donde generalmente se le identifica, pues en este caso la administración pública, vía la Secretaría de Protección Civil en la creación de su reciente Ley, muestra un entorno significativo en la inclusión de instrumentos jurídicos, con el fin de que los particulares puedan acceder a dicha dependencia de gobierno, para la revisión de sus propios actos, al considerar que éstos vulneren sus intereses personales y económicos; ante la emisión de resoluciones administrativas derivadas de su competencia; esto en un sentido particular de la Seguridad Jurídica en beneficio del ciudadano.

Por otra parte la finalidad intrínseca de esta nueva Ley, se traduce en una cultura de la prevención y disminución del riesgo, ante la presencia de los eventos naturales que se viven en la entidad. Este fin cumple con los objetivos a cargo de esta dependencia, delimitados en el Plan de Desarrollo actual, en donde se le atribuyen competencias que coadyuvan en demás sectores públicos; pues sus actos se enlistan a la salvaguarda de la persona en su vida, salud, bienes patrimonio y el medio ambiente.

Bajo este principio de legalidad, la Secretaría en comento adquiere una competencia diversificada, lo cual implica la programación, planeación y ejecución de actos y tareas que conlleven al cumplimiento de tales fines. En este sentido, la protección Civil logra una concepción mayormente jurídica que técnica, pues sus

funciones estriban en alcanzar los fines trazados en el reciente ordenamiento jurídico ya citado, que propende a la conservación de las personas en sus ámbitos y el entorno. Todo ello refleja la aplicación de una seguridad jurídica con un sentido general: "El derecho constitucional y el derecho administrativo tienen orígenes y objetivos comunes: el advenimiento del liberalismo y la necesidad de limitación del poder del Estado... El derecho administrativo, a su vez, se desarrolló como una rama del conocimiento jurídico imbuida de autonomía y permaneció vinculado a la disciplina de la administración pública." (Barroso, 2008)

Para el desarrollo de estas atribuciones la Secretaría requiere de un sustento económico que haga posible la realización de tal encomienda, de lo contrario el contenido legal que se argumenta, queda bajo la limitación en la disposición presupuestal, que permita la positividad de sus imperativos.

Tales retos son duales para el Estado Veracruzano, en razón de contar con un Ordenamiento Jurídico Administrativo considerado como punta de lanza o pionero en la República Mexicana, al considerar al individuo como elemento teleológico del mismo; en este contexto la entidad vía la Secretaría en mención, al incluir la tendencia actual del Estado de Derecho en su reingeniería consistente en identificar al individuo como el centro de todas sus acciones-, destaca así el humanismo en las labores de la Administración Estatal.

Pero al mismo tiempo, se hace latente una planeación Fiscal por el mismo Estado que conduzca al cumplimiento de las prerrogativas antes enunciadas, bajo la asignación y erogación de los recursos económicos suficientes y viables destinados en sus presupuestos anuales, de cara a los eventos naturales que enfrentamos cada año, y al sostenimiento de la Seguridad Jurídica, por medio de las sustanciación de los procedimientos administrativos, que impliquen la revisión de sus actos, por la promoción de la revocación.

Cabe mencionar que ésta dependencia de gobierno con relación en su nueva Ley en la gama de atribuciones asignadas, vincula la necesidad de establecer *a priori* las acciones a cumplirse y que demanda la reserva de partidas presupuestales, que avalen las acciones diarias que realizan las Unidades Administrativas en esta Secretaría.

Bajo estos planteamientos, el Estado Veracruzano atenderá la legitimación de sus propios actos, y en una forma paralela al dar acatamiento bajo éste

nuevo orden jurídico estatal a las premisas de la Seguridad Jurídica, la Cultura de Prevención y la Disminución del Riesgo en las zonas de desastres, en razón de la disposición presupuestal que se haga con ésta finalidad. En tal sentido las Finanzas Públicas, se traducen en un conducto para el crecimiento del Estado de Derecho en la jurisdicción veracruzana.

En otras palabras, el Estado establecerá una planeación fiscal que permita acatar las necesidades que emerjan en cada contingencia en la entidad:

“Artículo 95: En caso de que la capacidad operativa y presupuestal de uno o más municipios se vea rebasada y luego de recibir la información a la que se refiere el artículo 45 de esta Ley, es responsabilidad de la Secretaría disponer de las medidas preventivas y de respuesta necesaria ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de un fenómeno perturbador, para brindar el apoyo que se requiera o en su caso, proponer al Gobierno del Estado su inclusión en la Declaratoria de Emergencia o Desastre, según corresponda.” (Poder Ejecutivo Estatal, 2013)

Con relación a éste artículo, señalamos el contenido del numeral 4° de la ley aludida, en el que se contempla la prioridad en atender los programas de la Protección Civil, así como el debido respaldo económico por medio de fondos y partidas presupuestales que arrojen tales atribuciones, en atención al objetivo que persigue la técnica legislativa del legislador local, en vislumbrar su aplicación bajo un interés de bienestar común:

“Artículo 4: Los programas, fondos y recursos destinados a la protección civil y la reducción del riesgo de desastres son prioritarios y de orden público e interés general, por lo que serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con la presente Ley; y no podrán ser sujetos de disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca el Congreso del estado al aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos.” (Poder Ejecutivo Estatal, 2013)

Podemos considerar que los ingresos ordinarios, destinados para el ejercicio de la Protección Civil en Veracruz, se integran con fuente en los siguientes conceptos:

Presupuesto por ingresos propios. El presupuesto estatal será el que apruebe el Congreso a iniciativa del Gobierno del Estado; en él se estimarán los ingresos a obtener por

contribuciones estatales, aprovechamientos, productos y transferencias federales, así como el costo de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas anuales a cargo de quienes ejercen el gasto público artículo 154. (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013)

Aportaciones Federales. Estos ingresos que son remitidos a la Entidad Veracruzana, provienen del pago de contribuciones federales, así como de las consideradas como especiales. La entidad veracruzana regula tales ingresos en su Código Financiero, como ordinarios para la integración de su hacienda estatal, al lado de las demás contribuciones propias que pueda obtener en cada periodo fiscal. Así encontramos la aplicación del Presupuesto Federal, en el Estatal, atentos al artículo 19, segundo párrafo, y Artículo 12. “Los ingresos se dividen en: a) Ordinarios, que comprenden impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales, aportaciones federales y otros ingresos federales transferidos;” y demás artículos relativos. (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013, p. 73)

#### *Impuestos cedidos Participaciones*

“Recordemos que la cesión de competencias tributarias, también comprende el otorgamiento económico y proporcional, de los actos que se ejecuten por los entes fiscales estatales en sus respectivas jurisdicciones... (En participaciones).” (Trejo Cruz, 2009). Igualmente se observan a las participaciones como parte de la Hacienda Estatal, a la par de los demás ingresos que la entidad determina, como fuente de sus presupuestos anuales: “Artículo 19. Los productos, las participaciones federales, las aportaciones federales, así como los demás ingresos federales transferidos, se regirán por las disposiciones estatales o federales y, en su caso, por los convenios respectivos. (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. 2013. p.74.)

*Contribuciones parafiscales:* El impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, se considera como base para la imposición por el fisco estatal, cuyo destino se aplicara a obras para la reconstrucción en eventos climáticos, por las autoridades de Protección Civil. Se trata de un gravamen parafiscal o etiquetado a éste fin: “Artículo 105. La recaudación total, proveniente del impuesto se destinará...al

financiamiento del gasto público en los rubros de obra pública e inversión de capital para salvaguardar la protección civil en una o varias regiones o zonas de la entidad.” (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013).

*Fondo Estatal de Protección Civil:* Los recursos que integrarán este fondo, provendrán de las aportaciones que realice el Ejecutivo estatal, por anuencia del Congreso local, los municipios y la Federación ésta última, en cantidad proporcional al 50% de lo aprobado en el estado. El destino de este fondo será para fortalecer la capacitación al interior de la Secretaría, realizar proyectos de investigación tendentes a la mitigación y prevención de riesgos, para los municipios de la entidad. (Poder Ejecutivo Estatal, 2013, Artículo 98).

*Donaciones Nacionales e Internacionales:* Estos ingresos que recibe la Secretaría de Protección Civil, por concepto de donaciones y donativos, recibirán un trato fiscal en la entidad en analogía a las Aportaciones, es decir la Secretaría de Finanzas las recibirá como parte del presupuesto genérico para la Entidad y posteriormente hará la distribución de éstas a la dependencia en mención, para ello se retoma el contenido del artículo 154, relativo a la integración del Presupuesto Estatal y siguientes del Código financiero para el Estado de Veracruz. (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013, artículo 99).

*Recursos Excedentes.* “Los recursos excedentes podrán destinarse a cubrir gastos contingentes no previstos” (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 201, fracción I y V, párrafo segundo y cuarto). Tales ingresos, también se consideran como ordinarios y derivan de las estimaciones en el pago de contribuciones, aportaciones particulares y municipales y convenios.

*Transferencias Federales:* FONDEN y FOPREDEN. Son ingresos considerados como ordinarios, para el Estado, al ser tipificados como parte de su erario anual, bajo el rubro de apoyos federales o bien transferencias distintas a las demás fuentes de ingresos que integran el cesto económico y tributario del Estado. (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013, artículo 154 y demás relativos al Presupuesto) El FONDEN, cobra una mayor aplicación en la

entidad por tratarse de un programa federal que atiende las acciones de reconstrucción y atención ciudadana después de cada desastre natural en toda la República, por su parte el FOPREDEN se instituye con acciones prioritarias para la prevención y el establecimiento de la cultura en la reducción del riesgo y de desastres, por lo tanto éste último es poco reconocido por sus beneficiarios, en el sentido de que sus acciones quedan ejecutadas, bajo un ámbito oficioso de la Administración Pública y que debido a su naturaleza como programa preventivo, el ciudadano no advierte las erogaciones efectuadas por medio de dicho programa federal. (Poder Ejecutivo Estatal, 2013, Artículo 94, primero, segundo y tercer párrafo).

*Ingresos Particulares Específicos de Protección Civil:* En éste rubro se observan aquellos ingresos como ordinarios, que se recibirán a beneficio de la Secretaría de Protección Civil, pues su recaudación tiene como fuente los actos que ésta misma autoridad emite por las infracciones que se cometan a las disposiciones de la ley que les rige, así se observa de su numeral 104, las categorías que se dan a éstas sanciones entre las que destacamos a las económicas de aquellas que no tienen ésta naturaleza como sería suspensión de actividades o clausura temporal o definitiva, cuyas multas pueden oscilar de cien a mil días de salario mínimo vigente en la capital de la entidad.

Cabe apuntar, que la multa impuesta como máxima en caso de infracción, sería en una proporción a los mil salarios señalados y cuantitativamente, se determinaría en aproximado: \$60, 000.00 pesos mexicanos. Los medios de apremio de las autoridades de Protección Civil, que pueden ejercer frente a los particulares con la finalidad de hacer cumplir sus propias determinaciones, también puede comprender, multas impuestas entre un mínimo de cien a cinco mil días de salario mínimo vigente en la capital veracruzana. La regulación impositiva de ésta infracción mayor, se traducirá en una multa máxima de \$300, 000.00 pesos mexicanos, impuesta al ciudadano que desacate tales medidas, como sujeto activo dentro del objeto de estudio de la Protección Civil. Al lado de estos recursos de financiación directa para la Secretaría que se estudia, enunciamos el Catálogo de Derechos que se emite con posterioridad a la entrada en vigor de su ley 1° de agosto de 2013 cuyos efectos se traducen en gravar aquellas actuaciones que tenga

ésta dependencia, por medio de la emisión de actos específicos. (Poder Ejecutivo Estatal, 2013, Artículo 101 y 104).

La Seguridad Jurídica vista a la luz de la nueva Ley que rige a la Protección Civil en la Entidad, aparece en la presente intervención doblemente identificada, primero como se acaba de enunciar, por medio de todo el respaldo económico que permita la realización de las atribuciones asignadas a la dependencia de gobierno como competente. Segundo y no menos importante es la identificada en el numeral 108 de la ley en cuestión, donde se aprecia el establecimiento de un conducto más de comunicación e interacción entre el administrado y la Administración en turno, en el entendido de permitir a solicitud de los interesados, las promociones del recurso de revocación, cuando consideren que los actos emitidos por ésta autoridad estatal vulnere sus esferas jurídica y patrimonial.

La figura jurídica de la revocación en actos de Protección Civil, evidencia la transparencia en el actuar de las unidades administrativas en cuestión, pues pone al alcance de todo sujeto el acceder bajo el derecho de petición, y ser escuchado, al mismo tiempo por la autoridad emisora del acto que vulnera sus intereses y se discurre en la revisión de sus propios actos, para actuar con apego a Derecho, anteponiendo el interés público.

De ésta forma se hace una ampliación a la aplicación del Estado de Derecho, pues el administrado en éste ámbito administrativo, cuenta con un medio de impugnación y le evita caer en un estado de indefensión, en su relación frente a dicha autoridad estatal.

La aplicación de la revocación será para los casos siguientes: a) Resoluciones definitivas. Como son los peritajes técnicos, recomendaciones, dictámenes; b) Medios de apremio. Se emplean para hacer cumplir las determinaciones en materia de protección civil; c) Medidas cautelares. Acciones de la autoridad para evitar daños y riesgos en la población; d) Sanciones. Como consecuencia a las infracciones cometidas, en las disposiciones legales en este ámbito. (Poder Ejecutivo Estatal, 2013, artículos 101, 102, 104 y 108).

### **Conclusiones**

Una vez analizados los planteamientos relativos a la seguridad jurídica en el ámbito de la protección, teniendo a las finanzas públicas

específicamente a los ingresos ordinarios, como instrumento para el alcance de la misma, señalamos como apuntamientos finales:

Las Finanzas del Estado, representan el conducto que haga posible el cumplimiento de los objetivos humanistas, de seguridad jurídica en la nueva Ley de Protección Civil.

El Estado debe establecer una correcta planeación fiscal, en aras de distribuir el Presupuesto de Egresos, en cumplimiento al mandato Constitucional y Plan de Desarrollo Veracruzano; atendiendo a las demandas sociales, vía las acciones preventivas y de continuación; para cada evento natural que se presenta en la entidad.

La Cultura de la Prevención y Disminución del Riesgo, no solo depende de la buena distribución de las Finanzas del Estado y la ejecución de atribuciones de los entes de la Secretaría de Protección Civil; es tarea de todos como corresponsables, regulados en el artículo 2º de la Ley en cuestión. Destacando los Componentes de Prevención y Mitigación del riesgo, por medio de obras, servicios y construcciones en general; así como en la planta productiva.

Los recursos ordinarios que integran las arcas fiscales del Estado así también de los Municipios pueden resultar insuficientes en cada ejercicio fiscal, en atención a la aplicación de los apoyos Federales que se reciben anualmente en la entidad, provenientes del FOPREDEN y FONDEN; máxime si observamos el artículo 201, fracción IV del Código Financiero Estatal, que regula tales ingresos como ordinarios, para la integración del presupuesto del Estado. Lo cual, refleja la clara dependencia o la insuficiencia en sus Competencias Tributarias y de Gasto de cara a las transferencias del Gobierno Federal para estos casos. Más bien, estos apoyos económicos, tendrían que ser regulados para ser integrados al Erario Estatal; como ingresos extraordinarios, atentos al estudio de la Finanzas Públicas en general.

La Seguridad Jurídica, identificada en la nueva Ley de Protección Civil, abre un canal de acceso y garantiza el nuevo tratamiento al ciudadano, por medio de ésta dependencia, que antepone el bien común, al insertar en los diversos contextos sociales de la entidad, la importancia de la cultura en la prevención para la disminución del riesgo, ante los fenómenos naturales que vivimos, con independencia a nuestra voluntad. El Estado tiene entre sus tantas tareas, el dar cumplimiento a los

nuevos retos que dé el mismo emergen buscando la eficacia en sus instituciones, frente al realismo jurídico que se aplique con las acciones en ésta materia, por conducto de los delegados administrativos.

Dicho lo anterior, señalamos: "(Laurence, 2001) [...] muchas revoluciones han comenzado por la inconformidad con las acciones recaudatorias; [...] por las asignaciones de gasto, y ninguna por deficiencias en el control de las erogaciones. [...] Estas situaciones se deben a decisiones equivocadas en cuanto a las políticas social o económica en un Estado determinado. No hay duda que es potencialmente más explosivo cobrar en exceso o cobrar mal, que gastar sin control. Empero, lo que la experiencia constitucional demuestra es que si bien lo primero que se reguló fue la capacidad de exacción tributaria por parte de los órganos del poder, andando el tiempo el gasto también se convirtió en un asunto relevante." (Laurence, 2001).

Finalmente, incluimos la frase internacional en materia de Protección Civil: "La mejor prevención del riesgo, es aquella que no se ve."

#### Literatura citada

Arriaga Conchas, Enrique. Finanzas públicas de México, instituto politécnico nacional, México, 2001.

Barroso, Luis Roberto. El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho, ed. Unam, México, 2008.

Breña, Roberto. "el debate entre el liberalismo y el comunitarismo", revista política y gobierno, no. 2, CIDE, México, 1995.

Constitución política de los estados unidos mexicanos. Ed. Isef empresa líder, México, 2013.

Constitución política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Compilación de legislación hacendaria 2013, gobierno del estado de Veracruz, ed. Editora de gobierno del estado de Veracruz, SEFIPLAN, Veracruz, 2013.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Finanzas nacionales y finanzas estatales, ed. Unam, México, 1992.

Lopez Portillo, Tamayo, et. Al. Bases para la planeación económica y social de México, ed. Siglo XXI México, 1986.

Plan Veracruzano de desarrollo 2011-2016, capítulo vi, acápite vi.5, protección civil: veracruzanos a salvo y seguros, gobierno del estado de Veracruz, Xalapa de Enríquez, ver., 2011.

Poder ejecutivo estatal. Ley de protección civil y la reducción del riesgo de desastres para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave -ley número 856-, gaceta oficial, Xalapa-Enríquez, 01 de agosto de 2013.

Rodríguez, Garo, et. Al. "la imposición ambiental en

españa", rvhp, no. 26, España, 1996.

Trejo Cruz, Yesenia del Carmen. "acciones fiscales del estado; como conducto a la seguridad jurídica en protección civil", ponencia presentada en el marco del 2º coloquio internacional estudios institucionales "los desc en el estado constitucional. Políticas públicas, exigibilidad, justiciabilidad", celebrado los días 21 y 22 de junio de 2013, en la ciudad y puerto de Veracruz, México.

\_\_\_\_\_. Reingeniería fiscal, diario de Xalapa, sección economía y sociedad, 05 de junio de 2009, Xalapa, ver.

Tribe, Laurence. American constitutional law, Nueva York, the foundation press, 1998. Citado en Valadés, Diego. Et. al. El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, ed. Unam, México, 2001.

Valencia Carmona, Salvador. El municipio en México y en el mundo, unam, México, 2005.