

2, 157



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



"LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

ANA DELIA LARA VARGAS

FALLA DE CRIGEN

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES"

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
 CAPITULO I	
1.- DESARROLLO HISTORICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	5
A) LA EPOCA ANTIGUA.	5
B) LA ORGANIZACION ECONOMICA EN LA SOCIEDAD INDIGENA.	10
C) LA CONQUISTA.	13
D) EPOCA DE LA INDEPENDENCIA, REFORMA Y REVOLUCION.	17
E) ESTABLECIMIENTO DE LA LIBERTAD ECONOMICA DEL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1917	28
 CAPITULO II	
2.- MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	36
A) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	36
B) CONSTITUCIONES LOCALES.	43
C) LEY ORGANICA MUNICIPAL.	43
D) LEY DE HACIENDA MUNICIPAL	44
E) LEY DE INGRESOS MUNICIPALES	44
F) LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL.	44
G) LEY DE DEUDA PUBLICA FEDERAL	45
H) BANDOS Y REGLAMENTOS	45

CAPITULO III

3.- LA HACIENDA MUNICIPAL	46
A) CONCEPTO DE HACIENDA MUNICIPAL	46
B) INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL..	51
C) PRESUPUESTO DE EGRESOS	57
D) LIMITACIONES CONSTITUCIONALES DEL PODER TRIBUTARIO.	60
E) PROBLEMATICA DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	64

CAPITULO IV

4.- ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL	68
A) TESORERIA MUNICIPAL.	68
B) FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO.	71
C) ORGANOS DE CONTROL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	76
D) SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	79
E) PERSPECTIVAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL.	81
5.- CONCLUSIONES.	83
6.- BIBLIOGRAFIA.	90

INTRODUCCION

En la realización de este trabajo, presentaré un breve desarrollo del aspecto histórico hacendario del municipio, a partir de éste en la sociedad indígena, hasta nuestros días. El municipio como sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en nuestra realidad, una institución profundamente arraigada tanto en la idiosincracia de nuestro pueblo, como en su diario vivir y en sus actividades políticas.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos delineado en los "calpullis aztecas", en las organizaciones tribales de las culturas mixteca-zapoteca y en los "clanes" de las civilizaciones mayas.

El municipio, constituyó la base de la conquista a partir de la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519. El municipio indígena compartió con el español de profundas raíces romana y visigoda, la prolongada época colonial, que existió en las etapas de la independencia y de reforma que perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano, en la consagración del municipio libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro, motivó grandes debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional, su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del Artículo 115 constitucional.

Teniendo en cuenta que la actividad que realiza el municipio como entidad política y como base de la división territorial de los Estados, implica la ejecución de fines como son la atención de necesidades colectivas mediante la prestación de servicios públicos y el despacho de los negocios del orden administrativo, esto supone la realización de actividades financieras, que comprenden la obtención de ingresos, previstos en la Ley respectiva.

El estudio de la hacienda municipal, representa uno de los capítulos más importantes dentro del Derecho Municipal, ya que éste, representa también uno de los capítulos más discutidos dentro de los problemas del Municipio y -

que han preocupado con anterioridad hasta el Constituyente de 1917, en que se pugnó porque no sólo se diera libertad política al municipio, sino también libertad económica.

El objetivo básico del trabajo es realizar un análisis de la hacienda municipal, conforme al marco jurídico en el cuál se dan las bases de su organización, recaudación y funcionamiento, se examina también el presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos y se plantea la problemática de la Hacienda Municipal y las limitaciones constitucionales del poder tributario del Estado.

En la parte final de trabajo, se trata el aspecto de la administración de la hacienda municipal, del órgano legalmente encargado de la misma que es la Tesorería y se plantean las perspectivas de ésta.

Con las últimas reformas hechas al Artículo 115, se da un gran avance en el aspecto financiero al determinar que perciba las contribuciones incluyendo adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el

cambio de valor de los inmuebles y al confirmar que recaudará los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y el poder aprobar libremente el presupuesto de egresos entre otras. Si a esto se agrega un adecuado sistema de planeación de actividades por medio de una mejor elaboración de sus presupuestos, el municipio tendrá una mayor capacidad de hacer frente a sus necesidades económicas.

Otro de los objetivos de la realización de este trabajo, es proporcionar a los compañeros de la carrera de Derecho, un instrumento que les sirva como base para el estudio de la situación hacendaria del municipio y para motivarlos a continuar en la investigación de éste tema y de todos los relacionados con el Derecho Municipal.

CAPITULO I

1.- DESARROLLO HISTORICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

A) Epoca Antigua.

En Grecia y en Roma el municipio tuvo como institución la familia, Grecia fué la que aportó a la historia una nueva institución: "la polis", o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos agrupado en "demos" (municipios), en donde se fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época; el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la "gens" y creando el régimen familiar, más o menos como existe hoy en día. Apareció también el sufragio como expresión de la soberanía popular y el interés público superó a las prescripciones religiosas.

"Los orígenes del Municipio se encuentran en el Derecho Romano, pues los Municipios se encontraban formados por familias que constituían una "gens" y significa engendrar, también expresa linaje, descendencia."

(1)

(1) Ventura Silva, Sabino, "Derecho Romano", Editorial Porrúa, 2a. Ed., México, 1966. p. 15.

Tanto "gens" en Latín como "genos" en Griego, se emplean para designar a un grupo que constituye una descendencia común y que está unido por ciertas instituciones sociales y religiosas formando una comunidad particular, esto tiene una estrecha relación con las "civitas", pues es la connotación que se le da a los "gens" pero a un nivel político o sea una aglomeración de familias las cuáles formaron el Municipio.

Podemos señalar que la realidad romana, en cuanto a la formación de los Municipios, fué netamente familiar caracterizado por la unión del Derecho de sangre o "Jus Sanguini" de cada familia.

"El Municipio se encontraba estructurado por los jefes supremos de las familias que eran los más ancianos y en quienes recaía la responsabilidad política y social de esa época." (2)

Las tribus existentes se encontraban formadas por diez "curias" y cada "curia" comprendía un cierto número de gentes. Sólo los individuos inscritos a la "gens" podían ser miembros de los "curias" cada familia estaba colocada bajo la autoridad de un jefe que era el "Paters Familia", éstos Paters Familia y sus descendientes que

(2) Ibid., p. 17

componían las "gens" de treinta curias formaban la clase de los patricios constituyendo una nobleza de raza. También existían los clientes, los cuáles integraban una -- "gens" y formaban parte de ella y de su "curia", no como miembros sino encomendados a su protección.

Aparte de los clientes, existía otra clase social que - cada vez era más grande estos no componían una "gens" - refugiados y conquistados se les denominaba "La Plebe"

"En la Roma Monárquica dentro de su estructura Política, encontraremos que existían tres órganos fundamentales: uno o varios jefes, un consejo de ancianos y una asamblea p_opular." (3)

Al frente de la ciudad se encontraba el Rey y la forma - de Gobierno era monárquica sin embargo ésta forma no era de carácter absoluto ya que aunque el soberano reinaba - en forma vitalicia, tenía dentro de sus atribuciones, velar como sacerdote el cumplimiento de las ceremonias del culto público, custodiar los templos, ejecutar los ritos propicios de la ciudad, conciliar y decidir las contro--versias de los jefes de familia, además las de los Magistrados Judiciales dentro de lo Civil.

- - - - -

(3) Margadant F., Guillermo, "Derecho Romano", Editorial Esfinge, 6a. Edición, México, 1975. p. 24.

El senado se encontraba constituido por los jefes de familia pertenecientes a la clase de los patricios, escogiéndose dentro de éstos los más ancianos. El senado formaba un consejo y el Rey tenía que someterse a éste para toda consulta de intereses para la comunidad.

Conviene mencionar por último, otro órgano que se llamó: Comicios por "Curias" el cuál estaba constituido por los miembros de las treinta "curias", integradas por patricios y clientes.

Dentro de las atribuciones de este órgano, tenemos lo relativo al "Jus Civili" pues estaban encargados de vigilar y cuidar para el cumplimiento de los requisitos del matrimonio y de los testamentos que eran indispensables para la familia.

"Las decisiones de los comicios no eran obtenidas por el sufragio directo de los individuos sino por la unanimidad de los votos; es decir dieciséis "curias" tenían que pronunciar sus decisiones en el mismo sentido y así formar la mayoría, pero para que esto tuviera plena validez tenía que ser sancionado por el senado."
(4)

(4) Ventura Silva, Sabino. "Derecho Romano", Ed. Porrúa 2a. Ed. México, 1966.

Con este pequeño esbozo del Derecho Romano podemos comprender a grandes rasgos, el nacimiento del Municipio - donde imperó en todo momento la formación más natural y lógica de esta célula integracional del Estado.

En España, el antiguo municipio romano con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la - edad media, de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. En España (por el interés que - como inmediato antecedente histórico representa para nosotros), el municipio fué favorecido durante la recon- quista romana con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y además como auxiliar de los reyes en su lucha contra la nobleza. Los siglos XVI y XVII señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su -- poder.

B) La Organización Económica en la Sociedad Indígena.

Los antecedentes se encuentran en el Imperio Azteca ya - que su estructura estaba constituida por una "confederación" de tribus cuyas similitudes todavía puede hallarse en el presente siglo pues subsistían algunas tribus en - Sonora, Chiapas, Oaxaca, Arizona, Nuevo México, etc.

"La organización en México estaba - dividida en tres grandes tribus o - reinos, que se encontraban goberna - dos por jefes militares electos es - tos por un consejo de jefes." (5)

Se podría afirmar que el grado mayor de organización so - cial lo constituían las tribus, pero dichas tribus, par - ticularmente las que se hallaban en grado de evolución - formaban "confederaciones" que no concedían los derechos particulares de cada una. Sus jefes eran electos por -- los consejos de cada tribu.

Los reinos de la triple alianza necesitaban grandes re - cursos para hacer frente a los gastos que ocasionaban el ejército y el clero así como para sostenimiento de las - casas reales.

(5) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", México, Edit., Porrúa, 1979, pág. 31.

Los pueblos vencidos eran los que soportaban la mayor parte de las exigencias pecunarias de los vencedores.

También el pueblo de cada uno de los reinos contribuía al sostenimiento de su estado respectivo.

"Cuando un pueblo era vencido por la triple alianza se le imponía un tributo de acuerdo con sus recursos. Los tributos consistían en una cantidad de diversos efectos que el pueblo o la provincia sometidos entregaban periódicamente a sus conquistadores (dos o tres veces al año o cada ochenta días, según el pacto." (6).

Además de los tributos pagados por los pueblos y provincias sometidos había cuatro clases de tributos que fueron:

- 1.- Los que pagaban los colonos de las propiedades nobles y guerreros distinguidos. Estos colonos cultivaban las propiedades mencionadas y daban parte de los productos a su propietario en lugar de pagar el tributo al rey.
- 2.- Los habitantes de los calpullis (barrios) que pagaban tributos al jefe del barrio y al rey.

(6) Legislatura Cámara de Diputados, "La Reforma Municipal" México, ed. Publicaciones de la Cámara de Diputados, 1975, p. 27.

3.- Los de los comerciantes e industriales, éstos sólo - pagaban tributo al rey.

4.- Los mayenques (especie de esclavos de la tierra), - pagaban el tributo a los dueños y a los terratenientes para los que sembraban, no pagando tributo al -- rey.

Generalmente los habitantes estaban obligados a entregar el tributo en las capitales de los reinos; pero con objeto de hacer recaudaciones especiales y para obligar a -- los tributarios a cumplir exactamente lo prometido, los - efectos recaudados se almacenaban en edificios especiales en la capital del reino al cuál correspondían, o en otro lugar designado al efecto para atender las necesidades - administrativas: en cada almacén había un mayordomo asigido de otros empleados, que por medio de escritos llevaba cuenta de las entradas y salidas que se efectuaban -- por orden del rey.

Estaban exentos del pago del tributo los sacerdotes, los nobles, los menores, los huérfanos, los lisiados y los - mendigos. De este modo se integraban los ingresos dentro de la sociedad indígena.

C) La Conquista.

Cuando Hernán Cortés pisó tierra mexicana, su primer acto de gobierno fué la fundación de Veracruz, en 1519 dotándose de cabildo propio, quién al otorgar al conquistador en ausencia del rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General lo dotó de las atribuciones que carecía para emprender la Conquista.

Bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran designaciones reales o adquiridas por remate siendo renunciables en las ciudades y pueblos españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios, que bajo la monarquía cedieron su primacía a los alcaldes mayores.

Para cubrir sus funciones, los cabildos y en general el municipio dispuso de dos clases de bienes:

- a) Los comunes eran para el disfrute del vecindario.
- b) Los propios eran los que brindaban productos al ayuntamiento para los gastos públicos.

Los ingresos que percibía el ayuntamiento fueron de dos clases:

- Los que originaban los propios.
- Los que constituían los arbitrios.

"Por propios se entenderán los bienes que se arrendaban o administraban directamente por el ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos para que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a lo más contribuyera para llenar el déficit-resultante" (7)

Los propios eran bienes rústicos o urbanos, tierra, que en calidad de inalienable señalaban los ayuntamientos para que aplicaran la renta o el producto de ellas a los gastos municipales.

Los arbitrios consistían en:

I - Sisas

III - Contribuciones

II - Derramas

IV - Concesiones

I - La sisa es un impuesto destinado a determinada obra o servicio o fin concreto.

II - La derrama, contribución temporal o extraordinaria.

 (7) Ochoa Campos, M. Op. cit. p. 113.

III - Contribuciones, eran los impuestos que se aplicaban al pueblo en general, según la actividad a que se dedicaran.

IV - En cuanto a las concesiones, consistían en las rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades - pudiendo ser las que a él le tocaban en los tributos.

El sistema hacendario en esta época puede ser considerado como una unidad económica dividida en dos sectores - bien diferenciados, los aparceros y demás minifundistas, quiénes por no tener tierras suficientes o carecer de ellas entablan relaciones con el hacendado a fin de tener acceso a la tierra y lograr su subsistencia. De otra parte se halla el finquero, quién por medio del peonaje por deudas y el peonaje libre explota directamente una porción de su propiedad.

Así, la finca es una de las instituciones claves de la economía colonial y elemento determinante en la colonización y la fijación de una nueva economía; a la heterogeneidad de éstas, de sus relaciones de trabajo, su organización interna, sus vínculos con el mercado y sus formas de financiamiento, etc.

El hecho que permite hablar de una continuidad de transición es, por una parte, la presencia de la institución de la finca a lo largo del mismo y por otra parte, las alteraciones que ésta sufre. Dichos cambios son de tal magnitud que ésta adquiere las características económicas de una empresa, aunque conserve aún pautas sociales, políticas e ideológicas precedentes, lo cierto es que esta parte es su matiz básico, que va siendo transformado, -- destruido y sustituido por nuevos patrones.

D) Epoca de la Independencia, la Reforma y la Revolución.

En la época colonial, los habitantes de los pueblos vivían de su oficio y el cultivo de tierras, los artesanos estaban organizados en gremios y cada uno tenía sus ordenanzas. La industria se inició en este período, siendo las más prósperas: la minería y la textil principalmente, ésta última fué apoyada para favorecer las ventas de telas de España.

A pesar de la prosperidad de esta época, la nación estaba descontenta y fué así como el ayuntamiento de la ciudad de México ante la invasión napoleónica en España corriendo el año de 1808 quiso formar una junta de gobierno independiente de la España de José I pero fracasó este intento pacífico de independencia. En plena Revolución de Independencia, en Guadalajara, Hidalgo organizó el gobierno no expidiendo decretos contra la esclavitud, el papel sellado y el tributo que pesaba sobre los indios. Posteriormente y cuando el movimiento independiente tomaba más fuerza se promulgó la primera Constitución; el 22 de octubre de 1814 que establecía la división de poderes y la soberanía del pueblo y el 27 de septiembre de 1821 se constituyó la junta provisional gubernativa y se firmó el Acta

de Independencia el 28 de septiembre del mismo año, quedando México libre y soberano después de 11 años de lucha.

Recién lograda la Independencia se nombró una regencia mientras se ocupaba el trono, más tarde, el 19 de mayo de 1822, Iturbide es coronado emperador de México.

Tiempo después 19 de marzo de 1823 abdica el Emperador y se nombra un supremo Poder Ejecutivo, surgiendo en el Congreso dos tendencias: la federalista y la centralista, que pugnaba la primera por una república federal y la otra por una república central.

"Según la Constitución de 1824, la república quedaba integrada por estados libres y soberanos e independientes en lo concerniente a su administración y gobierno interior y adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal" (8)

De acuerdo con el Art. 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo.

(8) Ibid, p. 132.

En consecuencia, con fecha 20 de noviembre de 1824, el Congreso expidió el siguiente Decreto que en sus tres primeros artículos establece:

"Art. 1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, será la ciudad de México.

Art. 2o. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3o. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente." (9)

En materia fiscal, se decretó en 11 de abril de 1826, que las rentas del Distrito fuesen parte de las generales de la Federación y por el mismo decreto se le concedió el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

En materia de policía, desde el 6 de febrero de 1822 se había expedido el reglamento de Jueces Auxiliares, en el que se prevenía que a más del Regidor comisionado para cada dos de los 32 cuarteles en que se dividía la ciudad, funcionarían con carácter concejil, dos

(9) "México a través de los Siglos". Publicaciones Herrería, México, s/f, tomo III.

auxiliares para cada cuartel menor, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 60. de la Constitución Española de 1812.

Pero el centralismo, alentado por los progresistas moderados y por los conservadores, fué tomando cuerpo con las Bases de 23 de octubre de 1835, promulgadas por el presidente interino Miguel Barragán que en esta forma dió los primeros pasos para ir centralizando la administración en el país. Poco después, se instituyó la primera República Central, regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Fué la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que consagró:

"1.- Como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los pue-
tos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6 ó 12.

2.- Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles los hospitales y casas de beneficencia que no fuéren de fundación

particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con -- los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en ésto a los subprefectos y autoridades superiores.

Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos." (10)

El régimen centralista al través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, incorporó el Distrito Federal al Departamento de México a partir de febrero de 1837. Extinguido el Distrito Federal, el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en Distritos. Tal estado de cosas son las Bases Orgánicas de 1843, a excepción de los distritos, que fueron divididos en Partidos y éstos en Municipalidades. La vuelta al régimen federal trajo consigo por Decreto de 22 de agosto de 1846, el restablecimiento del Distrito Federal y de los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de -

(10) Macedo S., Miguel "El Municipio en México y su Evolución Social" UNAM 3a. Edición, México 1970 pág. 258.

1853, en que Santa Anna, investido de facultades omnímodas por las Bases Provisionales, dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

Contra este concepto castrense del orden, de la política y de las instituciones, se levantó en principio el Plan de Ayutla. Este postulaba en su artículo 6o. que:

"debe ser el ejército el apoyo del
orden y de las garantías sociales"
(11)

El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar el gobierno personal de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía.

En materia municipal, surtió de inmediato el efecto de echar por tierra el último intento centralista de Santa Anna, de suprimir casi por completo a los Ayuntamientos. El triunfo liberal hizo abortar las disposiciones de 17 de marzo de 1855.

Surgido de las tierras del Sur, en 1o. de marzo de 1854, el Plan de Ayutla como plan político que era, -
- - - - -

(11) La Sociedad Ayutlense, "Plan de Ayutla" Ed. Gobierno del Edo. 1a. Edición, México 1955. pág. 18.

sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal.

Emanado del movimiento que enarboló el Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional que Ignacio Comonfort con sus vacilaciones convirtió en la antesala de la Guerra de Reforma.

Con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un Estatuto Orgánico a su vez Provisional, que fijaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

Todo era, en esos momentos, transitorio. Lo fué Comonfort como encargado del Poder Ejecutivo y lo fueron sus disposiciones gubernativas. No obstante, dicho Estatuto delimitaba obligaciones y atribuciones de los funcionarios, dentro de un sistema que descansaba en los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y en los Jefes Políticos de los Territorios.

Meses después entró en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

Pero la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al efecto dice:

"Las facultades para el gobierno interior del Distrito Federal y Territorios se reservaron al Congreso de la Unión y se extendió a los ciudadanos la facultad de elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles las rentas para cubrir sus necesidades locales" (Art. 72, Frac. IV)." (12)

La influencia francesa, expresión avanzada en materia política, tanto como en el orden social, tuvo múltiples derivaciones. Y entre ellas cuenta la institución de las Prefecturas, que ya se había aclimatado en el país al través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron la instauración de los Jefes Políticos, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, por la Ley de marzo de 1837.

(12) Calzada Padrón, Feliciano, "Municipio Libre" Edit. Libros de México, 1a. ed. México 1983, pág. 78.

Por lo tanto, la organización política local, derivada de la Reforma, no fué materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un Prefecto en calidad de Presidente -- nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la Policía.

Al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, sucedió una etapa en que las instituciones fueron tomando cauces de normalidad.

El régimen municipal siguió estos rumbos, pero además, adquirió ciertas características que desde entonces -- subsisten. Una de ellas, es la de la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las capitales, por los gobernadores de los Estados.

Bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas ahogó por completo la vida municipal.

Las Jefaturas Políticas tuvieron, en la extensión del país, características generales como fueron:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

La centralización formaba, por lo tanto, una escala del Gobernador del Estado a los Prefectos de Distrito, de éstos a las Directorías políticas, para terminar en los Ayuntamientos.

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del Municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

- E) Establecimiento de la Libertad Económica del Municipio en el Constituyente de 1917.

En el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza no presenta postulados de carácter social, ni programas de reformas relativas al municipio, ya que su objetivo primordial era el de unificar fuerzas para el derrocamiento del régimen de Huerta, terminando este objetivo, reunió en el local de la Cámara de Diputados a la convención de generales y señaló lo siguiente:

"... todos ustedes, los Jefes del Ejército Constitucionalista discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad por lo que tan esforzadamente hemos luchado...."
(13)

Posteriormente en Veracruz en su decreto "Adiciones al Plan de Guadalupe" en su artículo II establece:

"El primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas"

- (13) Carranza, Venustiano, "Diario de Debates del Constituyente", Decreto: Adiciones al Plan de Guadalupe, 26 de diciembre de 1914. Ed. Cámara de Diputados, México, pág. 265.

a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento del municipio libre como institución constitucional"
(14)

De inmediato, se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

- 1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
- 2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.
- 4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal Territorios de Tepic y Baja California.

(14) Ibid. pág. 267.

- 5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De éste modo, la sección de legislación social, preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe, de los cuáles el número 8 es el antecedente preciso del Artículo 115 y que a la letra dice:

"ARTICULO UNICO.- Se reforma el Art. 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre y será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado"

(15)

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieron habitual o transitoriamente.

Posteriormente, el 20 de enero de 1917 fué leído en -
 Asamblea Constituyente de Querétaro, el título del pro
 yecto de Constitución "De los Estados de la Federación"
 que comienza con el Artículo 115.

El primer párrafo idéntico al hoy vigente, se refirió -
 a la forma de gobierno de los estados y a la obligación
 de organizarse municipalmente.

Las bases que el texto propuso para la organización mu-
 nicipal, fueron las siguientes:

"FRACCION I.- El Municipio será adminis-
 trado por un ayuntamiento de elección-
 popular directa y no habrá ninguna au-
 toridad intermedia entre éste y el go-
 bierno del estado."

FRACCION II.- Los Municipios adminis--
 trarán libremente su hacienda, recauda-
 rán todos los impuestos y contribuirán
 a los gastos públicos de los estados -
 en la proporción y términos que señale
 la legislación local" (20)

La reacción general fué en favor del Municipio Libre y
 una de las banderas más importantes de la Revolución -
 lleva a los miembros de las comisiones a dar facultades
 a los municipios para cobrar todas las contribuciones.

 (20) Carranza Venustiano, Op. Cit. pág. 287.

El miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión dicho artículo, cuya fracción primera se reservó para votación final. La verdadera discusión fué su fracción segunda, porque allí radicaba el verdadero centro del problema; la vida o la muerte del Municipio Libre.

En la sesión del 29 de enero fué propuesto por los diputados Paulino Machorro Narváez y Antonio Méndez, un nuevo texto cuya parte dispositiva decía:

"II.- Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1o. Ingresos causados con motivo de los servicios públicos que tienen -- que satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2o. Una suma que el estado entregará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o. Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, -pase a ser resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios, surgiera algún conflicto de él conocerá el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que sea resuelto a la mayor brevedad.

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio no dar al estado constitucionalmente recursos propios, es dejarlo a merced de los intereses locales absorbentes y no conseguir el fin de que a este respecto se propone a la ley. Siendo muy difícil y peligroso un concepto que comprenda todos los ramos de una manera genérica." (21)

Finalmente, después de larga y complicada discusión en que se propusiera el texto, por las comisiones y votos particulares de algunos miembros, en la última sesión de trabajos del Constituyente (la sesión permanente -- que se inició el 29 y terminó el 31 de enero) se definió el gran asunto de la hacienda municipal en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades" (22)

(21) Secretaría de Gobernación, "La Reforma Municipal" Edit. Publicaciones de la Srfa. de Gobernación, Edición Unica, México 1983, pág. 178.

(22) Legislatura Cámara....., op. cit. pág. 32

Quedaban en manos de la legislatura de los estados la creación de la hacienda municipal y las atribuciones - del municipio quedaron incluidas en los términos genéricos de "sus necesidades".

El municipio a partir del nuevo régimen constitucional revolucionario a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, que instituyó el Municipio Libre, como base de la organización política y administrativa de los estados y que por tanto, sometió a la población entera de la República y el territorio nacional al régimen municipal, diversas reglamentaciones o aún reformas del sistema municipal, se han propuesto como soluciones y mejoramiento básico del municipio.

El texto original del artículo 115, tal como fue aprobado por el constituyente y que entró en vigor el 5 de febrero de 1917, ha sido reformado o adicionado nueve ocasiones con las siguientes fechas de publicación en el Diario Oficial, el 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947 y el 17 de octubre de 1953, en 1976, en 1977, 1983 y 1987.

En siete ocasiones distintas han comprendido las reformas al municipio: en el 33, para aplicar el principio

de "no reelección" relativas a las autoridades municipales y el 47 para establecer el voto femenino por primera vez en las elecciones municipales. En ambas reformas no se tocó lo fundamental del órgano político municipal y en 1953 se derogó la citada Fracción I en atención a que se reformó el artículo 34 declarando la plena igualdad política de la mujer, en 1976 se dió la adición en las fracciones IV y V relativas a asentamientos humanos, en 1977 la adición en la fracción III introduciendo diputados de minoría y principio de representación proporcional.

En 1983 este precepto constitucional fué reformado como base en la descentralización y acción de fortalecimiento municipal y en 1987 se derogan las fracciones IV y V del artículo 115 Constitucional.

CAPITULO II

2.- MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

La situación financiera de cualquier entidad gubernamental es producto por un lado, de las atribuciones fiscales que se le confieren y por otro, de la realidad económica prevalecte.

La personalidad jurídica de los municipios que entraña la facultad de ser titulares de derechos y obligaciones, que les permite contar con un patrimonio propio y con -- órganos de representación, hace posible que aquéllos derivan de varias disposiciones jurídicas, su autoridad para imponer tributos.

Esta acción fiscal de los municipios, se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados - - Unidos Mexicanos, en la Constitución Política de cada estado, en la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos, Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal y en los bandos de policía y buen gobierno o reglamentos de cada municipio.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La obligación de contribuir para la gestión pública, está-

en el Artículo 31 fracción IV en dónde establece:

"Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos --
públicos, así de la Federación co-
mo del Estado y municipio en que -
residan, de la manera proporcional
y equitativa que dispongan las le-
yes...." (23)

Por lo tanto, conforme a nuestra Constitución, la cali-
dad de sujeto activo de la relación tributaria, recae -
sobre la Federación, Estados y Municipios.

Por lo que hace a la facultad tributaria entendida, és-
ta como la capacidad de imponer contribuciones sólo la-
Federación y Estados, gozan de ella, en virtud de que -
los municipios, no obstante su autonomía política y ad-
ministrativa, carecen de la facultad legislativa para -
determinar las contribuciones que formarán su Hacienda,
ya que son las legislaturas de los Estados, las que es-
tán autorizadas para establecer las cargas fiscales de-
los habitantes de los Estados, así como de los municii-
pios.

Sobre la forma de como los municipios deberán integrar -
y administrar su Hacienda, el Artículo 115 de la Cons---

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos. Ed. Porrúa. 76a. Edición, México 1986. pág.39.

titución, establece:

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tengan por base, el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar -- convenios con el estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones, en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las

mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos, serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles" (24)

Con el propósito de precisar el sentido, alcances y extensión de esta disposición constitucional, en el aspecto tan importante de la integración de la Hacienda Pública, la entrega de participaciones federales a los municipios y la administración de las contribuciones presentaré un análisis de la fracción mencionada anteriormente.

La fracción IV, del Artículo 115 Constitucional vigente consigna en primer término, como concepto originario -- del Constituyente de 1917, la libre administración de la Hacienda Municipal, la cuál se enriquece notablemente al conformarla con los rendimientos de los bienes, propiedad de los municipios, las contribuciones, participaciones e ingresos que el precepto enumera, mereciendo particular relevancia las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales.

(24) Ibid pág. 97

Se establece de esta manera, un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reinviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda la propiedad inmobiliaria adquieran valor económico, lo cual no estará -- sujeto a revisión de ningún tipo.

De lo anterior se desprende que a la integración de las haciendas municipales concurrirán los rendimientos de - las contribuciones que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, entendiéndose que cada municipio, recibirá - el 100% de la recaudación generada en su territorio.

Como un principio de congruencia y de justicia también forman parte de la hacienda municipal en concepto de - derechos los ingresos que provengan de la prestación - de servicios públicos.

Cabe aclarar que los ingresos municipales, no quedan limitados a lo expresamente consignado en la fracción IV, sino que las legislaturas locales, podrán agregar otros renglones importantes, tales como impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones, con excepción de aquéllos cuya facultad esta reservada a la Federación o prohibida a las entidades federativas.

Por lo que hace a las participaciones federales destinadas a los municipios por espíritu y letra de la disposición Constitucional, se entiende que deban ser entregadas precisamente por la Federación y no por otro conducto.

En relación a las participaciones Federales el Constituyente determinó la intervención de la legislatura en cuanto a las bases montos y plazos, para cubrirlas la federación, debiendo comprenderse éstos términos de la siguiente forma:

BASES.- Son los ingresos sobre los que se calcularán las participaciones a los municipios.

MONTOS.- Son las cantidades sujetas a participación -- por parte de la Federación a los municipios.

PLAZOS.- Son los que determinan las legislaturas locales y se refieren al tiempo y periodicidad en que se entregarán las participaciones federales.

Una novedad que fortalece al Municipio, es la facultad y no la obligación, para coordinarse con el Estado, para que éste ejecute algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones a la --

propiedad inmobiliaria. Sobre este particular y dada la heterogeneidad de condiciones políticas, económicas y sociales, técnicas y administrativas de los 2,377 municipios del país, no debe entenderse como fórmulas obligatoriamente perpetua, sino que podrá ser susceptible de eliminarse en la medida que la administración municipal en el aspecto tributario, alcance los niveles de desarrollo que le permitan asumir con ventajas, la administración de las contribuciones en cuestión.

Con la limitación de que las leyes locales establezcan subsidios o exenciones en favor de ningún tipo de personas a excepción de los que se refieren a los bienes de dominio público se protegen los ingresos del municipio.

Finalmente, se dispone que las leyes de ingresos serán aprobadas por las legislaturas de los estados y éstas revisarán las cuentas públicas municipales y en cuanto al presupuesto de egresos, tendrán la libertad de ejercer su presupuesto ya que éste será aprobado por el ayuntamiento.

Además de lo anterior, el Artículo 117 Constitucional establece con su fracción VIII que:

"Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinan a inversiones públicas -- productivas" (25)

Estos empréstitos sólo pueden darse con la aprobación - del Congreso local conforme a lo dispuesto por la Ley - de Deuda Pública Local, correspondiente.

B) Constituciones Locales.

Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado Federal por lo que éstas plasman los principios y el espíritu del artículo 115 Constitucional consagrando alguno de sus títulos a normar la acción del Municipio Libre.

C) Ley Orgánica Municipal.

Este ordenamiento contiene la organización, regulación y funcionamiento de los municipios en cuanto a su desarrollo, organización territorial, población, integración e instalación de ayuntamientos, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, presidentes municipales síndicos regidores, define la composición de la hacienda municipal y las facultades de la tesorería.

D) La Ley de Hacienda Municipal.

Es el ordenamiento donde se establecen los ingresos municipales, como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de los cuáles se compone la Hacienda Municipal.

E) Ley de Ingresos Municipales.

Para poder percibir los ingresos que determina la Ley de Hacienda debe elaborarse la Ley de Ingresos en la -- cuál se establecen los rubros y los montos por los cuá les el municipio podrá obtenerlos, su vigencia es anual y se establece su iniciación de vigencia una vez que el Congreso aprueba su estructura.

F) Ley de Coordinación Fiscal Federal.

En ésta se establecen las bases para que el gobierno estatal pueda celebrar convenios en materia fiscal con el Gobierno Federal, mediante los cuáles se delegan funcio nes administrativas y se reciben participaciones de los rendimientos convenidos. Los municipios pueden participar en éstos convenios.

G) Ley de Deuda Pública Local y Federal.

Para que los ayuntamientos puedan realizar obras públicas que no estén al alcance de sus posibilidades económicas, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos otorga créditos y financiamientos, las gestiones para este tipo de créditos, deben hacerse previa autorización del Congreso local y deben comprometerse en garantía sus participaciones en impuestos federales, esto queda regulado a través de la Ley de Deuda Pública Federal que norma lo establecido en el Artículo 117 Constitucional fracción VIII.

H) Bandos y Reglamentos.

Son normas de observancia general que requiere la administración municipal para el buen gobierno y son expedidos por el Ayuntamiento.

Los ordenamientos legales mencionados anteriormente, conforman el marco jurídico, dentro del cual se integra, administra y ejerce la Hacienda Pública Municipal.

CAPITULO III

3.- LA HACIENDA MUNICIPAL

En este Capítulo desarrollaremos lo que es el fondo y la razón de éste trabajo que es la Hacienda Municipal, para lo cuál veremos su definición, su fundamentación jurídica, así como su estructuración y elementos que la constituyen, tomándo como caso base los ordenamientos jurídicos del Estado de México.

A) Concepto de Hacienda Municipal.

La fundamentación jurídica de la misma la encontramos en la Constitución del Estado de México, en el artículo 185 se especifica lo siguiente:

"La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

1. De los bienes que corresponden a los municipios como personas morales de Derecho Civil,
2. De las Contribuciones que para cada municipio decreta la Legislatura.
3. De otros ingresos que percibe conforme a la ley." (26)

En el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal, encontramos más extensa la estructuración que compone la Hacienda

(26) Constitución Política del Estado de México, Edit. Comisión Estatal Electoral, Edo. de México, 1984. pág. 37.

da Municipal, misma que se integra de la siguiente manera:

- "1. De los bienes muebles o inmuebles propios del Municipio.
2. De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios Públicos Municipales.
3. De los bienes de uso común Municipal;
4. De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
5. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como de las donaciones y legados que recibieren;
6. De las rentas y productos de todos los bienes Municipales.
7. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones;
8. De los réditos producidos por créditos a su favor.
9. De las participaciones que perciben de acuerdo con las Leyes Federales y de los Estados y
10. De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las -- corporaciones municipales, fueron desamortizadas por la Ley del 25 de junio de 1856." (27)

Posterior a ésto, debemos conocer quiénes están facultados para la presentación del proyecto de Ley de Ingresos y quiénes la aprueban, en la Constitución del Estado de México, el Artículo 59, el cuál a la letra dice:

"El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde a -- los Diputados, al Gobernador...., a los Ayuntamientos."

En el artículo 61 de la Constitución Local, encontramos la facultad del Ejecutivo para intervenir sobre las discusiones de los proyectos de ingresos municipales. En -- el artículo 70 de la misma en su fracción VI, se faculta al Congreso Local para, decretar los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal y establecer las bases, montos y plazos, con arreglo a las cuáles las participaciones federales serán cubiertas por la Federación, así como en la Fracción XX del mismo artículo se consagra la facultad de discutir y aprobar los presupuestos de ingre sos municipales mismos que son formulados por los municí pios.

En el Artículo 143 de esta Constitución en su fracción -- II se le otorga al Municipio la facultad de enviar al -- Ejecutivo su iniciativa de Ley de Ingresos del mismo, y en base a ésto se aprobará su presupuesto de Egresos.

Estos artículos a los cuáles nos referimos los consideramos de vital importancia, para el análisis que queremos realizar de los órganos autorizados por ésta Constitución para la admisión discusión y aprobación de la Ley de Ingresos, parte importante en la Hacienda Municipal, debido a que de ésta depende lo que el Municipio está facultado a recabar con apego a las leyes.

Si la Legislatura determina una modificación en el proyecto el artículo 146 de la Constitución local, expresa lo siguiente:

"Si el presupuesto de ingresos aprobado por la Legislatura exigiere -- que el ayuntamiento modifique o reforme el presupuesto de Egresos, el ayuntamiento abrirá un período Legislativo extraordinario que no excedera de diez días útiles y tendrá como único objeto concordar el presupuesto de Egresos con el de Ingresos, haciéndose inmediatamente después por el Presidente Municipal la promulgación del presupuesto de egresos aprobado definitivamente."
(28)

En el caso de que la legislatura no apruebe el proyecto de su presupuesto de Ingresos, situación que repercute en forma directa en los egresos, ya que, si éstos proyectos-

(28) Constitución Política del Estado de México, Ed. Comisión Estatal Electoral, Edo. de Méx., 1984. pág.32

se redujeran substancialmente, no existe una Autoridad Local ante la cuál pueda recurrir la Autoridad Municipal afectada, porque de acuerdo con el artículo anterior lo que procede es llevar a cabo un período legislativo extraordinario para concordar el presupuesto de egresos -- con el de ingresos, pero no se estipula un recurso o algún método por medio del cuál puedan inconformarse las Autoridades Municipales correspondientes en contra de la resolución determinada por la Legislatura.

Creemos que sería correcto, como ya lo mencionamos, se acudiera ante la Legislatura y en presencia del Ejecutivo Estatal y con la participación de los primeros Síndicos y Tesoreros, se sometiera a discusión cada proyecto de los 121 municipios del Estado de México, lo cuál daría mejores posibilidades a las autoridades municipales de defender su proyecto, pudiendo el Estado brindar todo el apoyo para la solución de problemas que se le presentaran a los ayuntamientos en la elaboración del mencionado proyecto de ingresos, para la mejor canalización y -- aprovechamiento de los egresos.

Así, podemos establecer que la Hacienda Municipal es una Institución que jurídicamente está compuesta por los siguientes elementos:

1. Conjunto de bienes, ingresos y participaciones.
2. Relaciones jurídicas existentes entre el conjunto de bienes, ingresos y participaciones.
3. Relaciones externas de ésta, con la comunidad.

(GRAFICA I)

Las relaciones jurídicas existentes entre sus componentes, están dadas por la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y el presupuesto de egresos, así como la Ley Orgánica, que establece a la Tesorería como único órgano de recaudación de los ingresos municipales y de las erogaciones que deba hacer el ayuntamiento.

Las Relaciones externas, surgen de la aplicación del Presupuesto de Egresos, cuya finalidad, es destinar los recursos a la satisfacción de las necesidades públicas y el bienestar colectivo.

B) Integración de la Hacienda Municipal.

Sabemos que el municipio como entidad jurídica y administrativa, tiene encomendadas la realización de determinadas

funciones, siendo la principal, lograr el bienestar colectivo. Para cumplir con dichas funciones, el municipio debe obtener los recursos económicos que le permitan realizar obras de beneficio colectivo.

El municipio puede obtener dos tipos de ingresos fiscales: ordinarios y extraordinarios.

a) Ingresos ordinarios.

Estos son aquéllos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido y deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Por tanto, los ingresos Municipales ordinarios, se dividen en: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Aportaciones de mejora.

El Código Fiscal Municipal define como:

Impuestos: Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público, a todos aquéllos sujetos cuya situación coincida con lo que la Ley señala como hechos generadores de un crédito fiscal.

Y los artículos 1 - 82 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México especifican como impuestos:

- I. Impuesto Predial
- II. Del Impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- III. Del impuesto sobre anuncios en la vía pública.
- V. Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- VI. Sobre juegos permitidos, espectáculos -- públicos y aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.
- VII. Sobre uso de agua de pozos artesianos.
- VIII. Sobre la autorización de horarios extra ordinarios a establecimientos que realizan actividades comerciales.

Derechos: Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de servicios.

En los artículos 83 - 134 de la Ley de Hacienda Municipal se especifican como derechos:

- I. Agua potable y drenaje.
- II. Registro Civil.

- III. Obras Públicas.
- IV. Certificaciones.
- V. Rastros.
- VI. Corral de Consejo.
- VII. Mercados.
- VIII. Panteones.
- IX. Estacionamiento en vía pública.
- X. Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes.
- XI. Licencias.
- XII. Por servicio de vigilancia panteones - particulares.
- XIII. Por servicio de vigilancia a los rastros públicos.
- XIV. Por servicio de vigilancia a los estacionamientos públicos.
- XV. De los derechos por servicios prestados -- por las autoridades de seguridad pública.

Productos: Son productos los ingresos que recibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

La Ley de Hacienda Municipal especifica como productos en sus artículos 135 a 140.

- I. Bienes Mostrencos.
- II. Censo, rentas y productos de la venta -
de bienes propios del ayuntamiento.
- III. Bosques municipales.

Aprovechamientos: Son aprovechamientos los recargos, -
las multas y los demás Ingresos del
erario no clasificables como impues_
tos, derechos, aportaciones de mejo-
ra o productos.

La Ley de Hacienda Municipal especifica como aprovecha-
mientos en sus artículos 141 a 145.

- I. Multas.
- II. Recargos.
- III. Reintegros.
- IV. Indemnización por daños a bienes munici-
pales.

Participaciones:

Son los ingresos que perciben los municipios
con arreglo a las bases, montos y plazos que
determina la Legislatura del Estado a través
de las disposiciones de la Ley de Coordina--
ción Fiscal y por determinación de las leyes-
fiscales del Estado.

Aportaciones de Mejora:

Son contribuciones establecidas en la Ley a -
cargo de personas que se benefician en forma -
especial por obras públicas de mejoramiento co
lectivo proporcionadas por el Municipio.

Las aportaciones establecidas pueden ser:

- I. De beneficio local (obras públicas generales).
- II. De beneficio zonal (obras públicas para un --
sector.)
- III. De beneficio mixto (obras públicas que bene-
fician inmuebles colindantes a los que se en
cuentran en la zona de beneficio.)

Los Ingresos extraordinarios son aquéllos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al municipio, frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, etc.

Bajo este concepto se consideran los siguientes: los que -
proceden de préstamos, financiamientos y obligaciones que
adquiera el municipio para fines de interés público, con -
autorización y aprobación de los ayuntamientos y la Legis-
latura Local respectivos y conforme a la ley.

C) Presupuesto de Egresos.

El municipio, para racionalizar su actividad financiera, debe contar con una Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos.

El presupuesto debe formularse durante el mes de agosto y deberá incluir dos aspectos.

1. Cualitativo: qué se va a realizar y
2. Cuantitativo: cuánto va a gastarse para hacerlo

El presupuesto es un instrumento de carácter jurídico, administrativo y contable, que basado en la estimación de ingresos y de egresos, define la distribución de recursos para un periodo determinado.

Existen diversos tipos de presupuesto, con el presupuesto por programas, donde las actividades del municipio y la asignación de recursos, se establecen al analizarse por cada uno de los proyectos que ha decidido llevar a cabo.

En el presupuesto por ramos, los recursos se asignan en forma global y de los diversos aspectos de la administración municipal, cada grupo, constituye un ramo.

Una vez decidido el tipo de presupuesto, es importante mencionar que su consistencia está en el cálculo de -- las cantidades que se necesitan para adquirir los re-- cursos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar social y de mejoramiento del municipio, además de los servicios que se deben prestar a corto y - largo plazo, las actividades programadas y los requisitos para su realización.

Tomando en consideración la Ley de Ingresos Municipales, formulada por el Ayuntamiento, en funciones para el Ejercicio Fiscal próximo, que una vez elaborado, es aprobado por la Legislatura local, debe establecerse un equili---brio entre los ingresos y egresos.

El proceso presupuestario, es contínuo, dinámico, flexible, a través del cuál se programa, formúla, discute, - aprueba, ejecuta, controla, evalúa y reformúla la actividad del Municipio.

Durante cada año, se inicia la elaboración del proyecto de presupuesto para el próximo año, con base en un cuadro de ingresos (Ley de Ingresos), que parte del mes de septiembre de un año, al mes de agosto del próximo y normalmente su movimiento supera cada año el ejercicio anterior. Este es revisado por el Presidente Municipal, sín

dicos y regidores que, con la exposición correspondiente, se envía en el mes de octubre a la Legislatura para su aprobación.

El artículo 115 Constitucional, a este respecto, establece en el párrafo final de la Fracción IV:

"... Las legislaturas de los estados, aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos, serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."
(29)

En la Constitución Política del Estado de México, en la Sección segunda, Artículo 143, establece:

"... Los ayuntamientos, dictarán todas las normas que requiera el régimen, el Gobierno y la Administración Municipal, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos. Asimismo, se enviarán al Ejecutivo del Estado, antes del 10 de octubre la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá al año fiscal inmediato y aprobarán su presupuesto de egresos, correspondiente..."(30)

La disposición de la Hacienda Municipal, corresponde ex-

(29) Const. Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit. pág. 97.

(30) Const. Política Edo. de México. op. cit. pág. 32.

clusivamente al Ayuntamiento, mediante la aprobación del presupuesto de egresos en juntas de cabildo.

Los efectos del Presupuesto de Egresos, son los siguientes:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo, en éste caso el Ayuntamiento, efectúe la inversión de los fondos públicos.
- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.
- c) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad.

Es obligación de la Administración Municipal, llevar su contabilidad presupuestaria y patrimonial, sometién dose a las inspecciones correspondientes anotadas por el Congreso y la Contaduría de glosa de la entidad.

D) Limitaciones Constitucionales del Poder Tributario.

El poder tributario, es decir, la facultad de imponer contribuciones para la obtención de ingresos, no es ab-

soluta, sino que se encuentra sujeta a limitaciones establecidas en la Constitución General de la República.

Estas limitaciones son:

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este se encuentra consagrado en la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Federal, que dispone que las contribuciones que se tienen la obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, deben estar establecidos por las leyes

" El principio de legalidad, significa que la ley que establece el Tributo debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación, por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa, la Ley establece también las exenciones" (31)

2. LA GARANTIA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

El artículo 31 Fracción IV, establece que al contribuir

(31) De la Garza, Sergio. "Derecho Financiero Mexicano", Edit. Porrúa, 29 Edición, México, 1985, pág. 249.

a los gastos públicos, los obligados deben hacerlo de manera proporcional y equitativa, que dispongan las le yes.

De acuerdo con este Artículo, para la validéz de un im puesto, se requiere la satisfacción de tres requisitos:

1o.- Que sea proporcional

2o.- Que sea equitativo y

3o.- Que se destine al pago de los gastos -
públicos.

3. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y PROHIBICION DE LEYES PRIVATIVAS.

El artículo 13 de la Constitución Federal, prescribe que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales Especiales.

"... Es carácter constante de las -
leyes, que sean de aplicación gene
ral y abstracciones que se apliquen
sin consideración de especie o de -
persona a todos los casos idénticos
al que previenen en tanto que no --
sean abrogados...." (32)

(32) Ibid. pág. 268.

4. PROHIBICION DE LA RETROACTIVIDAD.

El Artículo 14 Constitucional, primer párrafo dispone que:

"... a ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna....(33)

Las leyes sólo son aplicables a situaciones que la misma ley señala como el hecho generador del crédito fiscal, que se realice con posterioridad a su vigencia. Si una ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una Ley retroactiva.

5. GARANTIA DE AUDIENCIA.

En materia fiscal y de acuerdo al artículo 14 Constitucional párrafo segundo, esta garantía se cumple plenamente en aquellas leyes que suponen la colaboración del contribuyente y de la administración para su determinación, concediendo recursos o instancias administrativas contra las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales.

(33) Const. Política de los Estados Unidos Mexicanos. op.cit. pág. 13

6. LA CONFISCACION DE BIENES.

El artículo 22 Constitucional establece la prohibición de la confiscación de bienes y prescribe que no se considerará como tal, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas.

7. PROHIBICION DE EXENCIONES DE IMPUESTOS.

De acuerdo al Artículo 28 Constitucional, en los Estados Unidos Mexicanos, no habrá exención de impuestos. - En materia Municipal ésto queda reforzado con el último párrafo de la Fracción IV del Artículo 115.

E) Problemática de la Hacienda Municipal.

La problemática de la Hacienda Municipal, es consecuencia de un retraso en el desarrollo de la administración municipal y en el círculo que se presenta por la falta de recursos para mejorarla.

Esta problemática podemos agruparla en tres áreas básicas:

I - Legislación y reglamentación.

II - Recursos Humanos

III - Técnicas administrativas

I - Legislación y reglamentación.

La Ley de Hacienda y sus reglamentos en cada Municipio, requieren de una revisión y actualización a las circunstancias actuales de modo que resulten más operantes.

Los convenios de colaboración administrativa en todas las áreas con los otros niveles de gobierno, deben ampliarse e implementarse a efecto de fortalecer la administración de la Hacienda Municipal.

II - Recursos Humanos.

En este sentido se requiere de una orientación e instrucción administrativa a través de programas de capacitación que actualicen técnicamente al personal y lo estimulen a la mejor realización de las actividades que tienen encomendadas.

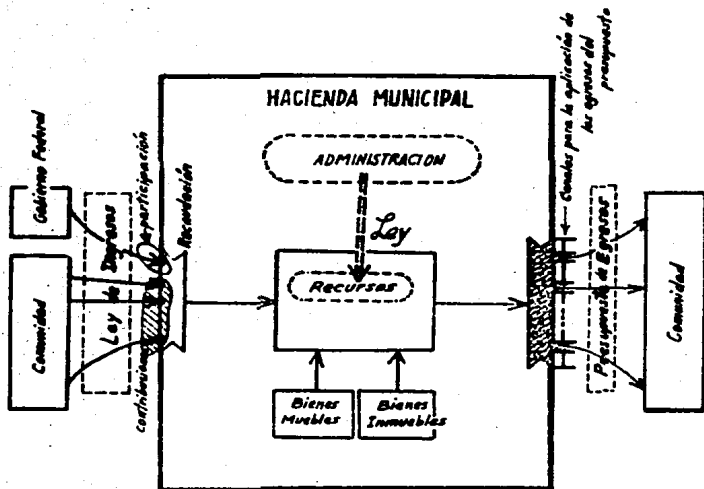
Debe además, instaurarse el servicio civil de carrera - para los servidores municipales, ya que el cambio de personal al inicio de cada nueva administración, es perjudicial para la continuidad en los programas de trabajo, y ésto sería además una forma de estimular al trabajador municipal.

III - Técnicas Administrativas.

Estas, en los municipios de escasos recursos, son sumamente rudimentarias y en muchos casos, no existen manuales de organización, formas o procedimientos de tal modo que no puede definirse el trabajo personal, ni se capacita adecuadamente al servidor municipal en sus actividades.

Se debe implementar una reforma administrativa dentro de los municipios aprovechando la formación del Instituto - para el desarrollo de la Hacienda Municipal y el Instituto de Administración Pública, que se han creado para el auxilio a los municipios en sus sistemas administrativos.

Debe además realizarse una clasificación de los municipios de acuerdo a su amplitud, grado de desarrollo técnico y administrativo y condiciones económicas y sociales.



Esquema de integración de la
Hacienda Municipal

CAPITULO IV

4.- ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

A) Tesorería Municipal

En cada uno de los municipios de las entidades federativas y de acuerdo a lo que establezca la Ley Orgánica Municipal, habrá una oficina denominada "Tesorería Municipal", que estará a cargo de un Tesorero, que junto con los demás empleados que administren fondos, causionarán su manejo el mismo día en que otorguen la protesta de Ley y tomen posesión de su cargo.

En la Ley Orgánica del Estado de México, se establece en su Artículo 76 de la siguiente manera:

"... la Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones establecidas por la Ley y de las erogaciones que debe hacer el Ayuntamiento. La oficina estará a cargo de un Tesorero Municipal, que será designado por el Ayuntamiento"
(34)

Para los efectos de administración de los ingresos y gas

(34) Ley Orgánica del Edo. de Mex. op.cit. pág. 69.

tos de un ayuntamiento, las autoridades fiscales serán las siguientes:

I.- El Ayuntamiento.

II.- El Presidente Municipal.

III.- El Síndico Municipal.

IV.- El Tesorero Municipal y

V.- El Jefe del Departamento u Oficina Ejecutora.

La Tesorería Municipal, ejerce la facultad económico - coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución y realiza todos los actos que se requieren -- para el cumplimiento de las leyes fiscales.

Son atribuciones del Tesorero Municipal:

1. Recaudar los ingresos correspondientes al municipio - en términos de la ley de ingresos respectiva.
2. Controlar y ejercer los fondos del erario municipal, sujetándose estrictamente el presupuesto de egresos - aprobado.

3. Llevar la contabilidad de los fondos que maneja con motivo de su cargo.
4. Informar al ayuntamiento respecto a los arbitrios -- que pueden someterse a la aprobación de la legislatura para mejorar su hacienda.
5. Informar al ayuntamiento con toda oportunidad respecto de las partidas que estén por agotarse, para los efectos procedentes.
6. Informar mensualmente, el corte de caja de las operaciones verificadas, siendo responsable personal y pecunariamente por los gastos que hiciere, si no están comprendidos en los presupuestos o autorizados por acuerdo superior.
7. Formar bajo la vigilancia del presidente municipal -- dentro de los tres primeros meses, la cuenta de la administración de la hacienda municipal correspondiente al año inmediato anterior.
8. Administrar los bienes del dominio privado del ayuntamiento.

9. Imponer sanciones a los infractores de leyes o disposiciones fiscales cuya aplicación le esté encomendada.

10. Formular oportunamente el proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos.

B) Funcionamiento Administrativo.

Como resultado de su estructura jurídica, surge la necesidad de adoptar medidas que permitan percibir efectivamente todas las aportaciones a que están obligados los ciudadanos, como contribuciones a los gastos de la administración pública.

"... las facultades municipales, -
son aquéllas atribuciones otorgadas a los ayuntamientos para regular su vida interior y generar los servicios indispensables para la convivencia" (30)

Con este propósito, las tesorerías municipales deben llevar a cabo el desarrollo de funciones administrativas, - entre las que destacan las siguientes: difusión fiscal, identificación del contribuyente recaudación y fiscalización.

1. Difusión fiscal.

Como el ideal de que el contribuyente cumpla cabal, oportuna y voluntariamente sus obligaciones fiscales, es algo que rara vez ocurre en la realidad y esto se debe fundamentalmente a factores de carácter educativo, de características del sistema tributario, de la expedición del sistema administrativo y del margen de riesgo de que el contribuyente sea detectado como evasor.

Mucho de lo anterior, puede ser suavizado en sus efectos difundiendo las leyes fiscales, así como recomendaciones que tiendan a orientar al contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Esto debe hacerse de manera accesible y señalando con cierto detalle los procedimientos a seguir, haciendo hincapié en el destino que se dará a sus contribuciones, con el objeto de hacerlo sentir como participe importante para el desarrollo de su comunidad.

Algunos de los medios recomendables para lograr tal difusión son los boletines, folletos, diapositivas en cines, cartulinas en lugares públicos, mensajes por radio, etc.

2. Identificación del contribuyente.

Uno de los problemas originales de cualquier administración hacendaria, es el desconocimiento que tiene de buena parte de los contribuyentes, lo que de hecho obstaculiza el desarrollo de su función de recaudación, dejando de percibir por ello, todos los recursos a que tiene derecho la administración municipal y de los que se encuentra tan necesitada para el cumplimiento de sus tareas.

De aquí la importancia de contar con un registro particularizado de contribuyentes, el cuál nos debe decir quién es, qué hace, o a qué se dedica, dónde se localiza, qué obligaciones tiene y cuándo debe cumplirlas así como, -- cuándo y cuánto debe pagar.

Con esos datos se integra un documento que generalmente se denomina padrón y que resulta de gran utilidad para identificar, localizar, correlacionar y controlar tributariamente a los contribuyentes.

Las fuentes de información usualmente empleadas para la elaboración del padrón, son los avisos presentados por los contribuyentes ante la tesorería, así como las declaraciones de pago y en último caso, los propios padrones de las dependencias federales y estatales.

3. Recaudación.

En términos definitorios, la recaudación en la percepción efectiva de los pagos de los contribuyentes, pagos que podrán ser periódicos o accidentales, mediante declaración o por recibo.

Esta función, no obstante la importancia medular que reviste, se reduce sustancialmente a elaborar liquidación y efectuar el cobro, esto es, determinar con base en la disposición fiscal el monto del crédito a cubrir, así como efectuar éste incluyendo cuando haya lugar, multas y recargos.

El procedimiento de cobro puede hacerse manual o de forma mecánica, esto es, mediante máquinas certificadoras.

4. Fiscalización.

En el supuesto de que los contribuyentes cumplieren voluntaria y correctamente sus obligaciones tributarias, la única función relevante de las haciendas municipales sería cobrar; pero como sabemos, tal caso no ocurre y entonces se vuelve necesario comprobar el cumplimiento del contribuyente para compelerlo a cumplir, así surge la necesidad de fiscalizar.

Esta función se integra por el conjunto de actividades desarrolladas con el propósito de verificar la existencia de contribuyentes evasores, de cerciorarse de que la magnitud del pago corresponda a lo fijado en la norma jurídica, y detectar así omisiones o errores, estimando su cuantía para requerir su pago.

Adicionalmente las tesorerías municipales cumplen con una función relativa al gasto público y se encuentra en marcada en el presupuesto de egresos, que no es otra -- que un documento en el que se ofrece una estimación detallada de los egresos previstos para cada ejercicio -- fiscal. Tanto su formulación como su aplicación y aprobación son competencia ahora, de las autoridades municipales y de su adecuado control se reviste una especial -- importancia, pues se precisa de una clara definición de objetivos y de una cabal identificación de los recursos disponibles que servirán para la obtención de aquéllos.

Con este aparato administrativo y apoyado en el uso de -- las facultades fiscales que le confieren los diversos -- ordenamientos legales, el municipio emprende la tarea de allegarse recursos para solventar su acción tendiente a -- satisfacer las necesidades más apremiantes de su comunidad.

C) Organos de Control de la Hacienda Municipal.

A medida que se van ejecutando las actividades previstas en el presupuesto de egresos es preciso establecer un control administrativo, que consistirá en revisar si las acciones de las dependencias se han cumplido de acuerdo a las normas jurídicas y administrativas que la regulan.

El sistema para el control de la hacienda pública municipal, ha sido diseñado por la Contaduría General de Glosa, cumpliendo con las funciones que le han sido atribuidas en su Ley Orgánica y que son:

"... prestar asesoría permanente a los municipios con objeto de facilitar el control contable y administrativo de su hacienda y coordinadamente la Contaduría General de Glosa y las Tesorerías Municipales, integran un Sistema de Contabilidad uniforme...." (36)

En la Ley Orgánica del Estado de México, en sus Artículos 80, 81 y 82 se establece:

"Artículo 80.- La inspección de la Hacienda Pública Municipal, compete al Ayuntamiento por conducto -

(36) Sría. de Gobernación op. cit. pág. 423.

del Presidente o Síndico, en los términos de cada Ley y a la Contaduría General de Glosa, cuando el Ejecutivo del Estado, sea avalista de empréstitos o créditos concedidos a los Ayuntamientos, - acreedor de estos últimos o en los casos en que se les otorgue participación estatal de los impuestos, podrá nombrar un representante en las visitas de inspección que se realicen. El Ejecutivo, podrá en cualquier tiempo solicitar a la Contaduría General de Glosa, la práctica de visitas de inspección.

Artículo 81.- La inspección de la Hacienda Pública Municipal, - se contraerá a lo siguiente:

1. Examinar si la contabilidad - se lleva en forma legal y al corriente.
2. Averiguar si se defraudan los intereses del Erario Municipal y por qué causa no se recauda lo - que corresponda, confrontando en la tesorería al efecto, las partidas de entrada con los recibos que haya expedido a los causantes y cotejándolos con los comprobantes formulados al efecto - por la Presidencia Municipal.
3. Conocer el monto de los rezagos y los motivos por los cuales no se hicieron oportunamente los cobros, exigiendo que se hagan - desde luego por los medios de - apremio que marca la Ley.
4. Investigar si tanto el Tesoro como sus empleados cumplen - - con sus obligaciones y atienden al público con la debida diligencia.

5. Examinar si se han cometido irregularidades en perjuicio del fisco municipal o de contribuyentes, por el tesorero o empleados de la oficina.

6. Revisar el archivo de la tesorería, cerciorándose de que los expedientes se encuentren en orden y la correspondencia al corriente.

7. Observar el estado que guardan los muebles, útiles y enseres de la oficina.

8. Tomar las debidas precauciones para el aseguramiento de los presuntos responsables en los casos de fraude al erario municipal, entre tanto se hace la consignación correspondiente y

9. Examinar y hacer constar;

a) Si hay raspaduras, enmendaduras o notas entre renglones en los asientos.

b) Si los libros están autorizados y rubricados por quien corresponda.

c) Si en las operaciones aritméticas hay errores.

d) Si los asientos de los diversos libros de la Tesorería concuerdan entre sí,

e) Si los comprobantes del recibo justifican las respectivas partidas, si se cobran impuestos que las leyes no autorizan y si hacen gastos que no están debidamente comprobados.

f) Si los pagos se hacen con puntualidad y hay algún adelanto o atraso en ellos, y

g) Si los asientos se llevan al corriente.

Artículo 82.- Se concede acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento, o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra de la Hacienda Municipal. " (37)

D) Servicio Civil de Carrera.

El Municipio es una persona moral, y como tal actúa, - ejerce sus derechos y cumple con sus obligaciones por - conducto de sus representantes que son los servidores - públicos municipales.

Los servidores públicos de carrera debieran ser empleados permanentes en la administración, que deben integrarse para evitar en cada cambio de administración, dada la problemática que se presenta, al tener que renovar a todo el personal del ayuntamiento.

Debemos pues, distinguir entre el servidor público municipal y el servidor público de carrera, los primeros tienen la responsabilidad primaria de realizar las tareas, - servicios o funciones municipales con el carácter de temporales y serán electos por el pueblo, mediante votación directa.

(37) Ley Orgánica del Edo. de México....op. cit. pág. 72

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Al lado de éstos, debe existir un equipo de colaboradores con permanencia efectiva en los puestos, quienes - reciban la capacitación necesaria que se fortalecerá - con la experiencia adquirida en el transcurso de los - años.

El fortalecimiento municipal, implica necesariamente, - la capacitación y permanencia de sus empleados o funcionarios por lo que debe establecerse el servicio público de carrera municipal limitando la facultad de cualquier autoridad para remover a éstos funcionarios y empleados, y sólo en los casos que prevea la ley puedan ser retirados de su empleo.

"... se considera que debe proporcionarse al Municipio, el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo cuál no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la Institución Municipal y se toma a la administración del Municipio, como objetivo de grupo político sin respetarse los derechos laborales de los trabajadores..." (38)

De aquí se desprende que el establecimiento de un sistema jurídico que fortalezca, proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, tendrá por consecuencia una mejor-

(38) Carro Peralta, H. La pobreza fiscal de los Municipios de México. tesis UNAM, Esc. Nal. Economía, 1968. pág.103

capacitación y conocimiento para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales.

Si se ha logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del estado federal y existe este régimen respecto a los trabajadores de los gobiernos estatales debe proporcionarse un esquema similar en los municipios.

E) Perspectivas de la Hacienda Municipal.

Como punto importante al fortalecimiento en la Hacienda Municipal, tenemos la implicación del Artículo 115 Constitucional, con sus modificaciones que contribuyen a hacer más real la autonomía y libertad de acción del municipio en cuanto a su integración, administración y disposición financiera.

En este, se da la facultad a los municipios, para obtener ingresos propios, provenientes del rendimiento de los bines que les pertenezcan, los derivados de la prestación de servicios públicos y las participaciones en el Presupuesto Federal, así como un importante ingreso, proveniente de las contribuciones que recauda por concepto de Impuesto sobre la propiedad y las transacciones inmobilia--

rias, proporciona además a los municipios, autoridad - jurídica y política, para participar en la organización administrativa y política de su unidad territorial; tendrá a su cargo, la atención de los servicios públicos - municipales como: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, parques y jardines, también podrá participar en la división y control del uso del suelo, lo que permitirá incidir en la creación de - reservas territoriales, controlar la ocupación del suelo, otorgar licencias y permisos de construcción, etc.

A la realización de todos éstos aspectos deberá seguir - el asesoramiento y capacitación por parte del Gobierno - Federal y Estatal para dar también un fortalecimiento -- técnico y administrativo en las actividades financieras del Municipio, cuyo objetivo final, sería el manejo autónomo del Municipio en cuanto a su aspecto hacendario.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La organización municipal en México, tiene origen - histórico y se remonta al año de 1519, en que Hernán Cortés fundó el primer municipio, dotándolo de cabildo propio

Nuestra historia municipal refleja la constante lucha por la autonomía y el mejoramiento económico del municipio. El Constituyente de Querétaro ratificó - el federalismo como decisión política fundamental y reconoció al municipio, como la base territorial, política y administrativa de nuestra república dándole una dinámica centralizadora, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento, esta acción - perjudicó al municipio en su capacidad y recursos para desarrollar plenamente sus actividades, es indudable que ha llegado el momento de establecer la descentralización del sistema federal reconociéndole al municipio plenas facultades para impulsar la vida de su comunidad y para la mejor prestación de los servicios públicos que le son propios.

- 2.- La hacienda municipal que encierra el aspecto económico o financiero es una de las áreas más importantes

del municipio, pues de su adecuada y eficiente organización depende el cumplimiento de las funciones municipales en beneficio de la población.

La hacienda municipal posee personalidad jurídica - que deriva de lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 fracciones II y IV que especifican que todos los ayuntamientos tienen personalidad jurídica y les faculta para manejar su patrimonio de acuerdo a las disposiciones legales, así como donde se establecen las disposiciones legales relativas a la Hacienda Municipal.

- 3.- Una de las más inacabadas tareas del proceso histórico de México ha sido la del municipio como realidad actuante y como base de un sano federalismo.

El actual Artículo 115 tiene el mérito de incrementar los recursos económicos del municipio retornando la correspondencia entre la fuente de tribulación y el destino del gasto cuando adopta un sistema de ingresos privativos municipales y enumera expresamente los servicios a su cargo.

Así diseñando el modelo jurídico parece garantizar - con grado de suficiencia la posibilidad de acción - de los ayuntamientos con la legitimación plena con - rango constitucional de las fuentes tributarias muni cipales.

- 4.- La debilidad del municipio mexicano no es fortuita - ni gratuita, se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a ser débil administrativa y organizativa mente, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una participación mayor en las actividades del desarrollo nacional.

- 5.- Al establecerse el derecho de los municipios para administrar libremente su hacienda es necesaria la implantación de mecanismos administrativos con técnicas que aseguren mayor control y evaluación de las activi dades municipales. Es necesaria la implantación de - este programa de capacitación nacional técnico admi-- nistrativo a los ayuntamientos, con el objeto de que participen concientemente en la administración de los impuestos que integran la hacienda y estén preparados para administrar libremente sus recursos, lo que segu ramente redundará en beneficio de los habitantes de - los mismos municipios.

6.- El 115 reformado en su fracción II nos dice, que los municipios tienen personalidad jurídica y que manejarán su patrimonio conforme a la ley, por ello, el municipio debe ser regido por la Ley de Ingresos Municipales, es aquí donde se establece legalmente el --cobro de dichas fuentes de ingresos especificando en cada uno de sus rubros lo que las leyes tributarias contienen.

7.- El 115 constitucional reformado, transfiere a los municipios del país la carga de cumplir con diversos -servicios que el mismo señala. En este renglón los municipios quedan ante una disyuntiva: o tienen posibilidades económicas para cubrir las inversiones que requiere el encargo o de otra forma nada podrán ha--cer en este aspecto, considerando que los ayuntamientos pueden y por lo cual deben tener mayor participación para señalar sus contribuciones y contraprestaciones para que ésto les permita brindar el servicio adecuado.

Se propone que la autoridad municipal solicite a la legislatura de su estado la aprobación de dichos incrementos considerados factibles de cobro anexando -su correspondiente exposición de motivos.

- 8.- Los elementos o etapas de la administración constituyen un todo indivisible, entre ellos existe una - interrelación en la cual cada uno participa de los demás, por lo que no es posible concebir una de esas partes o proceso como elemento separado o aislado de los demás, bajo este marco de idea de la administración no cabe la menor duda de que la hacienda municipal no escapa a éste premisa para llegar a su realización, ya que fundamentalmente es necesario en primer término, la planeación de los renglones o recursos con que se va a contar en un ejercicio fiscal a través de los ingresos que quedan plasmados en la -- ley hacendaria. Esa planeación deberá hacerse conforme a la situación económica del país y tomando en cuenta las estructuras jurídicas ya establecidas como la Ley de Coordinación.
- 9.- Los presupuestos de egresos de los municipios deben de agruparse en forma tal que el gasto pueda analizarse - cuantitativa y cualitativamente.

En este marco de referencia se plantea la necesidad - de una adecuada administración de las finanzas públicas municipales, estableciendo para ello un equili---brio de las necesidades a satisfacer y los recursos - disponibles.

- 10.- Intimamente relacionada con la hacienda municipal se encuentra la facultad que se otorga hoy a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos, lo que les permitirá en forma autónoma, orientar el gasto público hacia las necesidades más apremiantes para la comunidad y será de esta responsabilidad absoluta de jerarquizar los egresos de acuerdo a los intereses de la comunidad.

Ante la heterogeneidad de los municipios en cuanto a su nivel de desarrollo, capacidad administrativa, problemática social y demográfica, es necesario que los criterios y esquemas que gradualmente fortalezcan las economías municipales operen dentro del marco legal vigente.

- 11.- El escaso material sobre finanzas públicas municipales en la literatura jurídica mexicana, es en cierto modo, un índice del planteamiento del problema, ya que la administración municipal no se ha considerado como un proceso en sí, sino como un factor con comitante en el ejercicio de la autoridad gubernamental.

Considerada así es importante pensar que merece de mayores estudios por ser precisamente el municipio-

la célula primordial que conforma nuestra sociedad.

- 12.- La convivencia social sólo puede darse en un estado de derecho, ya que éste a la vez que señala -- nuestras responsabilidades como ciudadanos limita o regula la actuación de las autoridades en su función ordenadora de la vida social.

La Hacienda Municipal no escapa a este estado de derecho, de tal forma que sus responsabilidades y derechos se encuentran claramente señalados en los diversos ordenamientos legales que hacen posible su existencia, organización y funcionamiento.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ANGUIANO EQUEHUA ROBERTO
LAS FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO
U.N.A.M. - MEXICO 1968.
- 2.- BURGOA IGNACIO
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
PORRUA - 1973 MEXICO.
- 3.- BUSTAMANTE EDUARDO
NOTAS A. FINANZAS. COMPARACIONES DE
H. LAUFENBURGUER. F.C.E. MEXICO-1965.
- 4.- BUSTANI HID JOSE.
EL PRESUPUESTO FEDERAL, ELABORACION,
APROBACION Y EJECUCION EN LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA FEDERAL U.N.A.M.-1973.
- 5.- CALZADA PADRON F.
EL MUNICIPIO LIBRE.
E.N.E.P. ACATLAN 1982.
- 6.- CAMARA DE DIPUTADOS. XLV LEGISLATURA.
LA HACIENDA MUNICIPAL. 1967.
- 7.- CARRETERO PEREZ A.
DERECHO FINANCIERO.
ED. SANTILLANA - MADRID 1968.
- 8.- CARRO PERALTA HECTOR.
LA POBREZA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS
EN MEXICO.
TESIS U.N.A.M. ESC. NAL. ECONOMIA 1968
- 9.- CORTINA GUTIERREZ ALFONSO.
CURSO DE FINANZAS PUBLICAS DE MEXICO.
PORRUA - 1977.
- 10.- COSIO VILLEGAS D.
HISTORIA MINIMA DE MEXICO
COLEGIO DE MEXICO 1979.
- 11.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.
DERECHO FINANCIERO MEXICANO
PORRUA 1982.

- 12.- CHAPOY BONIFAZ DOLORES BEATRIZ
EL REGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO EN
LAS CONSTITUCIONES.
U.N.A.M. MEXICO 1973.
- 13.- FLORES ZAVALA ERNESTO.
FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS
REVISTA - 174 - 207.
- 14.- FRAGA GABINO.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
PORRUA - MEXICO.
- 15.- GONZALEZ GARCIA EUSEBIO.
INTRODUCCION AL DERECHO PRESUPUESTA-
RIO MADRID - 1973.
- 16.- KELSEN HANS.
TEORIA PURA DEL DERECHO
U.N.A.M. 1979.
- 17.- MARTNER GONZALO.
PLANIFICACION Y PRESUPUESTOS POR
PROGRAMAS SIGLO XXI EDITORES.
MEXICO 1976.
- 18.- MORENO PADILLA JAVIER.
PRONTUARIO DE LEYES FISCALES
EDITORIAL TRILLAS - 1984.
- 19.- OCHOA CAMPOS M.
LA REFORMA MUNICIPAL
PORRUA - 1982.
- 20.- RIOS ELIZONDO ROBERTO
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN ESTUDIOS
DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO
FCE/ U.N.A.M. - 1972.
- 21.- SANTILLAN LOPEZ Y ROSAS FIGUEROA.
TEORIA GENERAL DE LAS FINANZAS PUBLI-
CAS Y EL CASO DE MEXICO.
U.N.A.M. - MEXICO 1982.
- 22.- SECRETARIA DE GOBERNACION 1984.
DEMOCRATIZACION INTEGRAL.
REFORMA MUNICIPAL. TOMOS X AL XII

- 23.- TENA RAMIREZ FELIPE
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
- 24.- VALDES COSTA RAMON
DERECHO TRIBUTARIO. VOL. I.
- 25.- VAZQUEZ ARROYO FRANCISCO.
PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS PARA EL
SECTOR PUBLICO DE MEXICO.
U.N.A.M. - 1977.

LEYES Y CODIGOS CONSULTADOS

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PARRUA, MEXICO 1986.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO
COMISION ESTATAL ELECTORAL 1986.
- 3.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.
PARRUA, MEXICO 1984.
- 4.- LEY DE HACIENDA MUNICIPAL,
COMISION ESTATAL ELECTORAL 1986.
- 5.- CODIGO FISCAL MUNICIPAL,
COMPENDIO DE LEYES FISCALES 1987.
- 6.- LEY ORGANICA DEL ESTADO DE MEXICO.
COMISION ESTATAL ELECTORAL - 1986.
- 7.- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO.
GACETA DEL GOBIERNO. 1985.
- 8.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
PARRUA. MEXICO 1985.
- 9.- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE PUEBLA.
GACETA DEL GOBIERNO - 1985.
- 10.- LEY DE COORDINACION FISCAL DE LA FEDERACION.
SECRETARIA DE GOBERNACION - 1984.