



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

"FACULTAD DE DERECHO"

SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL  
PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DE  
LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO"

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
**CRUZ TOVAR HORACIO.**

ASESOR: LIC. FELIPE ROSÁS MARTÍNEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA.

2004



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **CRUZ TOVAR HORACIO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. **Felipe Rosas Martínez**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. **Rosas Martínez**, en oficio de fecha 14 de octubre de 2004, me manifiesta haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 14 de 2004.

  
**LIC. EDMUNDO ROJAS MUSI**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*mpm



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO"** elaborada por el alumno **CRUZ TOVAR HORACIO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 14 de 2004.

**A T E N T A M E N T E**  
**LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.**  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de amparo

Con amor a mis padres, Valeriano Cruz  
González y María Elena Tovar Loa, por  
la educación, su cariño, apoyo incondicional y demás  
que hicieron de mí una persona de buenos principios,  
esperando que con este momento les retribuya  
un poco de lo tanto que he recibido de ellos.

A mis hermanos Ángel, Antonio y María  
Guadalupe, por su afecto, apoyo y siempre  
estar al pendiente de toda situación que  
sucede en mi entorno.

A Diana Tecontero Juárez, con mucho Amor,  
por darle un sentido muy especial a mi vida y darme  
la fuerza para seguir siempre adelante.

A los Licenciados Edgar Barrera Piñón, Emilia G.  
Gutiérrez Corona, Alejandro Batta Sánchez, y Juan  
Jiménez Pérez, por el impulso y apoyo que me  
brindaron para poder llegar a éste momento.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México,  
Profesores, compañeros y especialmente al Lic. Felipe Rosas  
Martínez por haberme orientado en la investigación del presente  
trabajo para obtener el título de Licenciado en Derecho.

A mis amigos Licenciados Enrique A.  
Contreras Reyes, Alejandro Crocker Pérez, y  
Gerardo López González por haberle dado un toque  
especial en mi instancia en la Universidad.

A las familias Piña Castillo, Alvarado  
Castillo, Jiménez Castillo y demás familiares,  
por su apoyo, principalmente a Sergio por su  
confianza y gran amistad.

A todos, por y para Ustedes  
Muchas Gracias.

# ÍNDICE

- INTRODUCCIÓN.

## **CAPITULO PRIMERO AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO**

I	IMPORTANCIA POLÍTICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO.....	1
II	SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	12
III	RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LAS AUTORIDADES ESTATALES.....	29
IV	RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LA FEDERACIÓN.....	37

## **CAPITULO SEGUNDO FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES**

I	INGRESOS ESTRICTAMENTE MUNICIPALES.....	43
II	INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DEL ESTADO.....	57
III	INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN.....	63
IV	ADMINISTRACIÓN DE LOS EGRESOS MUNICIPALES.....	72

## **CAPITULO TERCERO PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO.**

I	ORGANISMOS Y PARTIDAS FEDERALES DESTINADOS AL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.....	87
	A) SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.....	87

B) EL RAMO 28 PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.....	89
C) EL RAMO 33 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.....	91
D) BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.....	96
II NECESIDAD DE CREAR UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DE LOS MUNICIPIOS.....	102
III EL AYUNTAMIENTO COMO AUTORIDAD FACULTADA PARA DISPONER DEL FONDO ECONÓMICO MUNICIPAL.....	111
IV COMPROBACIÓN DE GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO ANTE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO.....	125

#### **CAPITULO CUARTO**

#### **INTERVENCIÓN FISCALIZADORA DEL CONGRESO LOCAL EN EL AMBITO MUNICIPAL**

I REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.....	135
II FUNCIÓN DE APROBACIÓN.....	146
III FISCALIZACIÓN.....	150
IV CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA DEL ESTADO DE MÉXICO.....	153
- CONCLUSIONES.....	160
- BIBLIOGRAFÍA.	
- ANEXO. JURISPRUDENCIA COMENTADA.	

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de la presente investigación, es para obtener el título de Licenciado en Derecho, por lo que se realizó el estudio sobre un Proyecto de creación de un Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios en el Estado de México, con la finalidad de atacar de raíz y directamente los problemas que a cada Municipio aqueja, ya que aún que sean parte de una misma Entidad Federativa, estos tendrán diferentes problemas, de aquí que es necesario que cada Municipio pueda tener algún fondo del cual el Presidente Municipal pueda disponer e invertir en lo que sus habitantes se lo demanden, ya que si lo eligieron fue para que a través de éste cumpla sus necesidades, teniendo el Presidente Municipal a su disposición del fondo, que por ahora se propone sea provisional para poder cumplir con esas demandas, ya que no queda atado a que la Federación y los Estados le otorguen los recursos que solventen sus problemas.

En la actualidad, los Municipios en gran medida, dependen económicamente de la Federación y de los Estados, ya que a través de estos, se les hace llegar de los recursos con los cuales deben gastar en los rubros específicos para los que les fueron otorgados, no teniendo una autonomía económica, además que al no atacar de inmediato el problema que tiene el Municipio, rezaga el desarrollo del mismo, esto es, al empezar con obras o servicios que quedan inconclusos por falta de recursos, en vez de beneficiar o acabar con el problema, se perjudica a los habitantes del Municipio, y solo se podrá terminar hasta que la Federación o los Estados proporcionen más recursos para concluir esas obras o servicios que son requeridos por el Municipio, y esto no lo contempla la Federación ya que al contar con una multiplicidad de municipios es por lo que no podría saber en que se necesita otorgar más recursos y sí el Municipio que es quien tiene el problema directamente.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

Primeramente se analiza la importancia política y social del Municipio en la cual se encuentra una plena autonomía en estos aspectos, encontrando que no es así en cuanto al estudiar la autonomía económica del mismo, toda vez que en este aspecto tiene una dependencia de las Entidades Federativas y la Federación, por lo que se confirma que el Municipio no cuenta con autonomía económica.

En un segundo término se estudia los ingresos provenientes del Municipio, las Entidades Federativas, y la Federación ya que mediante estos ingresos son los que se utilizarán para la Administración Pública municipal, destinando dichos recursos para los fines para los cuales le fueron otorgados, mediante el área hacendaría municipal que por excelencia es el órgano administrativo que realiza las actividades operativas de la recaudación y erogación del gasto público.

Por otra parte se analiza dependencias destinadas al desarrollo del Municipio como lo es la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, no pasando por alto los fondos de apoyo como lo son el ramo 33 y 28 federal; entrando así la importancia de la creación de un Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios en el Estado de México, teniendo al ayuntamiento como la autoridad facultada para disponer de dicho fondo, y a su vez el que tiene la obligación de comprobar las erogaciones realizadas a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

En un cuarto capítulo se señala la importancia que tiene el Congreso Local en el ámbito municipal, donde realiza su actividad controladora, a través de la Contaduría General de Glosa mediante la revisión de la cuenta pública, su aprobación y fiscalización, ya que de lo contrario se dejaría al Municipio que hiciera lo que quisiera con los recursos que le fueran otorgados y en cambio al tener este

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

organismo, los Municipios beberán erogar sus recursos comprobando los mismos y en algo que haya sido realmente para el desarrollo o beneficio del Municipio.

Por último se agrega un anexo en el cual se encuentran jurisprudencias aplicables a la presente investigación, de las cuales se aprecia que el Municipio no cuenta con una autonomía económica, puesto que los recursos que le son otorgados para erogar en su administración, como son para gravar y transmitir las participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que integre la hacienda publica debe ser con aprobación del Congreso Local.

En la presente investigación, se propone la creación de un Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios en el Estado de México, para que los habitantes de los ayuntamientos puedan resolver sus necesidades prioritarias, a parte de que se logre una independencia económica de la Federación, toda vez que los recursos que estos les otorgan a los Municipios a través de las Entidades Federativas van destinados a un rubro en específico, sin posibilidad de utilizar estos recursos en otras necesidades o servicios que el Municipio lo requiera, en cambio al contar los Presidentes Municipales de un Fondo para atacar inmediatamente las necesidades que le demanden, sin depender de la Federación, no rezagando el desarrollo del Municipio y por ende del país.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

### CAPITULO PRIMERO

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

### I IMPORTANCIA POLÍTICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO.

La importancia política y social del Municipio se encuentra en cualquier Entidad Federativa de nuestro país, reflejada en la concepción de la democracia, como lo confirma el autor Alain Touraine al sostener que "concepción de la democracia implica el reconocimiento del pluralismo de los intereses, opiniones y valores. Hablar de política identitaria introduce, un vínculo necesario entre cultura, sociedad y política, lo que define, como ya lo recordé, una comunidad." (1), ya que cada Municipio es diferente a los demás, teniendo una sociedad con necesidades diferentes, con problemas que no serán iguales a los otros Municipios por la diversificación de la región en que se encuentran.

Es el caso de el poder político que se otorga a un grupo de personas, por medio de una elección popular directa y sin intervención de ninguna autoridad como es el caso en los Municipios, donde no hay una intervención entre el Municipio y el gobierno del Estado. Los partidos políticos es un elemento fundamental en la política de nuestro país, los cuales desempeñan un papel muy importante, ya que de ellos saldrán electos los servidores públicos, para tomar un puesto en el ayuntamiento municipal, con la finalidad de mejorar las condiciones del Municipio. Responsabilidad que asumen desde antes de ser electos, ya que las propuestas que realizan a la sociedad son los motivos por los cuales se otorga el voto a su favor y estos al ser electos no tiene más remedio que tratar de cumplir con sus promesas de campaña ya que gracias a ellos fueron elegidos,

(1) TOURAINE, Alain. "¿Podemos Vivir Juntos? Iguales y Diferentes", 2ª ed., Fondo De Cultura Económica, México 2000, pág. 195.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

independientemente de que traten de cumplir sus propuestas, es el velar por los intereses de la sociedad.

El hombre se une para mejorar sus condiciones, tal es la idea del autor Leandro Azuara Pérez al mencionar que "La naturaleza de la organización social, el hombre se encuentra constreñido a vivir dentro de una vida social organizada en virtud de que su existencia como individuo aislado hace que carezca de la ayuda de sus semejantes, y además por un gran número de recompensas y satisfacciones que trae como consecuencia la cooperación, la cual solo se da dentro de la organización social." (2) ya que los miembros de una organización social pueden tener una idea vaga acerca de las funciones que cumple dicha organización, y en algunos casos no puede estar de acuerdo y en ambos casos la incoherencia de la función se puede reflejar en la pérdida de la estructura, del tal suerte que si no existe un adecuado funcionamiento de la organización ello llevara a un debilitamiento de la estructura.

Por lo que la conducta de mantener al nivel necesario de organización social y de orden dentro de una sociedad para cumplir con sus fines de desarrollo, los integrantes de esta sociedad deberán comportarse de una manera socialmente, es decir, que entre ellos se preocupen y vean para dar solución a los problemas que afectan a esa comunidad para que en general vivan mejor, puesto que si los integrantes de la sociedad dejan pasar el problema del vecino, muy pronto ese mismo problema se extenderá y llegará al que lo vio primero.

Por lo anterior es relevante que la sociedad este conciente de las funciones que se pretenderán realizar por sus gobernantes, ya que las funciones que

(2) AZUARA PÉREZ, Leandro. "Sociología", 12ª ed., Porrúa, 1992, México, pág. 190

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

posteriormente se quieran poner en practica, beneficiaran o en su caso debilitarán el progreso de la comunidad, dado la coordinación que deberá realizar el ayuntamiento con la administración de los recursos que le son proporcionados para inversión en el desarrollo del Municipio.

La convivencia es un factor importantísimo en una sociedad , ya que es la base para su existencia, como lo señala también el autor Carlos Quintana Roldan al manifestar que "La transformación de la sociedad humana, se da con el surgimiento de un sistema de gobierno con el basamento de dos consideraciones fundamentales, como son la necesidad de asegurar una ordenada convivencia de la comunidad y la segunda, en proveer los satisfactores que demandan la existencia del ente colectivo, por ello se da un enlace entre los procesos de orden y de servicios inherente que ha de llevar acabo el poder público mediante el establecimiento de normas genéricas que hagan posible la armonía en las relaciones sociales" (3).

Las experiencias de alternancia política y sus sensibles efectos sobre la reorganización de los ayuntamientos y servicios municipales son un indicador del proceso de modernización, la conclusión es que los principales factores de cambio se encuentran vinculados a la lucha política, a los ciclos electorales y a sus efectos en el relevo de las autoridades municipales, ya que el funcionamiento de los servicios públicos municipales con una estabilidad del personal de base, su transformación dependerá de la inestabilidad de su dirigencia administrativa; por lo menos en las condiciones actuales de los ayuntamientos.

La competitividad electoral y la alternancia política como su forma más

(3) QUINTANA ROLDAN, Carlos F., "Derecho Municipal", 5ª ed., Porrúa, México 2001, pág. 132.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

elaborada, generan un contexto social favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales.

La competencia electoral de los partidos políticos por la administración de los ayuntamientos se encuentra entre los procesos que mejor expresan la naturaleza de la relación entre los gobiernos municipales y la sociedad. Las elecciones para los cargos públicos en el ayuntamiento, muestran el interés de los integrantes de los partidos políticos por acceder a este nivel de gobierno, no solo regional sino estrategia de lucha por el poder. Este interés de las sociedades locales por los asuntos públicos y de gobierno, traducido en la competitividad que han adquirido las elecciones en la región simboliza la estrecha relación entre la sociedad local y los ayuntamientos, pero se trata de una relación.

La elección de los representantes de la sociedad, es gracias a la facultad que tiene los gobernados de elección popular, con la cual sus representantes deberán ver por las demandas de quienes le otorgaron su voto, como al igual, esta de acuerdo el investigador Tonatiuh Guillén al expresar que "La capacidad ciudadana para determinar a las autoridades es un factor que ahora establece un fuerte mecanismo de control social al funcionamiento de éstas, si bien tiene importantes limitaciones para modernizar por si misma el ejercicio de gobierno. Para comenzar, esa capacidad ciudadana efectivamente define un piso básico de responsabilidad pública al gobierno municipal electo que entonces debe responder en su operación a las expectativas de sus bases sociales y en general a las demandas de la sociedad local."<sup>(4)</sup>

(4) GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. "Gobiernos Municipales En México: Entre La Modernización y La Tradición Política", El Colegio De La Frontera Norte, México 1996, pág. 161

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

El interés ciudadano por los asuntos públicos queda restringido a las propuestas electorales, que son importantes pero, también es responsabilidad del mejorar las condiciones de los Municipios, y por ende las condiciones de los ciudadanos.

La vida institucional política y social del Municipio representa la base fundamental de un genuino desarrollo y crecimiento nacional, por ello se debe poner cuidado en la administración pública municipal que de manera directa afecta la esfera de las Entidades Federativas, por lo que se requiere de que la población este pendiente de las gestiones de sus autoridades para que cumplan con su objetivo, que es el servir a la comunidad, aprovechando los recursos de la mejor forma para satisfacer las necesidades requeridas.

El Municipio le da vigor al régimen federal, ya que inyecta a la población, el interés de participación ciudadana, en el sentido de que el ciudadano del Municipio busque el bienestar colectivo más haya de sus facultades y derechos electorales, permitiéndole un enlace con sus derechos colectivos, ya que el régimen federal representa el grado más elevado de la descentralización política, pero para que se haga realidad, operativo y más eficaz, existe otra forma de descentralización política menos elevada, que la complementa y le robustece, cuando menos en el sistema político mexicano, siendo esta el Municipio.

En todo Municipio debe tener sus políticas para dar cara a las necesidades del mismo, como las que hace mención el tratadista José Mejía Lira al dividir las actividades en "El eje sustantivo, como ya se menciono, se considera el que hacer municipal, mismo que surgen de las políticas gubernamentales para responder a las necesidades y demandas de la comunidad. Las necesidades se

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

perciben como las condicionantes básicas para lograr el desarrollo socio-económico, político, y socio-cultural de todos y cada uno de los habitantes, donde las demandas hacen la alusión a las peticiones expresadas a través de manifestaciones concretas de la comunidad.

Dentro de las políticas del bienestar social, se pueden mencionar el alumbrado público, agua potable, sanitarias, limpias, hospitales, panteones, ecología, seguridad pública, bomberos, Reclusorios, educación entre otros, por lo que hace a las políticas de gobierno, y relaciones con la sociedad, encontramos la normatividad y reglamentación, como la organización de participación social.

Por lo que hace al eje adjetivo, al referirse a las áreas funcionales en la gestión municipal, ya que de estas va a depender el éxito o fracaso de las políticas que se formulen para el Municipio, ya que aún que se tenga bien delimitados los objetivos y criterios de las políticas, sin las áreas funcionales bien estructuradas, las políticas podrías perder su impacto ante la sociedad, por lo que el manejar los recursos eficientemente y eficaz, de una forma de mayor a menor importancia en los objetivos, en algún sentido dando condicionalidad de uno sobre el otro.” (5)

Recursos financieros; que corresponden a la hacienda municipal donde se determina la capacidad de decisión y autogestión, o bien la capacidad real de descentralización que mantiene sobre este punto.

Recursos humanos; concretamente se maneja al personal considerando aspectos como reclutamiento, capacitación, para la productividad.

(5) MEJÍA LIRA, José., “Problemática y Desarrollo Municipal”, Plaza y Valdés Editores, México 1994, págs. 11.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Recursos materiales; son los elementos físicos con los cuales se desarrollaran las actividades sustantivas del Municipio, y

Recursos tecnológicos; se cuenta desde un punto de vista técnico y que a la vez han de redundar en mejores formas de llevar a cabo la actividades, que sirven para llevar a cabo las actividades para el desarrollo del Municipio.

Por lo que hace al eje administrativo, se contemplan: los procesos del aparato administrativo, como son:

La planeación; que se crea por las necesidades y demandas de la comunidad, generando las políticas públicas como respuestas gubernamentales.

La organización que comprende la interrelación entre las diversas áreas de actuación en el sistema administrativo, para un mejor desempeño del ayuntamiento en sus responsabilidades y retos que le surjan.

Dentro del Municipio un elemento importante es la evaluación dado que reflejará los resultados de todo proyecto, "La evaluación permite establecer un adecuado juicio entre lo proyectado y lo alcanzado." (6)

Los tres ejes antes mencionados se encuentran debidamente vinculados, dado las exigencias de una comunidad, con respuesta en las políticas gubernamentales para resolverlas, que se llevaran acabo con el financiamiento de los recursos con los que se cuentan, y estos a su vez con un proceso correcto en su administración, para que al final el ayuntamiento cubra con las necesidades que

(6) Ibidem, pág. 17.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

se requieren en su comunidad.

Dentro de la importancia política para tomar en cuenta las demandas del Municipio, o bien resaltar el aspecto democrático, se pone en práctica la figura denominada Plebiscito, para que por medio de este mecanismo de participación ciudadana, se proceda a resolver con la participación directa del pueblo algunos de los problemas trascendentes que afecten a las comunidades gobernadas.

Es importante las formas por las cuales el pueblo puede manifestar sus inquietudes, ya que hay problemas que afectaran o beneficiarán a toda la sociedad, es dado el caso del plebiscito como lo indica el autor José Covarrubias Dueñas, al expresar que "Por lo que el plebiscito viene a ser el derecho reconocido al cuerpo electoral, a los ciudadanos para intervenir en la aprobación o desaprobación de un acto esencialmente político o de gobierno, así la autoridad política electa por el pueblo, convoca al pueblo mandante a través del plebiscito, reconocido como una facultad extraordinaria, que demanda su participación directa para resolver conflictos, conflictos o situaciones de naturaleza esencialmente políticas, que implican decisiones trascendentes para la población gobernada, siendo esencialmente un medio de comunicación entre la sociedad y su gobierno, por el cual los órganos del poder público convocan a los ciudadanos a manifestarse a través del sufragio directo, sobre la pertinencia de realizar determinados actos de gobierno que resulten particularmente importantes para el interés social." (7)

Por lo que la importancia política en un Municipio es esencialmente impulsar el desarrollo del mismo, el cual es demandado por la sociedad, y que descarga en sus representantes, que estos a su vez con el apoyo del pueblo en algunas

(7) COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, "La Autonomía Municipal en México", Porrúa, México 1998, pag. 114

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

decisiones se busca esencialmente el bienestar del Municipio.

Las experiencias de alternancia política y sus sensibles efectos sobre la reorganización de los ayuntamientos y servicios municipales como un indicador del proceso de modernización, la conclusión es que los principales factores de cambio se encuentran vinculados a la lucha política, a los ciclos electorales y a sus efectos en el relevo de las autoridades municipales.

Funcionamiento de los servicios municipales depende de la estabilidad del personal de base y de su tendencia a la reproducción estable, su transformación depende de la inestabilidad de su dirigencia administrativa; por lo menos en las condiciones actuales de los ayuntamientos.

La competitividad electoral y la alternancia política como su forma más elaborada generan un contexto social favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales.

La competencia electoral de los partidos políticos por la administración de los ayuntamientos se encuentra entre los procesos que mejor expresan la naturaleza de la relación entre los gobiernos municipales y la sociedad. Las elecciones municipales muestran el interés de los partidos por acceder a este nivel de gobierno, no solo regional sino estrategia de lucha por el poder político nacional.

Este interés de las sociedades locales por los asuntos públicos y de gobierno, traducido en la competitividad que han adquirido las elecciones en la región, simbolizando la estrecha relación entre la sociedad local y los ayuntamientos, para mejorar sus condiciones.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Los gobiernos electos por el pueblo deben preocuparse al subir al cargo asignado por satisfacer las necesidades de quien lo eligió, ya que la ciudadanía no puede dejar pasar por alto problemas que se encuentren a su alrededor, y si, debe unirse con sus vecinos para que el problema lo eliminen o controlen, de lo contrario este se expandirá y afectará al que en un momento lo vio primero, no siendo necesario que las autoridades hagan todo, o esperemos que den solución a problemas que de manera directa nos estén afectando, es cierto que cuando elegimos a nuestros representantes esperamos que nos solucionen los problemas que nos afectan más, pero también es cierto, que si nosotros no nos unimos para disminuir algunos problemas que estén a nuestro alcance, el Municipio será más difícil que cuente con mejores condiciones de desarrollo.

Los integrantes de los partidos políticos en sus propuestas internas varían sustancialmente de caso a caso, se hacen responsables de cada administración municipal puesto que diluyen los costos de su desempeño como autoridades de gobierno.

El interés ciudadano por los asuntos públicos queda entonces restringido a mecanismos electorales, importantes pero insuficientes para incidir en la decisión de las políticas de gobierno, que también son un espacio esencial para la transición democrática, siendo el ayuntamiento el nivel de gobierno donde es más factible la expresión de los intereses públicos más puntuales y diversos que los expresados por los partidos a nivel estatal o nacional.

La vida del Municipio representa la base fundamental del desarrollo y crecimiento nacional, por ello se debe establecer enfáticamente importancia en la administración pública municipal que repercutirá en la sociedad al dar

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

resultados o no al administrar los recursos con los que dispone para hacer o dejar de hacer crecer al Municipio, por lo que se requiere de la población esté al pendiente de las gestiones que realicen sus autoridades, dando seguimiento a las obras que se trabajen para el bienestar de la comunidad y así satisfacer en lo posible las necesidades del Municipio.

El Municipio es la célula del país, ya que de está, al tener un contacto directo con la sociedad, es quien comprende que necesidades son prioritarias para la comunidad, y por ende el velar por que se atiendan lo más pronto posible, a demás que el gobierno municipal es quien fomentará el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de su región, reafirmando lo anterior el profesor Miguel Galindo Camacho nos dice que "El régimen federal representa el grado más elevada de la descentralización política, existiendo otra forma de descentralización política menos elevada, que la complementa, siendo este el municipio, denominada también descentralización por región, el municipio le da vigor al régimen federal, ya que inyecta a la población, el interés de participación ciudadana, en el sentido de que el ciudadano del municipio busque el bienestar colectivo más haya de sus facultades y derechos electorales, permitiéndole un enlace con sus derechos colectivos, dado la cercanía de las necesidades colectivas de la comunidad, lo que motiva una mayor participación, donde los gobernantes se preocupen más por los intereses de los gobernados."<sup>(8)</sup>

(8) GALINDO CAMACHO, Miguel, "Derecho Administrativo, Tomo I, 3ª ed., Porrúa, México 2000, pág. 134

### **II SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL .**

Para poder comprender mejor el significado de la autonomía del municipio, es importante analizar desde un inicio los razonamientos del Congreso Constituyente de 1917, para proponer la independencia del ayuntamiento, la formación de su hacienda que también debe ser independiente y en principal la libertad económica que es la base para que el Municipio sea autónomo, que a través de diversas sesiones se discutió varios puntos en los cuales se busca primordialmente la autonomía del Municipio, resaltando de las sesiones los puntos que a continuación se detallan.

Se pretendía dejar la absoluta libertad municipal, cambios en el ayuntamiento que vaya tomando posesión, donde fue muy discutida la palabra "libremente", ya que los ayuntamientos deben ajustarse, como era el caso de impartir la enseñanza, sobre las leyes que dicte el Ejecutivo del Estado, porque para el pago de honorarios de los maestros en los Municipios, que asignaban unas veces dos pesos y otras tres; ya que esa no era cuestión de enseñanza, esa era cuestión de economía, e inclusive el nivel de enseñanza no era al mismo grado en un Estado de otro, no concibiendo la libertad política puesto que esta atada la libertad económica, atadura en la que el Municipio se vuelve en un cuidador del pueblo, donde no puede hacer grandes cosas para mejorar sus condiciones de vida y sólo esperar a lo que pueda hacer la Entidad Federativa a la que pertenece por éste.

Lo anterior se puede sustentar con lo apreciado por el diputado Jara al manifestar que "... No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada tanto en lo individual como colectivamente, tanto refiriéndose a

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes...". (9), y "...Las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá , que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones.

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna

(9) CONGRESO. CAMARA DE DIPUTADOS, Los Derechos Del Pueblo Mexicano, México a Través De Sus Constituciones, 2ª edición, Tomo VIII, México 1978, pág. 314.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado...”(10)

En este mismo sentido el diputado Martínez de Escobar, esta de acuerdo en que para que el Municipio sea libre tiene que tener plenamente una autonomía económica, como se desprende de su colaboración al mencionar que “...al establecer una intervención directa e inmediata de Estado sobre el municipio, que solo significa subordinar los ayuntamientos al Estado. Yo sé, como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o sea de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: es el problema económico. En todas las actividades del espíritu humano se manifiesta el problema económico, es el que forma la idea fuerza, el alma base de todos los otros fenómenos; en la misma guerra europea vemos en estos momentos el fenómeno económico que está generando al fenómeno guerrero; en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico. La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los Estados”.(11), y que “El municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la Legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos, y aquí únicamente se dice: “Contribuirán a los gastos públicos del Estado y en proporción y términos que señale la ley”. Yo me pregunto: si la Legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo dicen que debieran contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos,

(10) Ibidem, pág. 314.

(11) Ibidem, pág. 316.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

entonces, ¿cuál es la libertad económica municipal? Pues queda al arbitrio completo de lo que disponga la Legislatura del Estado.” (12)

Por otra parte el diputado Andrade, esta convencido que no hay otra forma para dar una autonomía por completo al Municipio, sino mediante la libertad económica que se le otorgue a éste, siendo un pilar para el desenvolvimiento del país, esto de acuerdo a su postura de que “...Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del municipio si no concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del Municipio....” (13)

Asimismo, la sociedad para tener la capacidad de resolver sus problemas, es teniendo una repartición de las riquezas que se generen, y que además sea en pro de su beneficio, mediante la libertad de su hacienda, puesto que quien mejor para saber en que se va a destinar sus recursos que el propio Municipio que es el que vive día a día los problemas de cerca, claro que dicha libertad tiene que ser dentro de los lineamientos legales permitidos, robusteciendo lo antes mencionado por lo expuesto por el diputado Medina al plantear que “...Los regímenes modernos, que tienden al régimen democrático en política, están fundados exclusivamente en la cuestión económica; por eso es que todas aquellas sociedades que ya tienen en sí el industrialismo, esto es, el maquinismo, y que, por lo mismo, conocen de los trascendentales problemas obreros, de trabajo, etc, todas estas sociedades son las

(12) Ibidem, pág. 320.

(13) Ibidem, pág. 325.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

más capacitadas para resolver sus problemas políticos, porque el industrialismo es el régimen único que puede garantizar una equitativa repartición de la riqueza. Pues bien; estas consideraciones generales y fundamentales se imponen a la Comisión cuando ésta necesita darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la nación mexicana, consistente en el establecimiento del Municipio Libre. ¿de qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, que dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir..."(14)

No cabe duda que los cambios a los que uno se enfrenta se tiene la duda de si van a ser en beneficio más que en perjuicio, pero esto no se va a saber si no se pone en practica, que es el mejor laboratorio para saber las consecuencias, puesto que partiendo de los resultados que se obtengan se puede ir puliendo los detalles hasta que sea realmente el cambio en beneficio de la sociedad, es decir, se tiene el miedo de que el Municipio disponga libremente de su ingresos, porqué se piensa que los va a mal gastar o mal invertir, pero esto no es así, ya que dando al Municipio la libertad de invertir cierta parte de sus ingresos en lo que prioritariamente necesite la población, no es una mala inversión, sino al contrario es una necesidad que demanda las personas que lo habitan, puesto que en cada Municipio no se cuenta con el mismo problema, ya que en nuestro país se cuenta con una gran diversificación geográfica, lo que provoca que en una zona se cuente con problemas que en otra zona no se cuentan, y viceversa, por lo que el dejar que se disponga de sus recursos no es tan malo como se pareciera,

(14) Ibidem, pág. 331.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

puesto que con el tiempo se llegaría al perfeccionamiento del como gastar sus recursos de la mejor manera y en mayor beneficio de la sociedad, como es de la misma idea del diputado Lizardi al exponer que "...a pesar de que los municipios van a tener fracasos muy grandes en la administración de sus propias rentas, por la falta de costumbre, estos fracasos van a ser en un principio, solo en un principio, pero pronto llegarán a ser competentes, y en este caso, el Estado no tendrá derecho de intervenir. En la recaudación de rentas municipales se ha fijado una cantidad fija a cada municipio, una cantidad determinada, y tampoco tendrá derecho de intervenir si el Estado se ha reservado unos ramos y otros el municipio; pero en el caso mixto que pueda revestir dos formas, o el tanto por ciento en los Estados, o bien que los municipios no excedan en tales ramos, es evidente, es inconcuso que, por el interés general, los Estados no sólo tienen el derecho de inspeccionar la contabilidad, sino también el derecho de impedir que el municipio se aleje de las leyes municipales, porque los municipios van a ser libres, pero van a ejercer su libertad dentro de la ley, y los municipios no dan las leyes, las leyes las dan las legislaturas locales, y dentro de esa ley será como los municipios ejerzan su soberanía..." (15)

Sobre la postura anterior fue apoyada por el diputado Medina al exponer después que "...El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestando la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones ¿qué es la revolución? ¿vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano llevamos una ruta equivocada. Yo

(15) Ibidem, pág. 338.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario, y los aseguro, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar conseguir el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre, y a su vez éste tendrá por base la absoluta independencia económica...” (16)

Complementando el análisis del debate antes mencionado, se agrega que los temores que se tenían para otorgar la libertad hacendaría, eran acerca de que si a los Municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, era probable que incurrieran en frecuentes errores en la administración, y por eso las legislaturas de los Estados son quienes fijan lo que les correspondía a cada Municipio para cubrir su sostenimiento y funcionamiento de la estructura municipal, siendo que la idea del constituyente era de quitarles esa traba a los Municipios, para que el Gobierno del Estado no fuera más el papá.

En un principio se propuso que la fracción II del artículo 115 estableciera la libertad del Municipio, la autonomía de los ayuntamientos, pero en la que el Ejecutivo del Estado podrían nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio, sonando contradictoria la autonomía, pero la razón es que la Contaduría General de Glosa, recibía de 80 a 100 expedientes de las cuentas correspondientes a seis meses atrás y venía a revisarlos después de dos años, detectándose el problema años después, por lo que se les autoriza para que vayan a procesar a los munícipes, no se les autoriza para que se metan en la contabilidad, sino nada más para que la vigilen, den cuenta a la Legislatura, se presente el inspector y si ve una malverción de fondos, informe a la Legislatura de los Estados, exigiendo responsabilidad y no años después, pero no prospero esta iniciativa.

(16) CONGRESO. CAMARA DE DIPUTADOS, ob. Cit., pág. 345.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Teniendo un control de la hacienda por parte de los Municipios, es un factor que estimula para dar su voto por parte de la población, ya que elegirán a quien pretenda utilizar el dinero de su hacienda para resolver los problemas que afectan más a la comunidad.

La autonomía del Municipio emana del artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que el Municipio es libre, siendo la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Por consiguiente, el territorio de estas Entidades se compone de circunscripciones especiales donde pertenecen un determinado número de Municipios que a través de sus órganos de gobierno, ejercen las funciones públicas, conduciéndonos a que en el territorio de una Entidad Federativa, y sobre la población que en él reside, se pueda ejercer el poder público, encontrándose tres órdenes de autoridades a saber, como es la Federal, la Estatal y la municipal dentro de los respectivos ámbitos competenciales que establezcan las constituciones particulares sin contradecir la de la República mexicana.

La disposición constitucional invocada califica como "Municipio Libre", la cual de ninguna manera debe interpretarse como soberana, sino como denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los Municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y de las Entidades miembros a que pertenezcan. En efecto, las constituciones locales, acatando siempre las normas establecidas por la Constitución Federal, pueden señalar las materias sobre las cuales las autoridades municipales ejerzan las funciones públicas de carácter administrativo, reservando a las del Estado miembro las que estimen pertinentes, sin contrariar, ningún mandamiento de la Ley Fundamental de la República.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Lo que se refuerza con el dicho del Tratadista Ignacio Burgoa Origuela, al mencionar que "...La autonomía administrativa del municipio se subordina, en cuanto a su extensión, a las facultades que las constituciones de las Entidades Federativas miembros le asignen en los ramos que obviamente no correspondan a la órbita federal; pero por lo que concierne a su autonomía política, dichos ordenamientos de ningún modo deben afectarla, ya que se encuentra prevista en la Constitución de la República en el sentido de que los miembros integrantes de los ayuntamientos deben provenir de "elección popular directa" y de que entre estos cuerpos y el gobierno de la Entidad Federativa respectiva "no habrá ninguna autoridad intermedia" (Artículo 115 const., frac. I) prohibición para los órganos legislativos de los Estados".(17)

Por lo antes mencionado, es que el elemento humano de cada Entidad municipal elige directamente a los presidentes, regidores y síndicos que componen el ayuntamiento, impidiendo categóricamente que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal y las Entidades Federativas, ya que sin esto, no se podría hablar de que los Municipios gozan de su propia autonomía.

Por lo que se refiere a su autonomía hacendaria, es en el tenor de que puede administrar libremente su hacienda, sin que se revele, las materias gravables que sean la fuente de los ingresos que la formen, ya que dicho señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, que es determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal.

Si bien incumbe a las legislaturas locales fijar todas y cada una de las

(17) BURGOA ORIGUELA, Ignacio, "Diccionario De Derecho Constitucional Garantías y Amparo", 5ª ed., Porrúa, México, 1998, 484 pp. 301

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

contribuciones que formen la hacienda de cada uno de sus Municipios que integras una Entidad Federativa, no siendo potestativo, sino limitativo y obligatorio, que tales órganos deben decretar las contribuciones que sean suficientes para atender las necesidades del Municipio.

Cabe mencionar que dentro de su autonomía de los Municipios es que cuentan con personalidad jurídica, como se desprende de la fracción segunda del artículo 115 de nuestra Constitución, que es una importante atribución del mismo, al consistir en aprobar "...Los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones", lo anterior para cumplir con los fines para su desarrollo, como se establece en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equitativo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

Del párrafo antes citado, solo se podrá llevar a cabo por lo que hace al desarrollo a través de sus respectivos ayuntamientos y su validez formal están condicionados a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada del Congreso de la Unión y que tenga como materia los objetivos y las medidas que consigna el tercer párrafo de dicho artículo 27, en relación con la población rural y urbana.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

El Municipio es libre internamente al poder tener decisión sobre su territorio, buscando su mejoramiento económico social y cultural, situación que se refuerza con el dicho de José Covarrubias Dueñas, al mencionar que "La organización político-administrativa de la Federación Mexicana, se estructura en Estados (E.F); teniendo como base de su estructura territorial a la organización político-administrativa del Municipio Libre, (según Leyes Municipales recientemente modificadas.)

Dichas estructuras territoriales, conforman una administración y hacienda pública, que tienen como objetivo primordial el lograr un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo."<sup>(18)</sup>

Dentro del Art. 115 de la Constitución Mexicana se plasmó "el Municipio Libre" que está elevado a rango constitucional con sus elementos básicos del Municipio, los cuales configuran el núcleo esencial o fundamental del Municipio, como el elemento organizativo. Donde cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, apartado I, art. 115 del mismo ordenamiento antes invocado, y las leyes de los Entes Federados introducirán el principio de la representación proporcional, pero ahora en su apartado VIII de dicho enunciado, se desprenden los elementos de la prohibición de la existencia de cualquier autoridad que pudiese intervenir entre los ayuntamientos y las Entidades Federativas, apartado I del art. 115 de la Constitución mexicana, y la personalidad Jurídica apartado II, la facultad reglamentaria, potestad de poder expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

(18) COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, "La Autonomía Municipal En México", Porrúa, México 1998, pag. 58.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Otro elemento es el financiero-económico, que establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, apartado IV, art. 115 de la Constitución Mexicana, y manejarán su patrimonio, el cual se formara, por los remedios de los bienes que les pertenezcan, las participaciones federales, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

México nace a la vida independiente con unas finanzas públicas deficitarias, constantes que permanecen hasta la actual administración. Sin embargo, en materia municipal, los ayuntamientos nunca han podido satisfacer sus requerimientos indispensables; y una de las formas de control político en México, es a través del presupuesto.

Dentro de la legislación mexicana, no se encuentra conceptualizadas las Instituciones de manera concreta, por ejemplo, dentro del texto constitucional en el artículo 115, no existe ninguna definición, solo se señalan los elementos que conforman el Municipio Libre. Por otro lado, ninguna de las legislaciones de los 31 Entes Federados, establecen el concepto del Municipio Libre, por lo contrario, en algunas legislaciones se omite el citado concepto, y en otras, se establece la autonomía con diferentes categorías, pero ninguno es definido de manera concreta.

El Municipio mexicano, requiere de un núcleo mínimo de potestades político-administrativas, fijo, no mudable, en cuanto a que los Entes Federados respeten un ámbito determinado, por pequeño que sea; para la determinación de dicho núcleo básico, podría tomarse en cuenta un diagnóstico que intente consolidar los aspectos económicos, políticos y sociales.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Al Municipio se le ubica como un órgano básico, como la célula político-administrativa, y base de los Entes Federados.

El Municipio ha sido concebido como un ente Territorial Administrativo, pero con dos facetas, que se puede apreciar su autonomía, es decir, en sus aspectos políticos y económicos.

En cuanto al aspecto económico. Se han llevado a cabo intentos de dotar al Municipio de elementos económicos y de establecerlo también como una organización económica que sea autosuficiente y sin desprenderse de sus otros aspectos, sin embargo, parece ser, que ha faltado voluntad política para llevar a cabo medidas que permitan ver al Municipio no sólo como una célula administrativa, sino que también se le dote se sus contenidos políticos y económicos.

Los aspectos económicos y sociales, hasta el momento, han sido totalmente marginados, por ello, el Municipio debe ser un Ente de tal magnitud que pueda satisfacer las necesidades ya asignadas por mandato Constitucional, porque es la administración más cercana al ciudadano y la que debe tener tal.

No se pueden separar los procesos de la participación ciudadana de los factores de la administración pública, pero ambos, requieren, imprescindiblemente, de una autosuficiencia financiera, como lo resalta el citado autor José Covarrubias Dueñas, al mencionar que "...Las Finanzas Públicas en México a partir del texto del apartado IV, del artículo 115 constitucional, en este apartado, se encuentran los municipios en México supeditados al factor económico, y como el factor económico escapa al control de la Administración Pública en México, el municipio seguirá con

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

problemas y no tendrá un desarrollo adecuado, por la insuficiencia financiera con la que cuentan los municipios, que es el núcleo esencial de la Autonomía o Libertad Municipal queda desfigurado totalmente y sin cumplir el Municipio los objetos para los que fue creado, repercutiendo en daños de los ciudadanos, que poco o nada participan en la solución de sus problemas vecinales, en los cuales se les permite poca participación.”(19)

En virtud a que la mayoría de los Municipios en México, no cuentan con la suficiente infraestructura para llevar a cabo todas las operaciones que entraña el cobro del impuesto sobre la tenencia de la tierra; los Municipios, se ven obligados a celebrar convenios con sus respectivas Entidades Federativas, que tienen por objeto despojar de su facultad administrativa atribuida por mandato constitucional; además, los Entes Federados, cobran sus servicios de administración, dejando las migajas de los tributos a los Municipios.

De lo anterior se desprende un círculo vicioso, ya que al ser las administraciones municipales insuficientes en la autogestión de sus competencias en recursos humanos, materiales y en lo administrativo, que les permita realizar las funciones propias de los ayuntamientos; quienes realmente las realizan son las Entidades Federativas, con lo cual, si continúa centralizando la administración de los Entes Federados, los cuales absorben ingresos que teóricamente deben pertenecer a los Municipios, impidiéndoles, al mismo tiempo, su crecimiento o desarrollo, en vías de poseer una capacidad de autoorganización y autogestión administrativa, teniendo un goce pleno de sus ingresos asignados por disposición constitucional.

(19) Ibidem, pág. 224.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Es importante resaltar que los Municipios deben contar con una infraestructura que pueda recaudar sus ingresos, de lo contrario perderá recursos en solicitar que otras autoridades lo hagan por éste, "A pesar de los requerimientos que efectúa la Federación del rubro del Impuesto Predial, pasa a formar en los Entes Federados porcentajes considerables respecto de su recaudación total y varía desde el 17% (Tamaulipas), hasta el 86% (Coahuila). En algunos Entes Federados, como Guanajuato y Quintana Roo, representa hasta el 4% o más de total de los ingresos recaudados. De aquí su importancia y la necesidad de que los Ayuntamientos, por sí solos, estén capacitados para ejercer su cobro y manejar libremente todo su ingreso, tendiente a lograr su propio desarrollo."<sup>(20)</sup>

En cuanto a los Impuestos sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, sobre servicios públicos municipales, licencias y registros; la concesión a los Municipios de la recaudación y cobranzas de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, con el 90% a los Municipios y el 10% para los Entes Federados delegaran a los Municipios la administración de los Impuestos de los causantes menores, por esto se reitera la importancia que los Municipios tengan una estructura adecuada de recaudación.

En el apartado III, del Art. 115 Constitucional, se faculta a los ayuntamientos a la celebración de Convenios para la prestación de servicios públicos que les correspondan, que no se encuentran bien delimitados, dándoles una facultad de libertad importante, y para lo cual se requiere; el Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, que este dentro del marco legal, y la aprobación de la Legislatura Estatal correspondiente.

(20) Ibidem, pág. 231

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

De manera excepcional, se podrá permitir la celebración de Convenios entre dos o más ayuntamientos de diversos Entes Federados, pero siempre, con sujeción a la aprobación del Congreso del Estado o Estados, como lo enuncia en su obra el autor José Covarrubias Dueñas, al señalar que "...los Convenios a iniciativa de los Ayuntamientos, con fines de servicios públicos, prácticamente son inexistentes. Aunque se ha pretendido fortalecer el federalismo en México, en la práctica poco se han realizado funciones municipales, asociaciones de servicio o sindicatos de los mismo, conforme a las necesidades requeridas propias de la región; no obstante que ya se cuenta con experiencia valiosísimas en los sectores salud y educación, sectores en los cuales ya podrían transferir potestades a los Ayuntamientos, de manera definitiva, asimismo, capacitar progresivamente a otros para que las asuman, pero siempre de manera coordinada por los Entes superiores. Por ello, los Entes Federados, deberían dar rienda suelta hacia los Municipios, en materias de servicios y financieras con el fin de impulsar a los Ayuntamientos a la autogestión, autoorganización y autosuficiencia, ya que si los municipios tienen esta autogestión financiera, podrán disponer y ponerse de acuerdo con otros municipios que también tengan el mismo problema y ambos resolverlos, aún que sean municipios de distintas Entidades Federativas."<sup>(21)</sup>

Por lo mismo, la insuficiencia financiera, es por la que no se puede dar una adecuada administración pública, ya que el núcleo esencial de la autonomía o libertad municipal, quedando desprotegido para cumplir los objetivos para el cual fue creado que es para solucionar los problemas vecinales, de aquí se tiene un círculo vicioso, ya que al ser las administraciones municipales insuficientes en la autogestión de sus competencias de recursos humanos, materiales y en lo

(21) Ibidem, pág. 240

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

administrativo, que les permita realizar las funciones propias de los ayuntamientos; quienes realmente las realizan son los Entes Federados, con lo cual, se continúa centralizado la administración en estos últimos, los cuales absorben ingresos que teóricamente deben permanecer a los Municipios, impidiéndoles, al mismo tiempo, su crecimiento y desarrollo, en vías de poseer una capacidad de autoorganización y autogestión administrativa, teniendo un goce pleno de sus ingresos asignados por disposición constitucional.

En México existen, dos órdenes jurídicos, el Federal y el de los Entes Federados, con tres niveles gobierno, el Federal, Entes Federados y el municipal este último con capacidad tributaria. Coexisten dos sistemas constitucionales: la Constitución Federal y las Constituciones de los Entes Federados, las cuales no deberán contrariar las disposiciones que establezca la Constitución Federal. Las finanzas públicas tiene una orientación específica, en la que el Estado tiene una naturaleza esencialmente política, pero su actuar debe encausarse en pro de los intereses mayoritarios o públicos, para la satisfacción de las necesidades colectivas o de que las Finanzas Públicas permitan una distribución más equitativa, dejando a los Municipios con una dependencia de lo que le pueda ofrecer el Gobierno Federal y el Ente Federado a que pertenezca, ya que lo que se pueda recaudar por el propio Municipio sería muy difícil que pudiera satisfacer sus necesidades e incluso el poder tener un desarrollo.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

### III RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LAS AUTORIDADES ESTATALES.

La relación de los Estados y Municipios está contemplada en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."

La legislatura de los Estados otorgan a los Municipios atribuciones que hacen que sean elementos integradores del Municipio para su desarrollo y funcionamiento, como son las siguientes:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su territorio, que sean necesarios para su organización y prestación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución Federal, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.
- Proponer, en su caso, a la legislatura local por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos.
- Aprobar su presupuesto de egresos.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

- Proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso por conducto del ejecutivo del Estado.
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.
- Solicitar al ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Administrar su hacienda en términos de ley controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del Municipio.
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato, los bienes del Municipio, previa autorización, en su caso, de la legislatura del Estado.
- Publicar por lo menos una vez al año la Gaceta municipal como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público.
- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.
  - Prestación de servicios públicos, por sí o con el concurso de los Estados si fuere necesario: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que determinen las legislaturas de los Estados en razón de condiciones territoriales y socioeconómicas y capacidad administrativa y financiera (fracc. III).
- Podrán celebrar convenios con los estados para que éste asuma alguna de las funciones referente a la administración de las contribuciones y tasas que se hayan determinado a favor (fracc. IV, inc. a), 2º párrafo).
- Podrán acordar, también con los estados, para asumir la prestación de algún servicio o atención en la ejecución y operación de obras relacionadas con el desarrollo económico y social y en los términos de los convenios celebrados por la federación y los estados en relación a lo mismo (art. 116, fracc. VI, 2º párrafo).
- Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en los límites de sus jurisdicciones (fracc. II, 2º párrafo).
- Las legislaturas de los Estados con las dos terceras partes de sus integrantes y según causas graves previstas en la legislación local podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros siempre y cuando se les haya respetado el derecho de rendir pruebas y alegar a favor de sus

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

derechos (fracc. I, 3er párrafo). En tales casos, deberán entrar en funciones los suplentes o celebrarse nuevas elecciones, según sea el caso. Si ello no procediere, las legislaturas elegirán consejos municipales entre los vecinos que concluirán el periodo respectivo (fracc. I, 4º párrafo).

- El Ejecutivo y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren de manera temporal o habitual.

El aliento a la participación y a la organización popular en los programas sociales impacta en el desarrollo local y específicamente en el ámbito municipal, ya que este ámbito de gobierno no es el más cercano a la comunidad y en donde el cumplimiento de las obligaciones fundamentales del Estado más afectan la vida cotidiana de la comunidad. Una mayor eficiencia y una administración más simplificada se traduce en mayor calidad en la prestación de servicios y en una mayor cercanía con la población de cada entidad; una mayor desregulación de las actividades amplía los espacios de participación de la sociedad, lo que implica nuevos equilibrios respecto al Estado. Las nuevas bases del crecimiento económico implicarán y posibilitarán la desconcentración de las actividades económicas y el reordenamiento territorial de la población.

Impulsar el desarrollo municipal significa hacer efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y que estable los elementos básicos para dotarlo de libertad y autonomía.

El Municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los Estados. Es una entidad sociopolítica con

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los estados.

El Municipio constituye también la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

El Municipio como célula básica de organización, institución primaria sociopolítica y elemento integrador de un Estado, pero con autoridad, autonomía y personalidad para gestionar y resolver sus intereses locales, ha enfrentado el dilema de armonizar su subordinación jurídica a un ente político superior inmediato que es el Estado para vigorizar, simultáneamente, su carácter descentralizado.

Como lo menciona en su obra el autor Roberto Ortega Lomelín al decir que "Se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición de los mismos, y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros. Estos procedimientos tiene que fundarse y motivarse en la ley local que al efecto se expida; se otorga a los afectos la garantía constitucional de audiencias, y se requiere de quórum calificado (dos terceras partes) para que el Congreso local decida.

La característica de libertad municipal se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal, ya que: a) se precisa un mínimo de competencia tributaria

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria; b) se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales; c) el destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad en su aprobación en los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, y d) las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su atributo de libertad municipal se adecue a los ingresos municipales previstos, que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y que en definitiva, se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su Ley de Ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública anual.” (22)

Por lo que los ayuntamientos aún que tengan las características de libertad que se mencionaron anteriormente, se debe conducirse dentro de los límites de las disposiciones Estatales, ya que de lo contrario se le puede suspender al mismo por mal desempeño de sus funciones, es así que se fija un ámbito competencial mínimo del Municipio referente a los servicios públicos que estarán a cargo del mismo, y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación de la tenencia de la tierra y del crecimiento urbano.

En el campo de las relaciones laborales municipales, se otorga seguridad jurídica a los servidores públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen la función pública municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General y sus disposiciones reglamentarias.

(22) ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "FEDERALISMO Y MUNICIPIO", Fondo De Cultura Económica, México, 1994, pág. 41

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Se prevé la sindicalización o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo, con la finalidad de que se pueda tender hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad natural, que sea promotora del desarrollo regional.

Las Legislaturas locales, reproducen el sistema nacional centralizado, que les fue otorgado dentro de las capitales de cada uno de las Entidades Federativas al dividirse en los Municipios, además de los preceptos constitucionales en materia municipal que deberán ser cabalmente cumplidos, donde generalmente, se integran los ayuntamiento por 6 o 12 regidores y uno de dos síndicos, todos ellos retribuidos. Así el Cabildo, ayuntamiento o Concejo Municipal es la organización del Gobierno Municipal por medio de la voluntad del pueblo para la autogestión de los intereses de la Comunidad. El ayuntamiento es un cuerpo colegiado electo popular y directamente, con duración de 3 años en el cargo y como ya se señaló el número de su composición varía según el criterio poblacional.

Las Legislaturas de los Entes Locales aprobarán la Ley de Ingresos de los ayuntamientos y revisarán su cuenta pública. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Las Entidades Federativas otorgan un gran apoyo a los Municipios para su desarrollo como lo sustenta el autor José de Jesús Covarrubias Dueñas al decir que "Los Entes Federados deberán de dar apoyo a los Municipios para ubicar los bienes y la distribución de las funciones municipales; para ello, además, deberán de dar altas y bajas de muebles e inmuebles, las correspondientes adecuaciones en cuanto a donaciones, adquisiciones y propiedades municipales, así como expedir toda la normatividad correspondiente. Por su parte, los Ayuntamientos deberán

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

diseñar los sistemas de regularización del patrimonio y coordinarse con los Entes federativos, para establecer las competencias municipales. Las distribuciones (incluyendo las tasas adicionales), que establezcan los Entes Federados 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.

Así, los Entes Federados son subordinados, y deberán estudiar o apoyar la traslación de las contribuciones acordadas en los Convenios Únicos de Coordinación (C.U.C) con los Municipios, tendrán que definir un sistema de participación hacia los Municipios en cuanto a la materia tributaria que le es inherente. En consecuencia, los Entes Federados, tienen la misión de coordinarse con los Órganos de Administración Pública Federal para cumplir las disposiciones y lineamientos que les señala el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, los Entes Federados no han definido, hasta el momento un sistema de competencias fiscales y su forma de coordinarse les es impuesta.”(23)

Por lo que hace a los Convenios Únicos de Desarrollo, o bien, de Coordinación sirven de apoyo a los Municipios en cuanto a la recaudación de los gravámenes directos e indirectos sobre los impuestos a la tenencia de la tierra, así como del registro catastral, a que tienen derecho los ayuntamientos, puesto que estos últimos al no cuentan con la capacidad administrativa para autogestionarse, en los rubros de cobranza, catastro, valorización y demás áreas que necesiten los Municipios para recaudar dichos impuestos, trasladarán dichas facultades de cobro a las Entidades Federativas, que deberán con el tiempo capacitando en las deficiencias que tengan en sus estructuras jurídico-administrativas hasta que sean autosuficientes.

(23)Ob, Cit. pag. 227

### **IV RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LA FEDERACIÓN.**

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." de lo se puede inferir que la Federación otorga las facultades al Municipio al plasmarlas en el artículo 115 de nuestra Constitución, dado las bases jurídicas como son:

El atribuirle al Municipio, el que sea gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual tendrá su propia competencia de manera exclusiva no habiendo autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Que los Municipios estén investidos de personalidad jurídica y manejar su patrimonio conforme a la ley.

Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación y entidades el desarrollo de centros urbanos situados en jurisdicciones de varios Municipios correspondiente a uno o varios Estados siempre y cuando, tales zonas, tiendan a formar una continuidad demográfica (fracc. VI). Recordando que en materia de asentamientos urbanos, el Congreso de la Unión dictará leyes tendientes a establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal (art.73, fracc. XXIX-C)

En los términos de las leyes federales y estatales tienen facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales y zonas de reservas ecológicas e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra,

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

controlar la utilización del suelo y otorgar licencias o permisos de construcciones. Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción los Municipios harán uso de su facultad reglamentaria teniendo en cuenta los fines señalados en la fracción IV del artículo 27 constitucional.

El aprobar a través de sus ayuntamientos, de acuerdo a las leyes municipales que expidan las legislaturas de los Estados, los Bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus jurisdicciones que organice la administración pública para que aseguren la participación ciudadana.

El poder los ayuntamientos coordinarse con otros ayuntamientos para asociarse para mejorar el préstamo de sus servicios públicos, aún que si fueran Municipios de distintos Estados, pero en este supuesto, deberá realizarse con la aprobación de los Estados involucrados.

Podrán administrar libremente su hacienda la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas les establezcan; como las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, el cambio del valor de los inmuebles, firmando convenios con estos últimos para que realicen algunas funciones de carácter administrativo sobre las contribuciones, las participaciones federales que serán cubiertas por la federación y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos que están a su cargo de los Municipios.

El que los ayuntamientos puedan proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, de mejoras y bases para el cobro sobre la propiedad inmobiliaria.

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

A formular, aprobar y administrar el plan de desarrollo urbano, la reserva territorial, desarrollo regional, la utilización del suelo, zonas de reserva ecológicas, entre otros más reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para el desarrollo de el Municipio, siempre y cuando no contravengan a los intereses de los Estados y de la Federación.

El federalismo y la institución municipal ambos tienen en México una expresión histórica de conciliación de los intereses de la nación en su conjunto con las características, aspiraciones y forma de ser de cada una de sus regiones correctamente identificadas con la organización política del país.

La Federación es la forma en que los mexicanos hemos determinado que debe estar organizado nuestro gobierno. Por ello el federalismo no ha sido en forma alguna una corriente ideológica de moda intrascendente, por lo contrario, ha sido el reforzamiento para que la unidad de país que es el Municipio tenga los mismos objetivos en el desarrollo de la comunidad y por ende el del país.

El Municipio mexicano es heterogéneo, tanto como la diversidad del territorio nacional y de sus comunidades. Su esencia radica en atender las necesidades y demandas comunitarias inmediatas para aprovisionar servicios públicos elementales y conservar la tranquilidad y el orden público, teniendo la misma organización de la Federación, es decir, republicano, democrático, representativo y plural en el sistema de gobierno.

Las necesidades comunitarias hacen que la composición de los Municipios permanezca sólidas, con una dinámica propia, dando una estrechez entre necesidades y satisfacciones colectivas que ha dado fuerza y que es el origen

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

mismo de la fortaleza esencial del Municipio, que es apoyado por los recursos que le proporciona la Federación.

Lo anterior lo refuerza el autor Roberto Ortega Lomelín al mencionar que "En el propósito descentralizador se concibe un federalismo renovado y cooperativo que tiene manifestaciones concretas como formular la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr mayor eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos, y en forma particular impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo".(24)

La corresponsabilidad y la concertación como prácticas del Estado involucran a grupos sociales y ciudadanos en la decisión de sus prioridades colectivas que afectan su vida cotidiana y la responsabilidad compartida en la forma de cumplirlas. De la misma manera, el impulso del federalismo y del Municipio es una tarea y compromiso que deben asumir los mismos.

Asimismo el desarrollo regional es impulsado a través del federalismo cooperativo, es decir, en forma descentralizada, ya que ha tenido que crear un sistema de coordinación fiscal, como es en los convenios de desarrollo, en la canalización de recursos y en los programas de apoyo destinados a los Municipios.

La descentralización se ha abocado a disminuir las crecientes presiones políticas y aliviar algunos de los problemas administrativos que han contribuido al control del gobierno, ya que elimina la sobrecarga central permitiendo que la

(24) ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "FEDERALISMO Y MUNICIPIO", Fondo De Cultura Económica, México, 1994, pág. 41

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Federación piense y actúe en términos de estrategia para el desarrollo del país, en lugar de ocuparse de las operaciones burocráticas cotidianas, por lo que los Municipios mexicanos son entes subordinados al gobierno federal, a pesar que nuestra Constitución Federal otorga autonomía plena a los Municipios.

El Municipio se encuentra con una dependencia del gobierno federal aunque como ya se dijo en nuestra Constitución estipula que los Municipios serán libres, ya que establece específicamente cómo habrá de ejercerse en sus facultades. Puesto que los municipios no podían recaudar impuestos a la propiedad o al ingreso, de modo que todas las recaudaciones iban a las manos del gobierno estatal y federal, y el dinero que se destinaba para los proyectos iniciados por los gobiernos municipales debían recurrir a otras fuentes de ingresos, como pago de derechos de los mercados, de los rastros o de las licencias de establecimientos comerciales.

La dependencia del Municipio de la Federación es notoria, como la autora Victoria E. Rodríguez lo manifiesta al detallar que "La dependencia municipal aumentó cuando el gobierno federal asumió la responsabilidad de suministrar a las comunidades servicios públicos básicos como vivienda, educación y atención médica. Así pues el número de viviendas, escuelas y clínicas de cada comunidad dependía de la decisión de algún funcionario de la ciudad de México. Con el fin de compensar las deficiencias municipales y mejorar el nivel de vida local, el gobierno federal asumió la responsabilidad de la pavimentación y el mantenimiento de los caminos, de la provisión del agua y de un sistema de drenaje, y de la construcción de proyectos de electrificación" (25).

(25) RODRÍGUEZ, Victoria E. "La Descentralización En México, De La Reforma Municipal A Solidaridad Y El Nuevo Federalismo", Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 83

## AUTONOMÍA ECONÓMICA DEL MUNICIPIO

---

Por lo que se refiere a la administración de la hacienda de los Municipios, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones como es el caso de las participaciones federales, que son cubiertas por la Federación a los Municipios

Lo anterior se refuerza con el dicho del autor José de Jesús Covarrubias Dueñas al manifestar que "Respecto a las subvenciones, las acciones administrativas que se derivan en este apartado para el gobierno federal son dentro del Presupuesto General de Egresos anual, determinar las partidas que aplicarán como concepto de "participaciones a los Municipios" de toda la República. Asimismo, la Federación deberá definir los conceptos del sistema nacional de coordinación fiscal y los montos, plazos, y las fuentes de ingresos que tendrán los Municipios con las bases que fijen los Entes Federados. En este apartado, el sentido del artículo 115 constitucional se encuentra redactado, de que los Entes Federados serán los que debieran señalar libremente el monto de las participaciones federales, las cuales se encuentran limitadas y casi siempre condicionadas a los montos, plazos y condiciones de la Federación..." (26)

(26) COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, "La Autonomía Municipal en México", Porrúa, México 1998, pag. 226

## CAPITULO SEGUNDO

### FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

#### **I INGRESOS ESTRICTAMENTE MUNICIPALES.**

Los ingresos municipales están regidos por cierta normatividad jurídica, en la cual los Municipios pueden hacer valer su derecho para allegarse de recursos, viéndose limitados al siguiente marco Jurídico:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 31, fracción IV, como obligación de los mexicanos, de contribuir para el gasto público, sea de la federación, Estado o Municipio en que residan, en los principios de proporcionalidad y equidad de acuerdo con lo que dispongan las leyes.

El artículo 115, fracción IV, señala que cada Municipio administrará 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 favor de los Municipios, integrándose la hacienda por:

- 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 las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste 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), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán la ley de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, conforme a las siguientes leyes.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios
- Ley Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal que corre.
- Ley de hacienda municipal del Estado de México
- Código Fiscal Municipal del estado de México.

La materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, como ya se menciona, la cual en su artículo 115 fracción cuarta, precisa los recursos integradores de su hacienda. En esta disposición constitucional se da lugar aun sistema fiscal que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la federación, crea una concentración de riqueza tributaria en una hacienda pública federal, de la cual causa un gran menoscabo a las haciendas municipales, las cuales la mayoría de ellas son pobres al no contar con una buena estructura de recaudación de los ingresos que perciben.

Por lo que los Municipios se encuentran en una clara dependencia con los recursos que le son proporcionados por la Federación, como lo esta de acuerdo el autor Hugo Nicolás Pérez González al manifestar que "El municipio se encuentra supeditado a los recursos que de fuera vendrán, he ahí lo medular del problema, ya que bien su capacidad tributaria puede ser importante, la misma sólo servirá como indicador para que se canalicen participaciones federales a sus arcas. De lo anterior se tiene que asumirse al sistema de Competencias Fiscales los municipios históricamente han tenido una estructura de ingresos fuertemente concentrada en los provenientes de la federación.(3) El problema que lo anterior

trae consigo para los municipios consiste en condicionar el actuar del ayuntamiento en su carácter direccionalizador político de aquel, y de su que hacer como promotor del desarrollo local a los flujos de recursos que provienen de la federación y de los Estados. En otras palabras, las fuentes propias de ingresos no permiten cubrir al menos el gasto corriente de la administración municipal, mucho menos contemplar el despliegue de acciones y proyectos tendientes a fomentar el desarrollo económico y social comunitario.

El problema financiero del municipio rebasa con mucho el mero aspecto económico, para situarse de lleno en el centro de nuestro federalismo en la descentralización política y en la efectividad de la autonomía municipal.” (27)

La cita a que hace referencia el autor Hugo Nicolás Pérez González, es en relación a que “Para la década de los ochenta, las participaciones federales hacia el total de los municipios representaron un promedio poco más del 70% de ingresos brutos totales.”, de donde se puede apreciar claramente la dependencia de los municipios.

El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la hacienda municipal, si a ello le agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación de la oferta de servicios y la demanda de los mismos se manifiesta muchas veces en el estancamiento económico y en la disminución del bienestar social de la localidad.

(27) SANDOVAL FERERO, Eduardo A., et all, “El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI”, Jiménez Editores e impresiones, México 1993, pág. 169

Los recursos de erario municipal está comprendidos por impuestos, derechos y contribución de mejoras. Las fuentes de financiamiento adicionales radican en la eficiencia de la captación de los mismos, importante a considerar es incrementar el esfuerzo Fiscal del Municipio, el cual se mide con la razón de captación real entre captación potencial; este a su vez estará en función de la capacidad impositiva, medida por la capacidad del Municipio para contribuir el erario, y que a su vez permitirá establecer la llamada presión fiscal tolerable para la población.

Esta lista puede ampliarse o reducirse según el tamaño de la población y según el grado de aislamiento geográfico. Los Municipios urbanos pueden contar además con bomberos, estacionamientos, servicio de transporte, entre otros; los Municipios rurales en ocasiones cuentan sólo con servicios rudimentarios de mercado y panteón. Desde el punto de vista administrativo la respuesta no puede ser tan simple. La delimitación de este campo de acción se dificulta pues, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la de los Estados, establecen que la prestación de los servicios puede quedar a cargo de los Estados o la federación en caso de que el ayuntamiento no tenga la capacidad de gestión que le permita realizar esta tarea con eficiencia. En consecuencia, los servicios públicos municipales son materia concurrente de la administración federal, estatal y municipal.

Las fuentes de financiamiento a que los Municipios recurren, las podemos clasificar en dos tipos, que son las fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias.

- 1) Las fuentes directas u ordinarias son aquellas que adquieren el Municipio

por el desarrollo de sus actividades propias de derecho público y se dividen según sus características especiales en:

Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, las cuales se detallan para su mejor entendimiento a cada una de ellas a que se refiere, como es cada caso.

Impuestos.- Son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas o morales cuya situación coincida con la que las leyes señalan como hecho generador de un crédito fiscal. Algunos de los impuestos que pueden ser cobrados por los Municipios se refieren:

- Al impuesto predial.
- Al impuesto sobre traslación de dominio.
- Al impuesto sobre fraccionamientos.
- Al impuesto sobre anuncios en la vía pública.
- Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos y aparatos mecánicos accionados por moneda o fichas.
- Sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realizan actividades comerciales.

Derechos.- Son derechos las contraprestaciones recibidas por el poder público, en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él, como son:

- Derechos de mercados para ejercer el libre comercio en lugares públicos o de uso común.

- Derechos del agua y drenaje.
- Derechos de registro civil.
- Derechos de obras públicas.
- Derechos por certificaciones.
- Derecho por servicio de rastro municipal.
- Derechos por servicios de panteones.
- Derechos por estacionamientos en la vía pública.
- Derechos por servicio de alumbrado público.
- Derechos por vigilancia a estacionamientos de servicio público.
- Derechos por registros y revisiones de fierros para marcar ganado y magueyes.

Productos.- Son productos los ingresos provenientes del desarrollo de actividades que no son propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales, como es el caso de:

- Arrendamiento y venta de inmuebles y muebles del Municipio.
- Remate o venta de bienes mostrencos.

Aprovechamientos.- Son aprovechamientos los demás ingresos ordinarios no clasificados como impuestos, derechos, productos o participaciones. Algunos de los aprovechamientos más comunes son:

- Recargos.
- Multas.
- Gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución.

Las anteriores fuentes provienen de los ingresos que perciben los

Municipios, provenientes de los servicios públicos que están a su cargo, los cuales se detallan en el artículo 115 de nuestra constitución, en la fracción III, es decir:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- Alumbrado Público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de Abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De la misma manera, el marco normativo de la administración municipal en este caso específico, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que contempla las principales formas de prestación de servicios mediante la cual los ayuntamientos han de cubrirlos. Dentro estas formas destacan las siguientes:

*Directa.* El ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo proceso

de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.

*Concesión.* El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.

*Convenio.* Realizado entre el ayuntamiento y el gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

*Organismo Descentralizado:* A través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento.

*Empresa Paramunicipal:* La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera que se forme.

*Fideicomiso:* Consiste en colocar un monto determinado de recursos en una institución financiera, la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuáles se destinan a la prestación de un determinado servicio.

*Asociación:* Representa un modo de coordinación entre dos o más

ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.

Dentro de este rubro entran las Participaciones, que se refieren a los ingresos que percibe el Municipio por concepto de la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin, que en los temas dos y tres de este capítulo se analizarán con más detalle.

2) Las Fuentes indirectas o extraordinarias se consideran ingresos extraordinarios a aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para las necesidades del Municipio.

En general, los ingresos extraordinarios son los siguientes:

- Los que decretan las autoridades competentes a propuestas del Municipio y para el pago de obras y servicios inesperados.
  
- Recursos excedentes y de ahorro. Provenientes de la llamada productividad del gasto, la cual consiste en eficientar el uso del mismo evitando el despilfarro y el derroche, a través de técnicas de optimización y de evaluación del gasto público.
  
- En este mismo rubro se incluyen las fuentes limitadas por la legislación mexicana referente a la emisión de Bonos de Desarrollo Municipal estos instrumentos forman parte de proyectos de investigación en institutos como es el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) especializado en ciencia social, económica y política orientado por estándares internacionales de calidad, financiado con recursos públicos.

- Recursos Extramunicipales. La ampliación de estos recursos implica mejorar la gestión administrativa de los ayuntamientos. El Municipio logrado captar recursos para mejorar las condiciones ambientales y portuaria incrementando el empleo de la zona, gracias a que sus principales funcionarios con constancia tocan puertas de funcionarios públicos federales y estatales y de instituciones privadas nacionales e internacionales.

- Recursos del Crédito. Este es un renglón fuertemente controlado por las legislaturas locales y gobiernos estatales. Sin embargo, cumpliendo ciertos requisitos por las instituciones bancarias de desarrollo impuestas, se podrá acceder a créditos, que aunque la mayoría de las veces son comprometidos, le permiten al Municipio mayores márgenes de maniobra. Presenta ciertas modalidades accesibles como el Arrendamiento Financiero, que permiten ofrecer alternativas de compra de equipo arrendado.

- Recursos de Cooperación Internacional. Algunas agencias y organismos internacionales, como es el caso del Banco Mundial, donde dicha institución canalizan recursos a Municipios para obras por ellos promovidos . Por ejemplo el Municipio de Aguascalientes se ha visto beneficiado por el Banco Mundial con un crédito otorgado para la exploración de mantos acuíferos y para la distribución del agua potable, con lo cual se amplía la cobertura y la calidad en la prestación de este servicio. La coinversión entre particulares y el ayuntamiento, o consorcios entre Municipios, da como consecuencia, el beneficio anexo que cada participante vaya a obtener, por ser la aportación que haga a la inversión. Actualmente los Municipios de León, San Francisco de Rincón, Purísima de Bustos y otros Municipios vecinos se encuentran elaborando un proyecto para invertir en una fábrica procesadora de basura que beneficiaría a todos aquellos y a demás generaría recursos adicionales para los integrantes.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

La capacitación de recursos financieros para el Municipio está restringida por el marco normativo y por la política financiera desde fuera impuesta; dado como resultado un sometimiento de las autoridades en la mayoría de los municipios del país que al considerar imposible superar tales limitaciones, buscan optimizar de acuerdo a la tecnología administrativa, los necesariamente escasos recursos que les ponen su disposición. Supeditarse a ellos significa restringir la previsión de más y mejores servicios hacia la comunidad, y hasta renunciar a la promoción del desarrollo local, diversas fuentes de financiamiento.

La forma como actúa cada uno de estos agentes depende en gran medida de los recursos con que cuenta y en menor medida del marco jurídico en que sustente su acción. En este sentido, el ayuntamiento se ha encontrado en franca desventaja, debido a su escaso poder económico, desempeñando el papel de mero espectador de las decisiones que inciden en su territorio. Por el contrario, las entidades federales y estatales han ido absorbiendo progresivamente las áreas que tradicionalmente se habían reservado al ayuntamiento, sobreponiéndose en algunos casos al poder local.

Para privatizar un servicio se debe considera las siguientes condiciones por parte del Municipio:

- 1) Que las demandas del servicio por parte de la población sean tales que los funcionarios vía un diagnóstico, denoten que el Municipio como tal una incapacidad de proveerlos satisfactoriamente. Esto es posible haciendo una serie de relaciones entre ingresos propios versus egresos por costo de servicio, rentabilidad del servicio, crecimiento del mismo, y enfrentar sobre todo infraestructura propia con cantidad, calidad y cobertura del servicio a proveer; esta última relación permite a los funcionarios responsables analizar si la infraestructura actual es suficiente y en caso negativo relacionarlo con sus finanzas a efectos de poder proyectar a futuro la posibilidad de incrementar la infraestructura que si es adversa esta última poder pensar en alternativas de prestación.
- 2) Que el ayuntamiento sea capaz de distinguir firmas privadas entre la sociedad, capaces de erogar tal magnitud de recursos previo acuerdo en la prestación de algún servicio u obra. En este punto se debe hacer énfasis en el tipo de firma a contratar, poniendo especial atención en su experiencia en el ramo, capacidad de cobertura de la misma y tiempos en el que dure su contratación.
- 3) Que los destinatarios del servicio u obra en cuestión esté dispuesto a pagarlo o en su defecto que el ayuntamiento financie parte la prestación del servicio o en todo caso el Municipio cubra su totalidad. Con estas primeras condicionantes el ayuntamiento ya puede estar en posibilidad de prever una privatización, y puede estar en posibilidad de pensar estrategias para implementarlo.

En un segundo término, el ayuntamiento debe considerar un perfil del prestador del servicio, con la inclusión de las siguientes variables a considerar, con la finalidad de asegurar que con quien se trate operara el servicio de la mejor manera:

- 1) Capacidad de infraestructura del prestador.
- 2) Conocimiento del prestador del servicio u obra en cuestión.
- 3) Análisis financiero de la modalidad de pago del servicio: (Si la cuota es igual a pagar por toda la población ó, si se estratifica por zonas de ingreso para establecerlas).
- 4) Capacidad de cobertura.
- 5) Calidad y durabilidad.
- 6) Impacto entre la población.

Con la contemplación de estas variables básicas es posible llegar a realizar un concurso convocando a firmas privadas a que lleven a cabo el servicio, a efectos de tener diversas alternativas al momento de elegir a la organización que proveerá el servicio.

## **II INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DEL ESTADO.**

Los ingresos municipales que son provenientes del Estado, estando contemplados principalmente en nuestra constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, fracción IV, al mencionar que los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual 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 es el sustento jurídico primario para obtener los ingresos provenientes del los Estados.

Por lo anterior, los ingresos que las legislaturas que se establecen a favor de los Municipios las podemos encontrar en la Ley de Ingresos municipal de la entidad federativa a que corresponda, en nuestro caso en concreto, del Estado de México, donde se realizara un estudio dentro de esta ley, a que ingresos están facultados los Municipios por parte del Estado de México para recibir, para el cual en su artículo primero de la ley en comento reza "La hacienda pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2004, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:"

"3. Aportaciones de mejoras :"

"...3.1 Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México y municipios."

"8. INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA: "

"8.3 Los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como de los convenios, acuerdos o declaraciones que al efecto se celebren o realicen."

#### "9. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:"

"9.1 Los derivados de las operaciones de crédito y de la emisión de valores, en los términos que establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios y otra leyes aplicables."

Por lo anterior nos remitiremos a lo estipulado en el Título Sexto, Séptimo y Octavo del Código Financiero del Estado de México para saber que ingresos son aplicables dado la legislatura del Estado de México para sus Municipios.

Es importante señalar que el objeto del Código Financiero del Estado de México, como lo hace mención en su artículo primero de dicha ley, es regular la actividad financiera del Estado de México y sus Municipios, donde la actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos.

Por lo que hace al Título Sexto del código referido en el párrafo anterior, se aprecia que aborda las aportaciones de mejoras, siendo aplicables para obtener ingresos municipales, permitiéndome transcribir algunos artículos:

"(A) CAPITULO SEGUNDO  
DE LAS APORTACIONES ESTATALES PARA OBRAS DE INCORPORACIÓN E  
IMPACTO VIAL

(A)ARTÍCULO 216-A. Están obligadas al pago de aportaciones estatales para obras de incorporación e Impacto vial, las personas físicas o morales que en términos del Código Administrativo del Estado de México requieran dictamen de impacto regional, en territorio del Estado construyan, amplíen o modifiquen bienes inmuebles, con un uso de suelo industrial, comercial o de servicios, o para desarrollos habitacionales, debidamente autorizados y que regionalmente se vean beneficiados con las obras a que se refiere el artículo 216-H.”

El ingreso que percibirá el Municipio se aplicara para el mejoramiento del desarrollo de la vivienda de la región en que se pague la aportación, esto en razón de lo que se estipula en el artículo 216-H de la ley que nos ocupa y que a la letra dice “El ingreso que se perciba por este concepto, será destinado para el desarrollo de obra pública que tienda a mitigar el impacto vial en la región donde se pague la aportación.”.

Por lo que hace al impacto vial tiene su clasificación dado que no son las mismas condiciones de la población, para el mejor entendimiento de lo que se refiere por impacto vial, se transcribe la clasificación que se menciona en el propio código del Estado de México que hace mención en su artículo 216-C y que menciona:

“Para efectos de este Capítulo el territorio del Estado se clasifica en zonas A, B y C como sigue:

Zona A. Municipios de Alto Impacto, son aquellos que presentan una alta concentración de población residente, cuyos asentamientos ocupan casi la totalidad de sus territorios, donde las comunidades se han integrado a la cabecera municipal generando un centro urbano único....”

“Zona B. Municipios de Medio Impacto, son aquellos que presentan una población mejor distribuida con actividades que no requieren de grandes espacios físicos pero que son susceptibles de expandirse, que presentan menor intensidad en el crecimiento demográfico....”

“Zona C. Municipios de Bajo Impacto, son aquellos con baja densidad poblacional cuyos habitantes se encuentran distantes unos de otros, con una actividad predominantemente de tipo agrícola y/o ganadera, sin desarrollo industrial o comercial....”

Para el pago de esta aportación contempla sus excepciones de pago, como son las contempladas en el artículo 216-G del ordenamiento legal citado, del cual se mencionan algunos como son:

- I. Los desarrollos de vivienda de tipo social progresiva.
- II. Construcciones, ampliaciones y naves al interior de conjuntos urbanos y parques industriales debidamente autorizados.
- III. Orfanatorios, asilos de ancianos e indigentes y albergues.
- IV. Extracción de minerales metálicos y no metálicos.
- V. Los inmuebles destinados a la agricultura, ganadería, o pesca.

Bueno, ahora por lo que toca al Título séptimo del código financiero del Estado de México, de la coordinación hacendaría, es aplicable por concepto de aportaciones por parte del Estado a los Municipios el capítulo segundo que se refiere a:

De las participaciones e incentivos a los Municipios derivadas del sistema nacional de coordinación fiscal y el estatal de coordinación hacendaria.

Puesto que en su artículo 219 se refiere a los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e incentivos federales derivados de convenios y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria serán equivalentes a los señalados en la fracción II correspondiente a los ingresos ministrados por el Gobierno Estatal, los cuales son:

- A) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local, sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- B) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- C) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos, y juegos permitidos con cruce de apuestas.

Ya por último del análisis del Código financiero del Estado de México, se observa que del título octavo, hace referencia a la deuda pública del cual se derivan diversas obligaciones que contrae la Entidad federativa para financiar a los Municipios entre otros organismos públicos descentralizados como se aprecia de los siguientes artículos:

"TITULO OCTAVO  
DE LA DEUDA PÚBLICA  
CAPÍTULO PRIMERO  
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de:

- I. El Estado.
- II. Los Municipios.

- III. Los organismos públicos descentralizados estatales o municipales.
- IV. Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.”

Dentro del financiamiento que otorga el estado a sus Municipios como se establece en las disposiciones generales antes citadas se puede deducir con la conceptualización que el propio código hace al señalarlo en su artículo 257 que a la letra dice “...Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos.
- II. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior.”

Por último, es importante entender como esta comprendido la deuda pública, ya que de esto se sabrá en que postura el Estado interviene en relación con los Municipios lo cual se detalla en el artículo 259 del mismo código al mencionar que:

“La deuda pública se integra por:

I. La deuda pública del Estado:

- A) Directa, la que contrate el Gobierno del Estado.
- B) Indirecta, la que contraten sus organismos públicos descentralizados, las empresa de participación mayoritaria y fideicomisos.
- C) Contingente, la que contraiga el Gobierno del Estado como aval o deudor solidario de las entidades públicas señaladas en el inciso que antecede, así como de los municipios.”

### **III INGRESOS MUNICIPALES PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN.**

Los ingresos municipales provenientes de la federación, los encontramos específicamente en la Ley de Coordinación Fiscal, en su capítulo V, toda vez que en la misma se establece que con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, en la cual contempla los siguiente fondos de aportación:

1. Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.- se otorga para cumplir con los objetivos de la ley general de educación como lo son:

Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, proponer a la Secretaría de Educación Pública, planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal ,ajustar el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, entre otros, donde el monto a otorgar será determinado cada año de acuerdo con registro de escuelas y plantilla de personal, así como el presupuesto de egresos ejercido en el periodo inmediato anterior, al que se adicionará las ampliaciones presupuestales autorizadas como previsiones a este fondo, no pudiendo dejar fuera el presupuesto de servicios personales y mantenimiento de las escuelas, como el concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Siendo importante mencionar que por lo menos cada año las autoridades federales como Entidades Federativas se reunirán para analizar mejores alternativas de presupuesto que impulsen la mejor utilización de los recursos, por lo que las Entidades Federativas y el Distrito Federal a través de la Secretaría de Educación Pública proporcionarán la información financiera y operativa que les sea requerida.

2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud.- Es para cubrir los objetivos establecidos en la ley general de salud, donde la Secretaria de salud propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para la participación de estos en la prestación de los servicios como:

La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud, la protección social en salud, la atención medica a grupos vulnerables, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, por mencionar algunas.

Dicho fondo se determinara cada año de acuerdo con la planilla de infraestructura, personal y acuerdos de coordinación para la descentralización de los servicios de salud incluyendo las erogaciones por impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

Tomando en cuenta las previsiones para servicios personales tomadas del ejercicio fiscal anterior inmediato por incremento salariales, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento.

Por último, se destinara el presupuesto de egresos de la federación de acuerdo a promover la equidad de los servicios de salud, mediante una tabla que se

publico en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, en su página 127, que toma como elementos el presupuesto de egresos de la federación aprobado, el monto aprobado para cada Entidad Federativa, la población abierta, la razón estandarizada de mortalidad y grado de marginación, a través de la Secretaría de salud que dará a conocer anualmente los resultados de la formula propuesta por los elementos antes mencionados para que le sea proporcionado el presupuesto por concepto del fondo de aportaciones para los servicios de salud.

3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social.- El presente fondo se proporciona exclusivamente para el financiamiento de obras, e inversiones que beneficien a sectores de población con rezago social y pobreza extrema, como lo es en los rubros de:

Infraestructura social municipal: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal electrificación rural, de colonias pobres, infraestructura básica de salud, vivienda, caminos rurales y colonias pobres.

Infraestructura social Estatal: Obras y acciones de beneficio regional o intermunicipal que sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente que impulsen el desarrollo.

Se proporcionara a la Secretaría de Desarrollo Social la información sobre lo cual fue utilizado el fondo de aportación para la infraestructura social, donde los Municipios lo harán a través de los Estados.

El Ejecutivo Federal a través de la secretaría de desarrollo social distribuirá el fondo en comento de acuerdo a la consideración de pobreza extrema de acuerdo a la formula publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, que toma en cuenta los elementos de publicados cada año en

el mes de octubre en el citado órgano informativo como necesidades básicas y formula para estimar los porcentajes de participación a cada estado, apoyándose en la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y en caso de que no se pueda aplicar la fórmula planteada se sumaran las siguientes variables con mismo valor cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle.
- d) Población municipal en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaria de Desarrollo Social, calcularan las distribuciones del fondo para la infraestructura social, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a mas tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, como la formula justificando cada elemento, y el calendario en que la federación entregara dichos recursos

4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.- Este se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales, por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, como sigue:

Se determinara anualmente por un monto equivalente al 2.35% de la recaudación federal participable, el cual esta constituido a su vez por el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio, que es

la obtención de la federación por todos los impuestos así como los derechos por extracción de petróleo y de minería, no incluyendo derechos adicionales sobre la extracción del petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, con base en lo que se establezca en la ley de ingresos de la federación para ese ejercicio, además de que el fondo en comento se enterará mensualmente por conducto de el ejecutivo federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, distribuirá por partes iguales a los Municipios el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los mismos y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que deberán publicara a más tardar cada 31 de enero de cada año, el cual deberá dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y de seguridad publica de los habitantes, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo a la información estadística, geografía e informática.

5. Fondo de aportaciones múltiples; por lo que se refiere a este fondo se determinara anualmente en el presupuesto de egresos de la federación por un monto equivalente, solo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable que ya se detallo párrafos anteriores, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la federación para ese ejercicio.

Las aportaciones federales que con cargo al fondo de aportaciones múltiples reciban los Estados de la federación se destinaran exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria y se

distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el presupuesto de egresos de la federación.

6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.- Corresponde a los Estados y el Distrito Federal, recibir los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el poder ejecutivo federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

El monto del fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos se determinara anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los elementos como lo son los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social principalmente.

Que tiene como objetivo responder a las prioridades del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal.- Es un fondo constituido con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación. La Secretaria de Gobernación formulara a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

En el presupuesto de egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este fondo entre los distintos rubros de gasto del sistema nacional de seguridad pública aprobados por el consejo nacional de seguridad pública.

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades federativas el fondo con base en los criterios que el consejo nacional de seguridad pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del programa nacional de seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Los fondos antes mencionados que reciben las entidades federativas y en su caso los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos, y serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso de los presidentes municipales.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere los anteriores fondos quedarán a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

a) Del inicio de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

b) Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades de los gobiernos municipales según corresponda.

c) La fiscalización de las cuentas publicas de las entidades federativas y los Municipios, será efectuada por el congreso local que corresponda, por conducto de su contaduría mayor de hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del ejecutivo local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para tales fines; y,

d) La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados al fiscalizar la cuenta publica federal que corresponda, verificara que las dependencias del ejecutivo federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, donde las autoridades estatales o municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaria de la Función Pública en forma inmediata y si la Entidad de Fiscalización Superior de un congreso local detecte que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la cámara de diputados del congreso de la unión, para que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda a las etapas a que se hizo mención anteriormente, de conformidad con sus propias legislaciones.

Ahora bien, en el ámbito de la legislación del Estado de México, en el Código Financiero de dicha Entidad Federativa, se encuentran enunciados las aportaciones Federales, en la cual menciona en su artículo 227 que "Los fondos creados a favor del Estado y de sus Municipios, con cargo a recursos de la Federación, se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo con las disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Código y de la legislación estatal y municipal aplicable.", capítulo que fue analizado anteriormente, dando por hecho que las aportaciones federales para las Entidades Federativas y los Municipios son las ya mencionadas en el presente apartado.

#### **IV ADMINISTRACIÓN DE LOS EGRESOS MUNICIPALES.**

La administración de las finanzas en la administración pública, y en especial de la administración de los egresos municipales es fundamental que se tome en cuenta varios elementos, tales que deben estar acorde con las políticas y forma de gobierno del país. Elementos como las políticas económicas y financieras que determine el Banco Central, que deben de estar acorde con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar adecuadamente la administración pública, para así determinar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que en el año correspondiente se señale, de forma que sea un aproximado de recursos que se puedan administrar para las necesidades del Municipio, y se pueda obtener el desarrollo y crecimiento del mismo.

Lo anterior se confirma con lo mencionado por el autor Miguel Galindo Camacho que menciona los elementos o factores como él los denomina para la administración financiera de un Estado, que obviamente es la que debe seguir las Entidades Federativas y Municipios que lo conforman.

“La administración financiera de un Estado está relacionada entre otros con los siguientes factores:

a) Por la política económica o financiera determinada por el Banco Central, que en México, es un organismo descentralizado. Estas instituciones determinan las políticas financieras y crediticias.

b) Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuyas facultades están establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, y su política financiera debe estar en relación concordante con la del Banco Central señalada en su ley correspondiente.

c) La política económica anual determinada en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, en los que están señalados los renglones de la actividad financiera del Estado en el año respectivo.

d) Las políticas crediticias, así como las de las tasas de interés activas y pasivas, las que se deben pagar por los préstamos recibidos o las que se reciben en virtud de los depósitos a plazo fijo.

e) Disminución o incremento del gasto público, como factor determinante para el crecimiento del país.

f) Alternativas para resolver el problema del crecimiento y desarrollo, a través de inversiones extranjeras o mediante el crédito conseguido en el extranjero, con el consiguiente aumento de la deuda pública externa.

g) El sistema impositivo, cuya equidad y justicia debe ser fundamento para que se hagan las contribuciones de manera proporcional y equitativa, a efecto de que paguen más los que más tienen, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 131 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

h) La planificación correcta formada por distintos programas, según las prioridades en la satisfacción de las necesidades y los recursos que sean necesarios erogar para ello.”(28)

(28 ) GALINDO CAMACHO, Miguel, “Teoría De La Administración pública” Porrúa, México 2000 pág. 170

En el Estado Federal Mexicano y las Entidades federativas, tienen la misma organización política, que cuenta con órganos secundarios, que se mencionan en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual menciona que para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo de la Unión contara con determinadas Secretarías. El marco jurídico de la administración pública de las entidades federadas está contenido en el párrafo primero del artículo 41 que dice "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal." y del artículo 90, que también me permito transcribir y menciona que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se refiere al marco jurídico de la administración pública del Estado de México, esta contemplado en los artículos 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dice que "La soberanía estatal reside

esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución”, donde dentro de las Legislaturas de los Estados, los gobernadores en ejercicio de sus atribuciones, deberán ser refrendadas por el Secretario General de Gobierno, sin cuyo requisito no surtirán los efectos legales, y siendo responsable dicho funcionario Público de todas ordenes y providencias que autoricen con su firma que contravengan a la Constitución y leyes del Estado, como esta estipulado en el artículo 7 por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 2 de agosto del 2002.

Para el estudio, planeación y despacho del Desarrollo del país queda a cargo principalmente de las siguientes dependencias; la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública.

La primera de las Secretarías antes mencionadas, entre unas de sus funciones se encuentran las de:

- Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal, y de las entidades paraestatales considerando las necesidades del gasto público de la Federación.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como las de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Por lo que a la Secretaría de Desarrollo Social de sus funciones destacan:

- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- Elaborar los programas regionales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública Federal y los gobiernos estatales y municipales.
- Evaluar la transferencia de los fondos a favor de las Entidades federativas y Municipios de acuerdo a los programas mencionados en los párrafos anteriores.

Por último, la Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo entre otras cosas:

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los organismos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Vigilar las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

Las tres secretarías son organismos que se encargan primordialmente encargan de asesorar al ejecutivo del Estado en materia de ejercicio financiamiento, evaluación y control del gasto público como esta de acuerdo el autor Adolfo Lugo Verduzco al manifestar que "...dentro de sus funciones principales se encuentran:

preservar la debida congruencia que debe existir en las medidas que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento, con los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo del Estado: estudiar el efecto que cause el ejercicio del gasto público y su financiamiento en la actividad económica y social, con el fin de detectar las áreas que demandan atención prioritaria: analizar y dictaminar la procedencia de las ampliaciones presupuestales requeridas; sugerir medidas correctivas, cuando se detecten desviaciones, respecto a lo programado en el análisis del ejercicio del gasto público; formulan criterios cuando se propongan al ejecutivo del Estado medidas tendientes a la desincorporación o reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos; coordinar las funciones de los liquidadores en los procesos de desincorporación, así como recibir y evaluar el informe de la conclusión de los procesos relativos.”(29)

Para a administración de los egresos municipales es importante analizar como esta constituido el régimen administrativo que es quien lo va a gastar el presupuesto de egresos, el cual se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, contemplada en el Título IV, donde para el estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal el ayuntamiento contara por lo menos con las siguientes dependencias :

La Secretaría del ayuntamiento y la Tesorería municipal.

Dentro de las atribuciones encomendadas al secretario del ayuntamiento de importancia para la administración de los egresos municipales:

(29) LUGO VERDUZCO Adolfo et all, “La Administración Local En México”, Tomo II, Instituto de Administración Pública, México, 1997, pág. 278.

- Validar con su firma los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus órganos.
- Integrar un sistema de información socio – económica básicos del Municipio.

Relativo al régimen administrativo las atribuciones del tesorero municipal para la administración de los egresos municipales se encuentran:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- II. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios.
- III. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley otros ordenamientos aplicables.
- IV. Presentar al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal.
- V. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos declaraciones y demás documentos requeridos.

El tesorero municipal es el responsable directo de la elaboración de los presupuestos y del control presupuestal; sus obligaciones en esta materia son las siguientes:

1. Elaborar proyectos mediante los cuales considere que mejora el funcionamiento de la tesorería y la recaudación de los impuestos; asimismo, los someterá a la consideración y aprobación del ayuntamiento.
2. Hacer los pagos en el presupuesto de egresos aprobado por la legislatura del Estado, para el correspondiente ejercicio fiscal, exigiendo que los comprobantes respectivos estén visados por el presidente municipal y por el síndico si así lo ordena el ayuntamiento, en la inteligencia de que cualquier pago sin las referidas formalidades carecerá de validez y servirá de base para exigir las correspondientes responsabilidades.
3. Presentar al ayuntamiento cada año, en el transcurso de los primeros quince días del mes de Octubre, los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente ejercicio fiscal.
4. Sujetarse a las bases establecidas en la Ley de Hacienda Municipal al elaborar los presupuestos, haciéndose el cálculo aproximado de los rendimientos que puedan producir los diferentes ramos de los ingresos cuidando que en ningún caso excedan los egresos a los ingresos.
5. Fijar a los egresos, para los cuales haya impuestos especiales, cantidades iguales a las que se calculen como productos de ellos; estos rendimientos deben emplearse íntegramente y en forma exclusiva en el objeto que señalen las leyes que hayan creado estos impuestos.

Hemos hablado mucho del presupuesto de egresos, el cual para su elaboración cabe resaltar que esta ligado a los ingresos que perciba el Municipio,

puesto que en ninguna citación los egresos podrán rebasar a los ingresos, por lo que en este momento se hace referencia a la elaboración del calendario presupuestal para tener una idea de en que tiempo se lleva a cabo la administración de los egresos, los cuales se encuentran dentro de las fechas:

Para el 1º de agosto. Es la elaboración del programa o programas de desarrollo económico o social del Municipio, por parte del Secretario del ayuntamiento.

El 1º de septiembre. Corresponde a el tesorero municipal la elabora el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos.

El 15 de septiembre. El tesorero municipal entrega los proyectos de presupuestos al ayuntamiento el cual examina el contenido y el equilibrio de los presupuestos de ingresos y egresos.

El ayuntamiento aprueba y coloca los presupuestos en lugar visible, como es el caso en la gaceta del gobierno del Estado de México.

El ayuntamiento recibe las instancias de los habitantes del municipio solicitando reformas.

Para el 26 de septiembre, el ayuntamiento examina las instancias que le haya hecho llegar por parte de los habitantes del Municipio, las cuales toma en consideración a su juicio.

El 10 de noviembre, el presidente municipal remite los proyectos de presupuestos al congreso para su aprobación.

31 de diciembre El Congreso de la Unión aprueba los presupuestos.

1º. de enero El tesorero ejecuta el presupuesto de ingresos y egresos.

El presupuesto municipal consiste en el cálculo de la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar y mejoramiento del Municipio, el presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un periodo futuro, basado en los resultados obtenidos en periodos anteriores y en datos conseguidos por medio de la investigación y el análisis. El presupuesto municipal debe contener:

- a) Los servicios que se prestarán a corto y a largo plazos.
- b) Las actividades programadas
- c) Los requisitos para su realización
- d) Las cantidades de dinero para los egresos y para los ingresos.
- e) Los recursos financieros.

No se debe olvidar nunca que el presupuesto no es simplemente una relación de pesos, sino que es un programa de trabajo importante para la salud, la seguridad, el bienestar y la convivencia de los habitantes del Municipio. El gobierno debe reunir los requisitos de integridad, honradez y sensibilidad a las necesidades y deseos del pueblo y ha de ser un instrumento eficaz de servicio público. De modo que, para estudiar un presupuesto elaborado por el tesorero o el presidente municipal, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones.

- a) ¿Las cantidades que se indican en el presupuesto son realmente las necesarias para realizar los programas propuestos?

- b) ¿Explican claramente sus destinos?
- c) ¿Cuáles son las actividades que se pueden suprimir?
- d) ¿Son justificados los nuevos programas?
- e) Si el presupuesto de ingresos es menor al presupuesto de egresos, ¿qué partidas de este último pueden suprimirse?

El presupuesto de egresos es un complemento del programa de trabajo, por lo que su presentación debe sujetarse estrictamente a los requerimientos de éste, como es en las áreas administrativa, financiera, mejoramiento de la material del Municipio, programas de seguridad, bienestar social, justicia social, para que en su conjunto se de atención a las necesidades prioritarias de la comunidad, que al igual, esta de acuerdo el autor Agustín Montaña al mencionar que "El presupuesto por programas permite controlar el avance de los mismos y sustituye al presupuesto tradicional administrativo que daba la impresión de que los ingresos provenientes de los causantes se destinaban exclusivamente para el pago de nóminas gubernamentales. Así, el presupuesto por programas puede tener varias modalidades, de acuerdo con la importancia y necesidades del municipio, pero en forma general se propone el siguiente:

1. PROGRAMA ADMINISTRATIVO. Este programa contendrá las actividades del ayuntamiento, la presidencia, la secretaría general y las delegaciones municipales.
2. PROGRAMA FINANCIERO. Estará constituido por actividades de la tesorería municipal, inspecciones, control de mercados y abastos y las relacionadas con el control de los créditos pasivos.
3. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO MATERIAL. Pavimentos, empedrados,

banquetas, agua potable, alcantarillado, fraccionamientos, jardines, plazas alumbrado, construcción, restauración y mantenimiento de edificios y de bienes muebles. Obras públicas en general.

4. PROGRAMA DE BIENESTAR SOCIAL. Acción cívica, banda municipal, deportes, festividades, ferias, congresos, centros de salud, panteones, estacionamientos, instrucción pública, relaciones públicas, ruidos molestos, rótulos y anuncios.
5. PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Tránsito, bomberos, policía, centros de reclusión, inspecciones explosivos y materias inflamables.
6. PROGRAMA DE JUSTICIA SOCIAL. Juzgados, conciliación y arbitraje.”(30)

Es importante que la planeación municipal para el desarrollo, cumpla con determinados objetivos como son los siguientes:

- Se incorpora a la población a las tareas del desarrollo.
- A través del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLAM) se integran las propuestas, demandas y prioridades.
- Se presenta al COPLADE, para su integración al Plan Estatal, Regional o Nacional, en su caso, las demandas y prioridades municipales.
- Se formulan los programas operativos anuales.
- De acuerdo con su ámbito mínimo competencial, derivado del artículo 115 constitucional, el Municipio debe “ formular, aprobar y administrar la

(30) MONTAÑO, Agustín. "Manual De Administración Municipal", 2ª edición, Trillas, México 1990, pag. 143.

- zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”.

Las actividades del ejercicio del gasto comprenden dos etapas, una pre-operativa y otra operativa. En la primera se identifican aquellas actividades que tienen por objeto preparar, orientar y normar el ejercicio del presupuesto y gasto público, en lo programático que se detalle en lo documental y la fase operativa comprende a todas aquellas actividades de carácter operativo que conllevan a una erogación de recursos, es decir, a la realización del gasto propiamente dicho.

Las actividades pre-operativas del ejercicio del gasto comprenden un conjunto de acciones previas a la operación de dicha función. Su objetivo es el de establecer un marco normativo administrativo, que permita que la realización del gasto se dé, no sólo en base a sus posibilidades reales, sino que además, se realice conforme al presupuesto aprobado y a las normas que lo rigen, respetando los lineamientos de carácter administrativo y contable que determinen las leyes y reglamentos, así como las propias autoridades municipales.

Esta actividad consiste en establecer normas, criterios y lineamientos para el ejercicio del presupuesto y de los correspondientes programas de trabajo. Su propósito es dar orientación al ejercicio del gasto de acuerdo a las leyes que lo rigen, y a los objetivos que se pretenden.

La determinación de lineamientos comprende básicamente las autorizaciones en la operación del gasto y de los programas de trabajo, como el definir los criterios de carácter administrativo, fiscal y contable que deben

reunir los documentos que se generan en el ejercicio del presupuesto y que avalan las operaciones de gasto.

En esta misma etapa se encuentra la calendarización financiera, la cual debe comprender todo el año presupuestal. Dicha calendarización toma como base los programas y proyectos de las dependencias y los requerimientos de bienes y servicios para la realización de los mismos y el cumplimiento de las metas y objetivos fijados.

Cabe señalar que cuando las dependencias formulan sus programas y sus anteproyectos de presupuesto, éstos debieran presentarse ya calendarizados, para que la Tesorería una vez que autorice los programas de trabajo, proceda a integrar un calendario general; sin embargo, no todas las dependencias de un ayuntamiento lo hacen así, por lo que la Tesorería será el órgano indicado para que lo formule y lo envíe a la dependencia respectiva.

Una vez que la Tesorería realiza la calendarización financiera para todas y cada una de las dependencias procederá a conciliar los flujos ingreso-gasto para ver si son acordes o en su caso, proceder a efectuar los ajustes necesarios, tanto al calendario único general como a los calendarios específicos de cada programa y/o dependencia.

La formulación del presupuesto en sus dos vertientes ingreso-gasto, implica la realización de actividades tendientes a estimar los ingresos y a proyectar el gasto. Ambas actividades aún cuando prácticamente inician al mismo tiempo, éstas se desarrollan por separado, es decir, de manera independiente unas respecto de las otras. Este esquema tiene como consecuencia el que los ingresos estimados y el

gasto proyectado, no coincida en la mayoría de los casos; lo mismo sucede con los calendarios o flujos de recursos respectivos, flujo de ingresos y flujo del gasto.

Una vez que se hace la conciliación ingreso-gasto, y habiéndose modificado, tanto el calendario general del gasto como los calendarios específicos de cada programa y/o dependencia, estos últimos deberán remitirse a los responsables directos de cada programa o dependencia, a fin de que en base a ellos vayan formulando sus respectivos requerimientos de personal, bienes y servicios en general, lo cual constituye en sí parte de las actividades operativas del ejercicio del gasto, como veremos en el siguiente punto.

Las actividades operativas del ejercicio del gasto constituyen un proceso administrativo-interno que culmina propiamente con la erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así como de remuneraciones personales, conceptos todos ellos contemplados en los programas del presupuesto autorizado.

El área hacendaria en un Municipio es por excelencia el órgano administrativo que realiza las principales actividades operativas que comprende el ejercicio del gasto. Sin embargo, existen también otras actividades que forman parte integral del proceso en cuestión, y que son llevadas a cabo por otras áreas administrativas de carácter no hacendario, tales como; Secretaría de Administración, Departamento de Administración y Servicios Generales o como se les denomine según sea el caso de cada entidad.

### **CAPITULO TERCERO**

## **PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO.**

### **I ORGANISMOS Y PARTIDAS FEDERALES DESTINADOS AL DESARROLLO DEL MUNICIPIO**

#### **A) LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.**

La Secretaría de Desarrollo Social es una institución importante para el desarrollo del país, siendo dependiente del presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos y para el despacho de sus funciones, se encuentra regulada entre otros preceptos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32, se expone primordialmente que dicha institución se encarga de formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común con la sociedad. Como es el lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, tanto urbano y vivienda, como el mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos, como a continuación se detalla.

La eficacia de las acciones para el desarrollo social no depende sólo del monto de los recursos que a ellas destine el gobierno federal, sino también del desempeño de las autoridades y organismos ejecutores en la aplicación o implementación de las políticas sociales, siendo una tarea en la que participan los diferentes órdenes de gobierno, es decir, un esfuerzo en común de la Federación, los Estados y los Municipios.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como objetivo general, el de incentivar el buen desempeño e innovación para el desarrollo social, mediante el apoyo a proyectos estatales de alto impacto social, que demuestren su viabilidad técnica y que sean acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, como son los Convenios únicos de Coordinación, para ejemplificar mejor el fin de estos convenios se precisa uno de ellos, como lo es el celebrado por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Función Pública y el Estado de México, para la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos en materia de conservación de la red carretera federal el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1998, sirviendo como un gran apoyo para el desarrollo carretero en los Municipios del Estado de México, esto reforzó el buen desempeño estatal en los programas federales para el desarrollo social que incentivan el esfuerzo estatal para la superación de la pobreza, apoyando en forma complementaria, los mejores proyectos para el desarrollo social de los gobiernos estatales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y marginación, impulsando el desarrollo integral de individuos, familias y comunidades que se encuentren en dichas condiciones.

También refuerza los proyectos que dan respuesta a las prioridades establecidas por los Estados en sus programas de desarrollo social y que por los niveles de carencia, magnitud e impacto requieran de fuentes de financiamiento, teniendo una cobertura para incentivar en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal, dando prioridad a proyectos de desarrollo social que incluyan a las microrregiones, las cuales son clasificadas así por la Secretaría de Desarrollo Social, lista que es publicada el primer mes de cada año, en el Diario Oficial de la Federación.

Sus instancias de control y vigilancia están a cargo de los órganos federales de fiscalización, como son las contralorías estatales, el órgano interno de control en la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública, las cuales son vigiladas por el Congreso de la Unión a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en el ámbito de sus competencias, llevando a cabo las acciones de fiscalización y verificación necesarias. Asimismo promueven la participación social en las actividades de control y vigilancia de los programas de desarrollo, buscando que los propios beneficiarios se constituyan en instancias de contraloría social, ya que pueden aportar puntos de vista apegados a la realidad y a tocar de fondo los problemas.

**B) EL RAMO 28, PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

Las participaciones están previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

La importancia de este ramo es que se otorga recursos a los Municipios mediante las participaciones que se desprenden de los ingresos captados por los Municipios para la federación, esta participación se toma del fondo general de participaciones el cual es constituido por el 20% de la recaudación federal participable, la cual obtenga la Federación en un ejercicio fiscal, mismo que se distribuye directamente en los Estados y Municipios con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquida en el

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

mes siguiente al pago de las contribuciones, tomando en cuenta para su distribución en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate, el número de habitantes se tomara de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique, lo anterior por estar estipulado en los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el caso concreto del Estado de México, que en las oficinas recaudadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos por la captación de recursos propios en los ejercicios fiscales de los años 2001, 2002 y 2003, aunado al número de habitantes que contaba el Municipio en cada ejercicio fiscal correspondiente, distribuyéndose los recursos provenientes del Ramo 28 al Municipio de Ecatepec de Morelos como se aprecia en la siguiente estadística:

Ramo 28	Años		
Fondo General de Participaciones de Ecatepec de Morelos	2001	2002	2003
	104,335,697	424,118,886	438,557,765
Población del Municipio	Año 2000	1,622,697 habitantes	

De lo anterior se aprecia que la recaudación fiscal de cada año ha sido mejor por lo que cada año se le otorgó más recursos para este fondo.

Las participaciones federales que se otorgan a los Municipios se encuentran reguladas en la Ley de coordinación fiscal en sus primeros cuatro capítulos, donde el total del fondo general de participación, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de la recaudación federal participable que obtenga la

**Fuente:** Gaceta del Gobierno del Estado de México, enero, 2001,2002, y 2003.

Federación en un ejercicio, entregando las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

Las participaciones a entidades Federativas y Municipios están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y representan una de las principales fuentes de recursos que se otorgan. Las participaciones provienen de una distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas y los Municipios que distribuyen la recaudación sobre bebidas alcohólicas y refrescantes, recaudación sobre tabacos labrados, participaciones por la recaudación de la tenencia o uso de vehículos, entre otros, una vez transferidos, se convierten en recursos locales y su destino lo decide cada legislatura estatal, con base en sus atribuciones específicas.

#### C) EL RAMO 33, DE LAS APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

Las aportaciones son recursos canalizados para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios, siendo estos recursos los que otorga la Federación a las unidades productoras de bienes y servicios, para que sirvan al bienestar y desarrollo del país.

Las aportaciones federales se encuentran reguladas en el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal, que son independientes de las participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, estableciendo las aportaciones federales, como recursos que la Federación

transfiere a las haciendas publicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley antes citada, objetivos que se dividen en siete fondos, los cuales quedaron ampliamente detallados en el capítulo segundo, punto número tres romano titulado ingresos municipales provenientes de la Federación, de la presente investigación.

En cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal emprendió una política progresiva e irreversible en materia de federalismo, la cual ha fortalecido la descentralización de las funciones públicas en los ámbitos administrativo y presupuestario, y simultáneamente, ha permitido avanzar en el proceso de consolidación de la vida democrática nacional.

Bajo esta premisa, los tres órdenes de gobierno han entablado una mejor relación con base en la redistribución de facultades, responsabilidades y recursos. Así, se ha contribuido tanto a elevar la eficiencia del gasto público en la atención de los requerimientos de los grupos sociales más desfavorecidos, como a mejorar la participación social.

Hasta 1997, la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización, o bien, Convenios Únicos de Coordinación. El Ramo 33 de las aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se creó en 1998 como una tercera vertiente del federalismo, por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a Estados y Municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los Estados y Municipios ganando en este término la seguridad jurídica, transparencia y

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuétales generadas.

La reasignación de las responsabilidades y recursos está normada por instrumentos jurídicos. Las atribuciones, funciones y obligaciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno deberán estar acordes con la ley de Coordinación Fiscal, velando su objetivo por las dependencias de gobierno federal responsables de cada fondo y la Secretaría de la Función Pública.

Con la Ley de Coordinación Fiscal, la actividad que desempeña la Secretaría de la Función Pública e Intersecretarial se cuenta con reglas claras para la asignación transparente del presupuesto. En estos documentos destaca que es obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicar en el Diario Oficial de la Federación, en enero de cada año, las asignaciones presupuétales a los Estados, el calendario mensual y las fechas de ministración, a fin de que las entidades federativas y los Municipios cuenten con la seguridad jurídica sobre la disponibilidad de los recursos, lo que les permite también, realizar una mejor planeación y programación que redundan en mayores beneficios para la población.

Si bien es cierto, el Ramo 33 Federal esta compuesto de siete fondos , como ya se trato en el capítulo anterior, también lo es que solo dos fondos son los que los Municipios se les suministre de forma directa como es al Municipio de Ecatepec de Morelos que a continuación se detallan.

Año	2000	2001	2002
Fondo de Aportaciones para la infraestructura social	75,365,194.96	89,855,995.00	85,940,442.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	264,923,888.31	327,092,908.00	373,857,161.00

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

Población del Municipio de Ecatepec de Morelos	Censo del 2000 1,622,697 habitantes
---	--

Es de enfatizar que los recursos antes mencionados no podrán disponerse para otra necesidad o servicio.

Para poder tener un mejor entendimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, me permito transcribir los términos de fisco, ministración y presupuestación estatal puesto que es la función que se realiza por parte de la federación al ser titular de las finanzas públicas, que no es más que la atención que se realiza al obtener los ingresos y planear los gastos de los mismos. Por lo que hace a las entidades federativas, deben contar con un plan económico para que destinen sus recursos a los fines por los cuales les fue otorgado y la ministración que a través de sus servidores públicos:

El Fisco de acuerdo con el autor José Luis Soberanes menciona que "El término fisco se usa en dos sentidos, para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, de los ingresos y de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, y que tiene por objeto la realización de determinadas funciones. También se utiliza el vocablo para referirse en forma particular al Estado, y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos, en particular los fiscales."<sup>(31)</sup>

Por lo que se refiere al presupuesto estatal la autora, María Laura Valleta, menciona que es "Plan de la economía del sector público. Es un plan detallado de

**Fuente:** Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

(31) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Edición Décima Primera, Porrúa S.A. México 1998, pág. 1455.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

erogaciones tendiente a lograr determinados fines con la indicación de los recursos correspondientes. Su cumplimiento es de carácter obligatorio para todos los poderes públicos comprendidos en el plan. Las funciones que cumple el presupuesto son las siguientes: a) exponer en cifras y por un período de tiempo la futura actividad del Estado para la obtención de objetivos deseados; b) poner en conocimiento del público y del poder legislativo la actividad financiera del gobierno, con el fin de facilitar el control; c) permitir la correspondencia de los gastos y los recursos a través de la exposición del cálculo económico de la actividad financiera del Estado; d) coordinar el plan económico estatal con el plan económico general. Presupuesto del Estado.”(32)

Por último la ministración de acuerdo con lo que enuncia el autor Guillermo Cabanellas es “Ejercicio de un cargo. Prestación de un servicio. Ministerio, ocupación o empleo.”(33)

Cuando las autoridades estatales o municipales conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines señalados para cada caso por la ley, deberán hacerlo inmediatamente del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública ya que es la encargada de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, para que en su caso colaborar con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para el establecimiento de los procedimientos para el cumplimiento de sus respectivas

(32) VALLETA, Maria Laura. DICCIONARIO JURÍDICO, Edición Segunda, Valletta ediciones, Buenos Aires 2001, pág. 703

(33) CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL, Tomo II, octava edición, editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires 1974, pág. 713.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

responsabilidades, administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que puedan incurrir las autoridades locales o municipales, exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, serán sancionadas en términos de la legislación federal por las autoridades federales. En los demás casos, las responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

Además, las dependencias responsables de cada fondo están obligadas a publicar en el Diario Oficial de la Federación las fórmulas, instrumentos, criterios y lineamientos utilizados para la asignación de recursos a Estados y Municipios.

El objetivo del ramo 33, es para que los Estados y Municipios se comprometan con la sociedad para seguir impulsando de manera decidida una política social orientada a la realización de acciones de gobierno que abatan las causas y efectos de la pobreza, proponiendo destinar los recursos al gasto social que posibilite el acceso de la población a servicios y satisfactores básicos, tales como una alimentación nutritiva; atención médica suficiente y de calidad; asistencia social a los grupos de mayor vulnerabilidad como lo son los niños, mujeres, personas con capacidades diferentes, indígenas y adultos mayores; promover más acciones para el acceso a una vivienda digna; brindar las condiciones necesarias para la generación de un mayor número de oportunidades de empleo y capacitación para y en el trabajo, así como ofrecer servicios de educación con mayor equidad y pertinencia.

**D) BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO.**

Con el propósito de brindar la debida atención a los requerimientos de

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

infraestructura y servicios públicos, indispensables para el desarrollo urbano del país, el Ejecutivo Federal, creó el 20 de febrero de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., institución que hoy conocemos como Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Institución de banca de desarrollo. (Banobras).

Su Ley Orgánica vigente, fue publicada el 29 de enero de 1986, siendo Banobras una institución de banca de desarrollo y se consolida al tener la tarea de promover y financiar las actividades prioritarias que realicen los gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales y municipales, así como los sectores social y privado concesionarios en la prestación de servicios, en los ámbitos del desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

Con el carácter de banca de desarrollo, la responsabilidad del banco no se limita al otorgamiento de créditos, sino que proporciona asistencia técnica, propicia la organización de empresas paramunicipales, asesora y evalúa proyectos de interés social, convirtiéndose así en sólido apoyo al desarrollo regional. Los propósitos de Banobras se delinearán con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y de acuerdo con los programas sectoriales y regionales así como de los planes estatales y municipales.

Financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos con rentabilidad socioeconómica y financiera, para promover el desarrollo del país.

Para su estudio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Institución de banca de desarrollo, se procederá al análisis de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. la cual en su artículo primero establece que dicha institución goza de personalidad jurídica y patrimonio

propios y en el segundo precepto legal se expone que "... prestará el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en la presente ley.", correspondientemente, como quedo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Junio del año 2002.

La presente institución tiene como objetivo primordial el que establece en su artículo 6 fracción I de la Ley en cita "Coadyuvar en el ámbito de su competencia, al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y de la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias; así como impulsar la inversión y el financiamiento privado en infraestructura y servicios públicos" igualmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Junio del año 2002.

Ahora bien de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en apartado dos romano, menciona las facultades de las unidades administrativas, en la cual el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. como Unidad Administrativa, se detalla sus funciones de acuerdo con los planes y prioridades nacionales, los objetivos, las políticas y estrategias para la operación institucional, a fin de vigorizar el liderazgo del Banco, como promotor del desarrollo socioeconómico del país y del proceso de descentralización de la vida nacional.

Que entre otros se encuentra el planear la existencia de un sistema participativo de planeación que permita cumplir con elevados índices de

rentabilidad social y financiera, de acuerdo a los objetivos de la institución.

Dirigir la Institución, vigilando que se proporcione con calidad y eficiencia, servicios que se prestan, así como las operaciones referentes a su administración interna. Efectuar o vigilar que se ejecuten las resoluciones del Consejo Directivo y mantenerlo informado sobre la buena marcha de la Institución.

Presentar al Consejo Directivo las propuestas de adquisición de bienes muebles o inmuebles que la sociedad requiera para la prestación de sus servicios y la enajenación de aquellos patrimoniales o adjudicados como se hizo del conocimiento a través de la Publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 1991.

Por último, en el reglamento orgánico del Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, prestará el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en su propia Ley Orgánica.

Es posible el financiamiento a los Municipios gracias a al Banco Nacional de Obras Y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, puesto que en el reglamento que se estudia, en su artículo séptimo, aparece que cuenta con el capital social, el cual fue aumentado por sesión de fecha 8 de julio de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1993, donde se aprobó el incremento al capital social de la institución, de N\$ 130'000,000.00 (ciento

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

treinta millones de nuevos pesos 00/100 M.N.) a N\$ 250'000,000.00 (doscientos cincuenta millones de nuevos pesos 00/100 M.N.), Dicho capital social estará representado por 165'000,000 (ciento sesenta y cinco millones) de certificados de aportación patrimonial de la serie "A" con valor nominal de N\$ 1.00 (un nuevo peso 00/100 M.N.) cada uno y por 85'000,000 (ochenta y cinco millones) de certificados de aportación patrimonial de la serie "B", con valor nominal de N\$ 1.00 (un nuevo peso 00/100 M.N.) cada uno.

La Serie "A" representará en todo tiempo el 66% del capital de la Sociedad, sólo será suscrita por el Gobierno Federal, se emitirá en un título que no llevará cupones, el cual será intransmisible y en ningún caso podrá cambiar su naturaleza o los derechos que confiere al propio Gobierno Federal, y la Serie "B" representará el 34% restante del capital social y podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, por los Gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y por personas físicas y morales mexicanas, en los términos de los artículos 32 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Por lo que el artículo 32 de la Ley de Instituciones de Crédito menciona que "El capital social de la institución de banca de desarrollo estará presentado por títulos de crédito que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no este previsto por el presente Capítulo.

Estos títulos se denominarán Certificados de Aportación Patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el setenta y seis por ciento de capital de la sociedad, que solo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B" que representará el treinta y cuatro por ciento restante."

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, puede financiar programas fondos como el Fondo de Fomento Municipal, ya que el financiamiento es principalmente para necesidades prioritarias, independientemente que la federación otorgue este recurso, el cual es suministrado a cada municipio tomando en cuenta la recaudación fiscal per cápita en relación con la recaudación del predial y el agua, dando al municipio que más recaude por estos conceptos más recursos para el Fondo de Fomento Municipal. Como se puede apreciar en la siguiente estadística, en la cual en el ejercicio fiscal del 2003, al Municipio de Ecatepec de Morelos, se le otorgó más recursos par el Fondo de Fomento Municipal que al Municipio de Chalco.

MUNICIPIO	Porcentaje recaudado del Estado de México por predial y agua en el año 2003.	Monto otorgado para el Fondo de Fomento Municipal (monto en pesos)
ECATEPEC DE MORELOS	0.998510	2,076,706.00
CHALCO	0.859600	1,787,801.00

**FUENTE:** Gaceta del Estado de México del 17 de febrero del 2003.

## **II NECESIDAD DE CREAR UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DE LOS MUNICIPIOS.**

Se ha tocado a lo largo de la presente investigación las facultades que tiene el Municipio como una institución autónoma, en la que la participación que desempeñan los habitantes del mismo es fundamental, partiendo de la premisa de que la gente que vive en el Municipio, es capaz de identificar sus problemas y podrá darles las soluciones a ellos, pero aún así se podría pensar que esos problemas y esas soluciones no se van a culminar cuando termine el gobierno del presidente municipal electo, ya que el siguiente presidente municipal a su consideración establecerá otros proyectos o dará continuidad en el mejor de los casos, a los no concluidos.

Por lo antes mencionado se podría pensar, que para resolver el problema es que el presidente municipal gobernara más tiempo para poder terminar los proyectos, es decir, que no solo gobierne tres años como se establece en la ley orgánica municipal, sino más años, pero la realidad es que la gente es capaz de poder identificar los problemas que aquejan a su comunidad y ellos mismos tienen la capacidad de darles una solución, y no necesariamente tiene el presidente municipal gobernar más tiempo, sino que éste en el periodo de su gobierno debe canalizar los recursos que dispone para atacar los problemas que prioritariamente el Municipio necesita se resuelvan, puesto que la gente que reside en él lo demanda, teniendo el derecho para hacerlo a su gobernante, ya que este último se comprometió antes de ser electo a velar por las necesidades e intereses de los habitantes que los eligieron.

Es aquí donde entra el crear un fondo provisional para gastos en las partidas deficitarias de los Municipios, toda vez que como se ha mencionado a lo

largo de la investigación, los recursos que otorga la Federación a través los Estados, o bien, los recursos que reciben los Municipios ya van etiquetados por así decirlo, no teniendo oportunidad el presidente municipal de tomar de esos recursos para los problemas que el pueblo le demande, aún contemplando que en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al facultar al Municipio para la libre administración como lo es la haciendaría.

Con base en esto, me enfoco en hacer la siguientes consideración, ¿cómo enfocar esas iniciativas de desarrollo económico municipal hacia cuestiones más concretas, que son las demandadas que exige el pueblo a los gobernantes que eligió?, a esto, el Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias del Municipio, puede ser una puerta para que no se tenga un gobierno paternalista y los propios Municipios puedan desarrollarse y cubrir sus necesidades prioritarias sin necesidad de esperar que el gobierno resuelva sus problemas.

Es el caso que los Municipios deben velar por satisfacer sus necesidades, como lo hacen los Municipios del Estado de México, al estar reglamentado en su Ley Orgánica Municipal, título cuarto, capítulo quinto denominado de la planeación, puesto que quienes habitan dicho Municipio son los que viven la realidad de los problemas que aqueja a sus habitantes, no quedándose en tan solo un buen plan de desarrollo municipal de desarrollo, sino que también el mismo tenga recursos de los cuales pueda disponer para poder llevar a cabo los objetivos de dicho plan, dejando con esto el centralismo que en las últimas décadas se ha venido presentando, dándole al Municipio los elementos para que por si solo se vaya desarrollando sin necesidad de la Federación, esta situación es acorde con lo que propone el autora Marcela Astudillo Moya al exponer que "...la federación, los estados y municipios tienen que satisfacer las necesidades públicas y de ello depende el progreso de la nación. Para cubrir esas necesidades existen los

servicios públicos y es necesario que cada uno de esos ámbitos gubernamentales cuente con los recursos para prestarlos, dentro de la esfera de acción que les fijan la Constitución y las leyes secundarias. Por otra parte también se requiere que cada una de las haciendas locales tenga un programa de servicios públicos que responda a sus propias necesidades. Esto implica valorar factores tales como el número de habitantes, composición (considerando las corrientes migratorias); el nivel de ingresos de la población y el esfuerzo fiscal real de la jurisdicción. Por todos estos elementos cada una de las haciendas estatales debe tener su propio programa de gastos.”(34)

No solo a través del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal se proponga los proyectos de desarrollo por parte del municipio para que se integren al plan estatal o nacional, sino que, al crear un plan municipal de desarrollo, no sea para dejarlo a consideración su ejecución o no por otra autoridad, sino que el Municipio al tener los recursos necesarios pueda ejecutarlo, no retrasando el desarrollo del municipio, ya que eso es lo que pasa al depender que otras autoridades decidan su viabilidad, sin vivir realmente los problemas como los vive el propio municipio y quien es el indicado para saber qué necesita para fortalecer su desarrollo.

A lo anterior, es el mismo caso con lo que pretende el autor José Alberto Saucedo Sánchez al mencionar que “En la actualidad el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecen un alto grado de centralización de los ingresos en el nivel federal, pero el único problema no es ese, ya que también se presenta un alto grado de inequidad en la distribución de los recursos. No obstante, no puede

(34) ASTUDILLO MOYA, Marcela. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO, Miguel Angel Porrua, México 1999, PÁG. 193.

dejar de señalarse que desde su implementación las diversas formas hechas a la Ley de Coordinación Fiscal (ordenamiento que rige dicho sistema) han tendido a disminuirla.”(35)

En ese sentido sería importante tomar en consideración en adicionar a la Ley de Coordinación Fiscal, un fondo destinado para disponer de recursos en medida a las necesidades que más les aflijan, con el consentimiento del pueblo, haciendo participar al Municipio más en el desarrollo del país, ya que actualmente, son los Estados quienes con la Federación, cuentan con las facultades para decidir como allegarse de recursos y en que pueden gastarlos, no dejando al Municipio opción de decisión económica.

Quien decide en repartir las aportaciones es la Federación; Los Estados y los Municipios no están teniendo participación. Son los diputados quienes deciden a que se va cada dinero. Evidentemente no cuenta con algún grado de decisión en materia económica, ¿porqué?, a caso será el miedo de que se ponga a disposición del Municipio los recursos y éste los mal gaste o no los invierta adecuadamente, hay que darle un grado de importancia al municipio como interlocutor para participar en esto; que tenga derecho a exigir sus recursos para poder destinar parte de los ingresos que recibe el Municipio de la Federación en lo que ellos mejor les convenga por tener problemas diferentes ya estos son los que a diario viven los problemas, y no los Diputados que en una mesa se ponen a destinar recursos sin saber realmente el grado del problema que tienen los Municipios. Por lo

(35) SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. HACIA EL FEDERALISMO FISCAL; LA REFORMA DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS ESTADOS. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997, pág. 185.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

que solo con cambios se va a mejorar el desarrollo del país y, que mejor que el Municipio tenga la facultad de disponer de cierta cantidad de recursos en los cuales ataque directamente los problemas que más le afecten. No serán gastos infundados, puesto que se tendrá que motivar, por parte de los Municipios en que se gastara, rindiendo cuentas a la Contaduría General de Glosa del Poder legislativo del Estado que pertenezca el Municipio, incluso a la creación del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias del Municipio, este será vigilado por la Contraloría interna municipal.

Dicha contraloría se encargará de la vigilancia de la adecuada administración del fondo que nos ocupa, recursos financieros que deberán administrarse en forma eficaz y enfocados al logro de combatir las necesidades prioritarias del municipio, como lo puede ser alguna partida que por su necesidad prioritaria agote sus recursos que tiene autorizados, utilizando del fondo se logrará una continuidad en el ataque a las necesidades, por lo que no provocará un rezago en el bienestar o desarrollo del municipio.

Por lo anterior, es importante contar con la Contraloría Interna Municipal, la cual por su normatividad será realizada en sesión de ayuntamiento. Dicha contraloría es fundamental para vigilar la administración y verificar que los recursos del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias del Municipio, lleguen a su destino, cumpliendo así con el objetivo para el cual fue creado. Dicha opinión es compartida por el autor Víctor Paniagua Bravo al mencionar que un Contralor tiene "el objetivo primordial del control administrativo en general y, de la contabilidad por centros de responsabilidad en particular (como un recurso de apoyo a dicho control), es garantizar que la administración de la entidad utilice los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros en forma efectiva, eficiente y enfocados al logro de sus metas, por medio del en la forma

automática la actuación de las diferentes unidades operativas y/o centros de responsabilidad de una organización, cerciorándose de la congruencia de la estructura operacional y el tipo de administración, que habrán de conducirla al logro de los objetivos generales de la entidad.”

Es de resaltar la importancia del plan municipal de desarrollo, puesto que este, no es más que el compromiso que el Municipio asumirá para llevar a cabo en su gobierno, siendo responsabilidad de este y no de otro el cumplimiento de dicha planeación, dando como consecuencia una distribución de responsabilidades acabando con el centralismo existente, pero no basta con que el Municipio se comprometa a llevar un plan de desarrollo, sino que la federación otorgue los recursos de los cuales el municipio pueda respaldar sus objetivos de desarrollo, esto se refuerza con lo dicho en la comisión de Estudios para la reforma del Estado en la que estuvo como coordinador el Licenciado Porfirio Muñoz Ledo, en la mesa cinco, denominada federalismo, descentralización y autonomía al exponerse que “...conferir a los poderes facultades expresas en materia de desarrollo nacional y precisar que la instrumentación de las políticas públicas referidas a los propósitos de equidad territorial y población corresponde de forma preponderante a estados y municipios.

En este sentido, la visión del Estado federal del siglo XXI debe poner énfasis en el vigoroso papel que los poderes federales desempeñaran para redistribuir responsabilidades y recursos ante el escenario de enormes disparidades regionales, así como en generar los consensos necesarios para ampliar las facultades de los estados y municipios en el diseño e instrumentación de los programas operativos.”(36)

(36)PORFIRIO MUÑOZ, Ledo. COMISION DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO CONCLUSIONES Y PROPUESTA, UNAM, México 2001, pág. 215..

Asimismo, en la misma comisión se enfatizó en la competencia que le es atribuible a los municipios como es en materia política, sus funciones, servicios propios y que los Municipios tengan su capacidad fiscal que nos traslada a tener una infraestructura hacendaría pasando a ser el Municipio, realmente titular de su finanzas, al exponerse en dicha comisión de estudios para la reforma del Estado que "Como premisa fundamental de la reforma municipal, es preciso establecer en la Constitución las atribuciones originarias de los ayuntamientos en materia de políticas de representación de los intereses de la sociedad municipal, de funciones y servicios propios, de su capacidad fiscal, así como de su capacidad para celebrar convenios intergubernamentales con los estados y la Federación en todas las funciones públicas."(37)

El Municipio es una institución importante para el desarrollo del país, por lo que en la medida en que se le otorgue la autonomía suficiente al mismo, éste podrá desenvolverse mejor en sus funciones como institución política administrativa, en virtud de que debe tener la capacidad jurídica y económica que debe gozar, por ser una pieza fundamental en el Sistema Federal de nuestro país, y por lo tanto se le debe de dar la importancia suficiente para que día a día se renueve con cambios que acorto o largo plazo den frutos, acabando con las diversas problemáticas que se encuentran en los diferentes Municipios de nuestro país, lo que se refuerza con lo dicho en la comisión de Estudios para la reforma del Estado, por especialistas en el ámbito político y legislativo al manifestar que "Se determinó que el municipio no debe concebirse como una subdivisión de los estados de la Federación, sino como una entidad político-administrativa con carácter propio. El municipio libre es parte del territorio del Estado y fuente de la soberanía popular.

(37) Ibidem, pág. 227

Se estima que avanzar en el fortalecimiento municipal y la conquista de su soberanía lo transformaría en el eje primordial de la democratización del país y de la Reforma del Estado.” (38)

Es importante mencionar que el ayuntamiento participa en la elaboración del plan de desarrollo municipal, mismo que se elabora antes de llegar a tomar el cargo de la administración municipal, ya que en este se señalan los propósitos u objetivos a llevar a cabo, los cuales deben tener recursos para efectuarlos, y al no contar el Municipio la facultad de decidir sobre los recursos por estar etiquetados, es difícil que se lleguen a cumplir los objetivos propuestos en el plan de desarrollo municipal.

Enfatizando el grado de dependencia del Municipio, se menciona que ni siquiera los recursos destinados a los Municipios son entregados directamente por la Federación, si no que son a través de los Estados, no dando el respeto a una institución como lo es el Municipio.

Esta forma de distribución actual, en gran medida lesionan los fines del Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; máxime que los recursos que constituyen estas participaciones y aportaciones federales son destinados a abatir la marginación en la que varios de ellos se encuentran.

(38) Op cit, pág. 232

**NOTA:** En la cita anterior, me permito hacer la observación de que la conquista del municipio no es la soberanía, sino la autonomía, ya que no puede estar por encima de cualquier ordenamiento legal, y sí busca poder regirse en su Interior, sin mediar o intervenir alguna autoridad en sus determinaciones.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

El Municipio no cuenta con la autonomía hacendaría de la cual esta facultada por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que al Municipio en su artículo 115, así como la del Estado libre y soberano del Estado de México en su artículo 112, no se le otorgan los recursos directamente de la federación a los Municipios; aunado a esto los recursos que les son otorgados ya están etiquetados de tal forma que no se podrán destinar a otra necesidad o servicio del Municipio, aunque se requiera prioritariamente en otro rubro, provocando que el Municipio no tenga un desarrollo al tener este tipo de trabas.

A lo anterior hay que respetar los derechos de los habitantes del Municipio al poder estos últimos exigir a través de su Presidente Municipal que eligieron, a utilizar los recursos que cuenta el ayuntamiento para que ataque frontalmente los problemas que sean demandados, aparte que serán administrados mediante un Contralor Interno Municipal que verificará que realmente se cumpla con los objetivos en que se pretenda gastar, por el caso que se quisiera hacer mal uso del Fondo Provisional para gastos en las partidas deficitarias.

Para el cumplimiento del objetivo del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias, el Contralor Interno Municipal, la Contaduría General de Glosa y de la Contraloría del Poder Legislativo, coordinara la fiscalización para que los servidores públicos municipales cumplan con sus funciones, de lo contrario serán sancionados de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, pues en sus artículos 1º y 2º, se establece que son sujetos de responsabilidad en el servicio público estatal y municipal las personas que desempeñen un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en donde si es procedente contra el inculpado, éste quedará separado de su cargo o comisión quedando sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

### **III EL AYUNTAMIENTO COMO AUTORIDAD FACULTADA PARA DISPONER DEL FONDO ECONÓMICO MUNICIPAL**

La tesorería con aprobación del ayuntamiento es la institución facultada para disponer del Fondo para Gastos en las Partidas Deficitarias que le sea otorgado por el Estado o la Federación, esto se puede apreciar en la Ley Orgánica Municipal, y que en su oportunidad sería bueno crear un reglamento específico que regule su funcionamiento y aplicación.

Los puntos que a continuación se detallan, son en relación a las autoridades del Estado de México que están facultados para tomar decisiones sobre la administración y erogación de los recursos que se otorguen para el fondo económico municipal que se está proponiendo, como es el ayuntamiento y el tesorero municipal, los cuales se examinarán a continuación.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que indique la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa.

En México existen infinidad de Municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí; podría afirmarse que no existen dos Municipios iguales, cada uno posee sus rasgos propios que lo diferencian de los demás aunque en términos de la problemática que enfrenta, se dan situaciones y problemas que les son comunes: insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana, en la prestación de servicios públicos, e ineficiencia administrativa, entre otros.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

Esa diversidad también se presenta en lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. En efecto, la composición de los ayuntamientos es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamiento de una misma entidad federativa. Este fenómeno esta directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un Municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero, siempre en los ayuntamientos, solo habrá un presidente municipal.

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su titulo segundo, capitulo I encontramos la integración e instalación del ayuntamiento, específicamente en los artículos 15 y 16, en donde el ayuntamiento es el órgano de representación por elección popular, donde no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado, encargándose del gobierno y la administración del Municipio. El ayuntamiento se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años, el cual es integrado por un presidente, un sindico (s) y regidores dependiendo del número de habitantes cono se detalla en la siguiente tabla:

Habitantes	Presidente Municipal	Sindico	Regidor
Hasta 150 mil.	1	1	6
Más de 150 y hasta 500 mil.	1	1	7
Más de 500 mil y menos de un millón.	1	2	9
Más de un millón	1	2	11

Para una mejor entendimiento de lo que es el ayuntamiento, me permito

transcribir una definición del autor Luis Ribo Duran en la cual menciona que el ayuntamiento "...Es el órgano supremo de la administración municipal. Está integrado por el Alcalde y por un número de *Concejales* proporcionado a la población residente en el término municipal. Los referidos constituyen el llamado *Ayuntamiento pleno o el Pleno del Ayuntamiento*, que es el órgano deliberante de la administración municipal. Entre sus atribuciones cabe destacar: la adquisición o disposición de bienes y derechos del municipio, regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, régimen económico del suelo y ordenación urbana; contratación o concesión de obras servicios, incluidos los transportes, dentro del término municipal; aprobación de toda clase de planes de saneamiento o urbanización y de todos los proyectos que lleven aparejada expropiación forzosa; municipalización de servicios y constitución de empresas mixtas o de otra clase para explotar servicios municipales; aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones.”(39)

Son autoridad municipal todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo; esto responde al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado,

(39) RIBO DURAN, Luis, DICCIONARIO DE DERECHO, Bosch casa editorial, España.1987, Pág 69.

para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo.

Dentro de las facultades y obligaciones más importantes y comunes de los ayuntamientos, son los siguientes, en especial, se tratan de las enunciadas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su artículo 31, en la que se plasma las atribuciones de los ayuntamientos:

“I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;”

“II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;”

“III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;”

“IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;”

“VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la

entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado”

Es de comentarse que de las fracciones antes mencionada nos podemos dar cuenta que el ayuntamiento tiene la facultad de reglamentarse en su interior administrativamente para cumplir con sus atribuciones como prestar los servicios municipales que le sean requeridos, pudiendo celebrar convenios con las autoridades estatales para que la prestación de dichos servicios sea más eficaz y en caso de no contar con los organismos municipales necesarios que satisfagan sus necesidades, proponer la creación de ellos a la legislatura local, a través del ejecutivo, pero los municipios por más que tengan las atribuciones para proponer la creación de nuevos organismos que ayuden al desarrollo de tal, no siendo suficientes sino se cuenta con los recursos para poder crearlos y mantenerlos para el beneficio del Municipio, por lo que al contar con un fondo del cual pueda disponer de recursos con el consenso de su población podrán llevar y terminar las obras y cubrir las necesidades prioritarias, de lo contrario el ayuntamiento solo tendrá las atribuciones en su ley orgánica municipal como son las de concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales, crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Es importante mencionar que dentro de las atribuciones del ayuntamiento se encuentran las de poder administrar su hacienda pública, esto es, que los recursos que le sean otorgados puede establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación conociendo los informes contables y financieros anuales dentro

de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que el tesorero presente con la aprobación del síndico.

El presidente municipal y el síndico verificarán la aprobación y la aplicación del presupuesto de egresos en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas apropiadas para su correcta aplicación.

El de formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal que se elaboran mediante un comité denominado Comité de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM) que contiene programas y metas en los que se detallan las acciones concretas que el gobierno municipal pretende realizar durante un tiempo determinado a través de sus unidades administrativas, programas que se deben vincular con los recursos necesarios para su ejecución para ampliar su cobertura y mejorar su prestación, como el autor Salvador Valencia Carmona manifiesta al decir que "En cuanto al plan de desarrollo municipal, es un documento que contiene las necesidades, orientaciones y prioridades municipales, así como los programas encaminados a su satisfacción. Es plan se expide por el ayuntamiento durante los primeros meses de gestión de su periodo constitucional, y en varias leyes orgánicas se establece la obligación de publicarlo en el DO de la entidad federativa correspondiente."(40)

Se refuerza que el ayuntamiento es la institución indicada para disponer del fondo que se propone en la presente investigación, con las atribuciones de sus integrantes y su tesorero en lo principal, ya que cada uno de los miembros integrantes de éste, en lo individual, son sujetos de obligaciones y cuentan con sus propias facultades.

(40) VALENCIA CARMONA, Salvador. DERECHO MUNICIPAL, Porrúa, México 2003, pág. 252.

Así pues, el presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste; situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del Municipio, encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Para poder llevar a cabo lo dicho en el párrafo anterior, el presidente municipal esta investido de funciones de las cuales, las más importantes para la presente investigación se encuentran reglamentadas en el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, toda vez que puede, presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, proponer los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, así como los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, vigilar la correcta inversión de los fondos públicos, Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio, cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes.

Por lo anterior, se puede deducir que el presidente municipal es el elemento fundamental del ayuntamiento al dirigir y convocar a sesiones, como proponer el nombramiento de los titulares de las dependencias y organismos auxiliares de

la administración pública municipal, vigilando la correcta inversión de los fondos públicos y administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes que le pertenezcan.

Velando por la integración buen funcionamiento legal de las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa, informando el estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio al final de cada año.

Por lo que se refiere al síndico municipal, es el segundo elemento en grado de importancia del ayuntamiento, permitiendo transcribir una definición, donde el síndico municipal "Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa como su asesor legal, en algunos casos, como agente del ministerio público."<sup>(41)</sup>

Ahora bien, las facultades de los síndicos municipales las podemos encontrar en la Ley Orgánica municipal del Estado de México, en su precepto legal 53 en las cuales destaca mencionar que es el encargado de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal, revisar y firmar los cortes de caja de la

(41) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VIII, Porrúa, México, 1998, pág 139.

tesorería municipal, vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo, asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento, hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento, como se establece en el artículo 42 de la ley orgánica para la Contaduría General de Glosa del poder legislativo del Estado de México en donde el síndico esta obligado a rendir a la Contaduría de Glosa el informe mensual de las operaciones realizadas por el ayuntamiento en la posición financiera y el estado comparativo de los presupuestal de ingresos y egresos.

Por lo anterior el síndico toma un papel importante para la administración y erogación del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias, toda vez que defenderá y promoverá los derechos e intereses municipales como son en las gestiones de los negocios de la hacienda municipal, verificando los cortes que tenga la tesorería municipal y a su vez aplicar los gastos que tenga que erogar, al igual, es responsable de asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería, ya que a esta institución tendrán que rendir cuentas de los gastos que dispongan, como seria del Fondo que nos ocupa, avisando del resultado de dicha visita al ayuntamiento, por lo que el ayuntamiento al tener un órgano de vigilancia como es la Contaduría General de Glosa del Estado de México, no podrá mal gastar este fondo y solo erogarlo en beneficio del Municipio.

El regidor municipal es el tercer y último elemento del ayuntamiento que se define como a continuación se detalla, "...Los regidores en esta rama del derecho

público, son órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la presidencia municipal.”(42)

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 55 encontramos las atribuciones de los regidores, las cuales son asistir a las sesiones que celebre el ayuntamiento, suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento, participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento, promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

Por las atribuciones antes mencionadas se aprecia que el regidor auxilia a el presidente municipal, al suplirlo en alguna ausencia, vigilar y atender la administración municipal y participar en las comisiones que establezca el ayuntamiento, como proponer alternativas para solucionar los problemas que tenga el Municipio.

En el ayuntamiento se llevan acabo sesiones las cuales tienen por objeto, que los miembros del ayuntamiento rindan su protesta para aceptar el cargo y que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales de los planes y programas del ayuntamiento el cual será presentado por el presidente municipal atento al artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

(42) Ibidem, pág 387.

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

Como se puede colegir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 66 las comisiones estudiarán, y propondrán los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo, así también, previa autorización del ayuntamiento, las comisiones podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, llámese aquellas que realizan una función de apoyo a la administración pública como las direcciones específicas.

Las comisiones a que se hace referencia se dividen en permanentes y transitorias dentro de las cuales las primeras son las determinadas por el ayuntamiento de acuerdo a sus necesidades como son las de gobernación, de seguridad pública y tránsito, de planeación para el desarrollo, que esta a cargo del presidente municipal, de hacienda, de agua, de alumbrado público, de empleo, de salud pública, entre otras puesto que estas son prioritarias para el desarrollo del Municipio, mientras tanto que las segundas son aquellas que se designan para atender problemas especiales o situaciones emergentes, que a final de cuentas las comisiones del ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Los tres elementos antes mencionados son los que conforman el órgano colegiado denominado ayuntamiento, que sintetizando tienen las facultades de velar por la recaudación de los ingresos, administrarlos y erogarlos como mejor le convenga al Municipio.

El ayuntamiento para el despacho, estudio y planeación de su régimen administrativo, podrá contar con las siguientes dependencias, como se estipula en

la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 87, las cuales son:

- La Secretaría del Ayuntamiento y
- La Tesorería municipal.

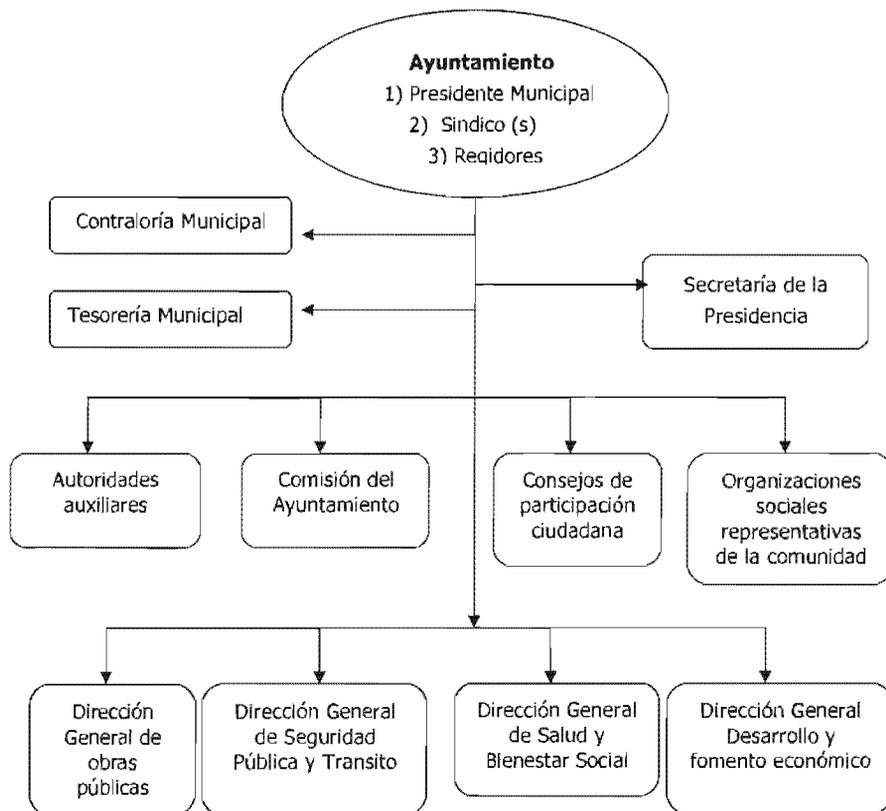
Ahora bien, la tesorería Municipal, es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento sus atribuciones las encontramos en el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal, como es administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables, llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios, presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal, ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite, para contestar los pliegos de observaciones que formule la Contaduría General de Glosa y en su caso conteste oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento.

Por lo anterior la Tesorería municipal administra la hacienda pública llevando los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios, debiendo presentar anualmente la situación contable financiera, teniendo acceso a los inventarios y registros contables para proporcionar los pliegos de observaciones y alcances que formule la Contaduría General de Glosa, donde el tesorero municipal deberá de proporcionar en 5 días

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

naturales a la solicitud de la Contaduría General de Glosa la información requerida de lo contrario se tendrá por no formulada e incurrirá en responsabilidad, como se establece en el artículo 44 del párrafo segundo de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México que es el órgano técnico dependiente del Congreso Local.

Tomando lo anterior da un conjunto de elementos integradores del Municipio como a continuación se muestra en el siguiente diagrama, tomando del Municipio de Ecatepec de Morelos, pudiendo variar sus autoridades dependiendo de las necesidades del propio ayuntamiento:



PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

Dada la integración del ayuntamiento, la cual quedo detallada en páginas anteriores, su conformación, mediante el presidente municipal, sindico, regidores, tesorero municipal y auxiliado por el consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales, comisiones, dependencias de administración, entre otros, es por lo cual el ayuntamiento es un organismo que cuenta con las atribuciones necesarias para poder planear su desarrollo, administrar sus recursos y disponer de ellos como mejor le sean requeridos para el beneficio de la población del Municipio que corresponda.

#### **IV COMPROBACIÓN DE GASTOS EN LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO ANTE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO.**

Los Municipios del Estado de México con motivo de los recursos que les son otorgados por el gobierno estatal y para evitar mal manejo de los mismos, estos deben rendir cuentas de sus ingresos y egresos, quedando a cargo dicha función a la Secretaría de la Contraloría de gobierno del Estado de México, toda vez que es la institución que funciona primordialmente para fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos, por lo que me permito citar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en relación con la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, puesto que dentro de sus funciones están las de fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos.

Por lo dicho en el párrafo anterior se verificara un análisis que se realiza sobre la Secretaría de la Contraloría de gobierno del Estado de México, dado la función que desempeña y que quedo debidamente enunciada en el párrafo anterior, obligaciones que le son conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, específicamente en su artículo 38 Bis, de dicho ordenamiento legal, donde emanan varias fracciones que refuerzan la situación de que los Municipios del Estado de México, están obligados a rendir cuentas a la Secretaría de la Contraloría de gobierno del Estado de México, y que a continuación se detallan:

"Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos."

Esta fracción anterior nos da un panorama amplio de la situación en la que los Municipios tienen que rendir cuentas de los gastos que pretendan y que eroguen de los recursos que les son entregados por el Estado, para el buen desempeño y desarrollo del Municipio, ante la Secretaría de la Contraloría, donde en cualquier momento dicha institución le puede solicitar una rendición de cuentas al Municipio aún que éste no presente síntomas de desvío de sus recursos, puesto que no por que un Municipio se encuentre desarrollándose constantemente, es por que esta invirtiendo todos sus recursos conforme a la ley, no queriendo decir que no puede estar desviando algunos recursos, por lo que para evitar esta situación se cuenta con esta facultad de fiscalización.

Ahora bien, continuando con el artículo 38 en cita, se observa en las fracciones IV a la VIII lo siguiente:

"IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal."

"V. establecer y dictar las bases para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias de carácter estatal así como realizar las que se requieran en substitución o apoyo de sus propios órganos de control."

"VI. Comprobar el cumplimiento de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones

derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad a la cuidado del gobierno estatal.”

“VII. Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.”

“VIII. Inspeccionar y vigilancia directamente o a través de los órganos de control que las dependencias, de la Administración Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Estatal.”

De las fracciones antes descritas, se puede valorar que no tan solo la Secretaría de la Contraloría del Estado de México puede verificar el buen desempeño de la erogación de los recursos que les son otorgados a los Municipios, ya que también asesora a los órganos de control interno de los ayuntamientos para que estos a su vez verifiquen correctamente que se administre y se erogue correctamente sus recursos en las necesidades prioritarias para el desarrollo municipal como dictar sus bases para realizar sus auditorías por sí sola o a petición y mediante los órganos de control interno municipal, para lograr que se cumplan con las obligaciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos que se otorguen como es el que se propone con la presente investigación.

En las fracciones IX y X del reiterado artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México se precia que los Municipios son estrictamente vigilados para ejercer los recursos en los términos en que se obligaron mediante convenios o fideicomisos de la administración pública estatal por la Secretaría de la Contraloría, en este caso del Estado de México.

“IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.”

“X. Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.”

Es así que los Municipios al tener que rendir cuenta de sus ingresos y egresos de los recursos Federales como estatales, por obvia razón deberán comprobar ante la Secretaría de la Contraloría la inversión del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios, con la diferencia de los recursos erogados que no se verificara su gasto sobre convenios o fideicomisos de la administración pública estatal, sino en función a gastos erogados sobre las necesidades que sean demandadas en el Municipio, atacando directamente un problema que el pueblo necesite sea atendido de inmediato, no siendo más que una erogación para el bienestar de la comunidad, y que mejor comprobación que con el consentimiento del pueblo, teniendo el presidente municipal de donde obtener recursos para utilizarlos en las necesidades de quien lo eligió.

Las fracciones XV y XVI de la ley que se esta comentando, hacen alusión a que la Secretaría de la contraloría deberá coordinarse con la Contaduría General de

Glosa para verificar el adecuado gasto de los recursos que los municipios eroguen como a continuación se puede valorar.

“XV. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.”

“XVI. Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización. Asimismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.”

Es entonces que la Secretaría de la Contraloría y la Contaduría General de Glosa, ambas del Estado de México, deberán Coordinarse para ejercer y hacer cumplir la fiscalización de los recursos encomendados a los Municipios, informando además a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales en los términos de los acuerdos o convenios celebrados por los Municipios.

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría debe cuidar también a los servidores públicos para que cumplan con sus funciones encomendadas como se detalla en las fracciones del artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México:

“XVII. Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren

necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.”

“XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.”

“XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el ministerio público, proporcionándole los datos e información que requiera.”

“XX. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan y formular las denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal, en caso necesario.”

Es por lo que a la Secretaría de Contraloría del Estado de México, le es atribuible que verifique, investigue y de seguimiento a las denuncias o quejas en relación con los convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, para que en los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, se les constituya responsabilidad administrativa y hacer las denuncias ante el ministerio público correspondientes, para aplicarles las correcciones que correspondientes a la ley de servidores públicos.

Es importante prevenir y actualizar las medidas de comprobación de gastos

que tienen los Municipios como, situación que la Secretaría de la Contraloría debe prevenir como a continuación se detalla.

“XXII. Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.”

“XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.”

Con lo mencionado en los párrafos anteriores se complementa la función de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México al actualizar los mecanismos para que día a día se mejore la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público mediante la asesoría que realiza a los órganos de control interno, como lo es a la Contraloría Interna Municipal.

Por otra parte la Legislatura del Estado de México crea dependencias para el ejercicio de sus funciones, como es el caso de la Contraloría del Poder legislativo, que la encontramos en la Ley Orgánica del Poder del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en su artículo 94, siendo esta dependencia una institución que se encarga de Instaurar y llevar a cabo el procedimiento administrativo previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tratándose de los diputados, los demás servidores públicos del Poder Legislativo y los integrantes de los ayuntamientos de los Municipios de la entidad, para que se les dicte una resolución por las responsabilidades que pudieran contraer, en nuestro caso a los servidores públicos

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

por algún desvío de los recursos del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias.

De la Contraloría del Poder legislativo, se encuentran reguladas sus facultades en el artículo 155 del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, siendo la dependencia de control de la legislatura, que tiene la facultad de fiscalizar a los órganos y dependencias de la misma, fincando las responsabilidades administrativas e imponer las sanciones que correspondan haciéndolas efectivas cuando así lo acuerde la Junta de Coordinación Política, y en su caso, verificar que se hagan efectivas las sanciones administrativas impuestas a los miembros de los ayuntamientos de la entidad federativa, en términos de las leyes respectivas.

Actúa según facultades contenidas en la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios, como autoridad administrativa vigilando que la actuación de los integrantes de cabildos, Presidente, síndico(s) y regidores se ajuste a la ley.

Por último encontramos a la Contraloría Interna Municipal, en específico del Estado de México se encuentra regulada en la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa que en su artículo 112 se encuentran sus funciones como son las de fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egreso, vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos, coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones, realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento, dictaminar

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa.

A todo lo anterior, el fondo que sea ministrado para las partidas deficitarias de los Municipios, no será un fondo del cual los presidentes municipales puedan gastar a su gusto, sino que al contrario, deberán utilizarlo en lo que su población lo requiera y en esa utilización estará aparejada de una fiscalización por diferentes órganos que ya quedaron detallados anteriormente para su debida erogación.

**CAPÍTULO CUARTO.**  
**INTERVENCIÓN FISCALIZADORA DEL CONGRESO LOCAL**  
**EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.**

La intervención fiscalizadora del Congreso Local del Estado de México, sobre los funcionarios municipales, se hace a través de la Contaduría General de Glosa, el cual es un organismo que forma parte del Poder Legislativo del Estado de México, cuya misión principal es la fiscalización de las cuentas, presupuestos de ingresos y egresos de la hacienda estatal y municipal; de igual forma, verificará que los informes que se rindan ante dicho organismo sean reales y comprobables a través de las auditorías que practique.

Debido a lo anterior, fue que para la creación de dicho organismo se promulgó la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, la cual se expidió con la finalidad de lograr los objetivos que se plantearon en la exposición de motivos, mismos que me permito hacer referencia, sus objetivos fundamentales son la permanente atención a los ordenamientos jurídicos en los que descansa el Gobierno y la Administración Pública, como las funciones técnicas que la Legislatura realiza para el ejercicio de las facultades relativas a la revisión de las cuentas de inversión del gasto público estatal y municipal, ordenamiento que exige una permanente y rigurosa congruencia con la realidad administrativa y social en la que se aplica, porque de ello depende, vitalmente, la oportunidad y eficiencia de las acciones que se reservan a la legislatura para la vigilancia y control de gasto público.

Por su actividad e importancia de la Contaduría General de Glosa en el presente tema, es que se analiza la misma de la siguiente forma.

## **I. REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.**

Es esta etapa, la Contaduría General de Glosa examinará la Cuenta Pública del año concluido y presentada por el Presidente Municipal, el cual esta obligado a anexar todas aquellas constancias y documentos que comprueben los datos arrojados en el informe anual que rinda.

De lo anterior, para tener un mejor panorama de lo que es la Cuenta Pública Municipal se transcribe el concepto del mismo como el coordinador Vicente Cadena Anaya menciona que es un "Documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en un ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. En la mayor parte de los estados la cuenta pública se rinde en forma parcial, a través de informes mensuales, y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante el año correspondiente."(43)

La Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, en su artículo 12, es muy clara al mencionar las atribuciones que se le otorgan a la Contaduría General de Glosa para la revisión de la Cuenta Pública Estatal o Municipal.

Cabe destacar que la Contaduría General de Glosa del Estado de México cuenta con amplias facultades para investigar, indagar y requerir la información

(43) DICCIONARIO POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México, gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997, pág. 117.

que estime conveniente para comprobar las Cuentas Públicas, es decir, no solo se avoca al estudio de las constancias que exhiba el Presidente Municipal, sino que para el caso de que lo considere necesario, puede requerir al mismo Presidente Municipal, a sus colaboradores y Jefes de los diversos organismos de la Hacienda Municipal, informes detallados y específicos de cualquier acto o trámite efectuado; de igual forma, puede por sí misma practicar auditorías internas sin que las autoridades municipales puedan oponerse, o en aquellos actos celebrados entre el Municipio con particulares, puede solicitarle a estos últimos, informes sobre las operaciones de las que fueron participe, a fin de corroborar la información vertida por los funcionarios municipales.

De manera específica, las atribuciones establecidas en el artículo 12 de la Ley en cita para el ejercicio de la fiscalización y control por parte de la Contaduría General de Glosa son las que a continuación se especifican:

La revisión de la cuenta pública estatal y las municipales, estableciendo las normas, procedimientos, métodos y sistemas contables y de auditoría para la revisión de las Cuentas Públicas del Estado y sus Municipios, verificando toda la documentación de la cuenta pública para conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, procedimientos y métodos de contabilidad, normas de auditoría interna y de registro contable de los libros y documentos justificativos o comprobatorios del ingreso y gasto público del Estado y Municipios.

Asimismo requerir a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, como a los demás Organismos e Instituciones que reciban o administren fondos públicos, la información que resulte necesaria para

cumplir con sus objetivos, para evaluar, en su caso, la eficacia en el alcance de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos invertidos para el logro de los mismos, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas municipales y de éstos con la planeación estatal.

La Contaduría General de Glosa deberá Informar a la Comisión Inspectoral de sus actividades desarrolladas durante el mes inmediato anterior, con esto se tiene de una u otra forma con un grado de presión para la Contaduría General de Glosa por conducto de la comisión inspectora para que éste último este al tanto de la fiscalización del ingreso y gasto público del Estado y Municipios y no cuando quiera o pueda.

Además la Contaduría General de Glosa podrá solicitar en su caso, a terceros que hubieran contratado obras o servicios con la Administración Pública Estatal o Municipal la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas públicas a efecto de que los contratos que se tienen sean los que se firmaron para realizar las obras o servicios solicitados, mismos que fueron celebrados por los ganadores de la licitación pública que tuvieron verificativo con anterioridad a la firma del contrato para realizar la obra o el servicio requiriendo, a efecto de que si así lo determina la propia Contaduría General de Glosa, envíe un interventor y rinda dictamen a la Comisión Inspectoral de la Contaduría General de Glosa en el cual la selección del ganador fue porque realmente cumplió con los requisitos necesarios y por su propuesta de servicio o de realizar la obra era la más conveniente para cubrir las necesidades de la administración pública.

En cuanto a las garantías que otorguen los contratistas de obras públicas o de servicios, constituidas a favor de las tesorerías municipales, conforme a la

Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento, así como las otorgadas durante los procesos de licitación, conforme a la ley de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y almacenes, deberán devolverse en presencia del interventor o delegado de la Contaduría General de Glosa, quien verificará el cumplimiento de los términos del contrato y de la recepción de la obra pública terminada, quedando quienes la reciben de conformidad como responsables subsidiarios, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Contaduría General de Glosa informará a la Comisión Inspector de las conductas irregulares detectadas durante la revisión de los informes mensuales que formulen los ayuntamientos y de las detectadas en la revisión de la Cuenta Pública del Estado y de los Municipios, así como del resultado de las auditorías practicadas a las entidades mencionadas, integrando en su archivo el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Estado, de la revisión y glosa de las cuentas públicas municipales, del resultado de las auditorías practicadas, así como de las observaciones y responsabilidades que se finquen, puede proceder a integrar las denuncias correspondientes por conducta ilícita de servidores públicos, informando a la brevedad a la Comisión Inspector de la Contaduría General de glosa, para que ésta la ratifique y por conducto de la Comisión Inspector, se haga de inmediato del conocimiento de la Procuraduría General de Justicia, para que ésta proceda penalmente en contra de quien resulte responsable, debiendo hacer el seguimiento a la denuncia interpuesta ante las autoridades correspondientes.

Para el caso de desacato, la Contaduría esta facultada para aplicar las medidas de apremio que estime convenientes a fin de allegarse de los elementos que le permitan la perfecta revisión de la Cuenta Pública Municipal, las sanciones serán de tipo administrativo y pueden consistir en llamadas de atención,

sanciones pecuniarias o hasta el cese temporal o definitivo de las funciones del servidor público responsable.

Ahora, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, se plasma en su artículo 13, la facultad a la Contaduría General de Glosa para solicitar a la autoridad que corresponda la aplicación de los medios de apremio que, para el efecto, establece la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estados de México y Municipios.

Las dependencias de los diversos Municipios que administren o manejen fondos o valores públicos y que para tal efecto contraten los servicios de profesionales independientes para dictaminar sus estados financieros, de igual forma deben y pueden ser requeridos por la Contaduría General de Glosa para que le sean entregados copias de los informes relativos a los estados financieros dictaminados, de considerarse necesario, la Contaduría puede exigir la revisión física de la documentación, de aquí que el Fondo Provisional para Gastos en las partidas deficitarias en los Municipios podrá ser vigilado por esta autoridad, no teniendo el ayuntamiento la rienda suelta para gastar en cosas innecesarias y en cambio si en lo que demande la sociedad.

Los resultados de la revisión de la Cuenta Pública Estatal o Municipal hecha por la Contaduría, serán dados a conocer a través de la Legislatura del Estado de México, opinión que podrá versar también en lo que se refiera en la operación de los fondos o de los fidecomisos en los que intervenga el Estado, los Municipios o sus organismos descentralizados, por lo que no se avocará exclusivamente a la revisión del uso correcto de la administración de los recursos, sino que esta obligada a rendir cuentas a la Legislatura del Estado.

La Contaduría General de Glosa, tendrá las facultades de examinar y emitir su opinión por conducto de la Legislatura del Estado sobre la constitución y operación de los fondos y fideicomisos en los que intervenga el Estado, los Municipios, o bien sus Organismos descentralizados o empresas de participación a través de su representante legal, la cual tiene a su cargo el dar a conocer sus dictámenes y requerimientos tanto a los Servidores Públicos Estatales o Municipales como a todos los particulares que se relacionen con la Hacienda pública, siendo el Contador General de la Contaduría el representante legal ante toda clase de autoridades, personas físicas y morales. Al tener la representación de la Contaduría General de Glosa será en todas las comisiones conferidas, para el efecto de la revisión de las Cuentas Públicas o de los informes mensuales Estatales y Municipales, la Contaduría General de Glosa se auxiliará en primera instancia por sus servidores públicos adscritos, de considerarlo pertinente, podrá auxiliarse por auditores externos para una comisión específica.

Quedando ampliamente detallado la función de revisión de la cuenta pública que realiza la Contaduría General de Glosa del Estado de México, por lo antes expuesto, pero para estar acorde a nuestro tema y para dejar más en claro las actividades y normas a que se sujetan los Municipios, a continuación se detallará en lo particular la revisión de la Cuenta Pública Municipal.

La Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa es clara al determinar el objeto que tiene la revisión de la Cuenta Pública Municipal, misma que deberá ser conforme a lo establecido por esta Ley y de acuerdo con la tipología municipal.

La revisión de las Cuentas Públicas Municipales tendrá por objeto, como se detalla en su artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del

Estado de México, determinando si el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que correspondan fue congruente o no con los Presupuestos de Ingresos y Egresos.

Dentro de los quince días naturales siguientes del ejercicio presupuestal, el Presidente Municipal y Síndico deben de hacer del conocimiento de la Contaduría los presupuestos de egresos debidamente aprobados y las modificaciones efectuadas; lo anterior para que la Contaduría conozca de antemano los gastos que pretende ejercer un Municipio a lo largo del año, de lo contrario, si no se presentarán desde un principio, se podría prestar que funcionarios municipales modificaran el presupuesto de egresos al final del ejercicio para ajustar y justificar sus gastos. La falta de la presentación del presupuesto de egresos dentro del plazo señalado por los funcionarios encargados, trae como consecuencia la aplicación de algunas de las sanciones administrativas que marcar la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

La falta de la presentación del informe a la revisión de las cuentas públicas municipales dentro del plazo fijado, al igual que en todos los actos no efectuados por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, trae consigo que los mismos incurran en responsabilidad administrativa, para lo cual se tendrán que sujetar a algunas de las sanciones que para el efecto fije la ley competente.

La Contaduría General de Glosa practicará la revisión de la Cuenta Pública y rendirá el informe correspondiente de cada uno de los Municipios a la Legislatura del Estado, por conducto de la Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, a más tardar el treinta de noviembre del año siguiente al que corresponda la cuenta revisada, donde los síndicos y tesoreros municipales participarán en la revisión de la Cuenta Municipal, intervención que se traduce en coordinarse con la Contaduría en lo que respecta a unificar criterios de contabilidad, archivo contable

y control interno; lo anterior es una medida acertada por el legislador, toda vez que cada Municipio aplica sus propios sistemas de contabilidad y control interno para el despacho de sus actividades, por lo que, sería erróneo que la Contaduría utilizará un solo criterio contable para la revisión de las cuentas públicas municipales.

La información respecto a la Cuenta Pública presentada por el Presidente Municipal ante la Contaduría, no necesariamente debe incluir la documentación original que soporte lo manifestado en el informe; por lo tanto, el ayuntamiento esta obligado y por conducto de su Síndico procurador, a quedarse a cargo del resguardo de toda la documentación original, ya sea de ingresos o egresos.

No obstante que la documentación original no es entregada a la Contaduría para revisión, ésta tiene la facultad de que cuando lo estime pertinente, le sea puesta a su disposición toda la documentación que requiera a fin de revisar y comprobar lo manifestado en el informe de la Cuenta Pública; para lo cual, el Síndico habilitará las instalaciones del ayuntamiento para que el personal de la Contaduría haga la revisión física de la documentación que requiera.

Como ya se menciona, la custodia de la documentación original comprobatoria estará a cargo de los ayuntamientos a través de los Síndicos Procuradores, ya sea que se trate de ingresos o egresos, los cuales deberán proporcionar a la Contaduría la información que ésta les solicite en los términos del presente ordenamiento. En todo caso pondrán la documentación a disposición de la Contaduría General de Glosa en las propias oficinas de los ayuntamientos a fin de que esta realice compulsas, analice inventarios y datos relacionados con obra

pública entre otros, manteniéndola bajo custodia en los términos que dispongan los ordenamientos y disposiciones de carácter técnico-reglamentario.

La revisión de la Cuenta Municipal también incluye la de los bienes muebles e inmuebles que formen parte del patrimonio, por lo cual, tanto el Síndico como el Secretario Municipal están obligados a llevar el registro y el estado actual de todos los bienes que formen parte del patrimonio. Si durante la revisión de la Cuenta Pública que corresponda, el Municipio enajena o dona algún bien de su patrimonio, tales actos deben de ser informados con toda oportunidad a la Contaduría para su análisis, registro y valoración a la hora de rendir su informe final.

También la Contaduría esta facultada para hacer revisiones mensuales de las operaciones realizadas por los ayuntamientos, las cuales abarcan lo referente al estado de la posición financiera que guardan, el estado comparativo presupuestal de ingresos y egresos, así como el informe actualizado de obras públicas realizadas junto con el avance mensual de cada una.

Estas revisiones mensuales no son tan exhaustivas como la que se practican al final del ejercicio fiscal, pero sirve para llevar un control y vigilancia lo más cercano a las actividades realizadas por los diversos funcionarios públicos municipales, para que los mismos no cometan irregularidades en el transcurso de los meses en aras ajustarlas o justificarlas al final del ejercicio.

El Presidente Municipal, él o los Síndicos, el Tesorero y el Secretario del ayuntamiento, como autoridades principales del Municipio, deben firmar la Cuenta Pública Municipal y los informes mensuales, previa revisión que haga cada uno en lo particular de los mismos, de no haber inconvenientes procederán a su firma

considerándose como consentido lo manifestado, cualquier observación o desacuerdo con alguno de los informes lo asentarán al margen del documento.

De haber inconformidades por algún funcionario respecto a los informes de Cuenta Pública o los mensuales; dependiendo de lo manifestado, la Contaduría podrá requerir al funcionario inconforme para que en el plazo de 5 días demuestre sus aseveraciones presentando la documentación que las soporte. De no presentarse la documentación de referencia, las objeciones se tendrá por no puestas, dando la presunción de su conformidad con lo manifestado en los diversos informes.

Tratándose de las observaciones a que se refieren los párrafos anteriores, éstas deberán estar fundadas y motivadas, y presentarse ante la Contaduría General de Glosa, con los documentos y datos necesarios dentro del plazo de 5 días naturales contados a partir de la fecha en que ésta los requiera, con el apercibimiento de que en caso contrario se tendrán por no formuladas.

Dependiendo de la gravedad y de la cuantía involucrada, se puede solicitar la suspensión en su cargo del funcionario público como presunto responsable, aclarada que sea la irregularidad a favor del funcionario quedará libre de responsabilidad o reintegrado en su puesto si fue suspendido; de encontrarlo responsable, será separado definitivamente de su cargo y sujeto a la sanción que en términos de ley le corresponda.

Las observaciones que se formulen a los Servidores Públicos derivadas de la revisión de la cuenta pública, de los informes mensuales y de las auditorías practicadas, deberán aclararse, justificarse o reintegrarse para quedar solventadas

en un plazo de diez a treinta días naturales a criterio de la Contaduría General de Glosa.

Sin embargo, cuando los servidores públicos de acuerdo a la cuantía o gravedad de la presunta responsabilidad en que están involucrados, mientras no se aclare, se justifique la falta administrativa, podrán quedar suspendidos de su cargo.

## **II. FUNCIÓN DE APROBACIÓN.**

Es considerado como el resultado afirmativo que da la Contaduría General de Glosa una vez revisada la cuenta pública de las autoridades ya estatales o municipales del Estado de México; misma que debe ser fundada y motivada por el órgano revisor en estricto apego que deben de prevalecer en los actos emitidos por cualquier autoridad.

La Contabilidad Estatal o Municipal es una contabilidad especial porque tiene un enfoque social, de servicio, descartando totalmente la idea de obtención de lucro por la prestación de los servicios a su cargo. La finalidad del municipio es proporcionar los servicios públicos para satisfacer la demanda de necesidades de la comunidad que pertenece a su jurisdicción, y esa demanda de servicios la va a satisfacer por medio de la recaudación de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales les autorizan anualmente a través de su Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda respectiva.

El sistema contable a implantar debe de tener esa orientación socio-económica, traducido en informes contables accesibles a toda la comunidad y en todos sus niveles en el orden social, económico y cultural, en razón de que la comunidad es quien genera los recursos para enriquecer su propio Municipio, incrementando el patrimonio municipal en obras de infraestructura en beneficio de la misma colectividad, y que redundará en una eficiente prestación de los servicios públicos municipales.

Registrar y clasificar las operaciones financieras del Municipio, requiere ante todo de la técnica contable y a través de ésta instrumentar el sistema contable

adecuado y compatible con las necesidades administrativas, de tal manera que integralmente queden registradas las operaciones por concepto de recaudación de contribuciones, otros ingresos, gastos y otras transacciones que representen derechos y obligaciones a favor o en contra del erario municipal.

Por lo anterior es que la aprobación de una cuenta pública se dará basándose en el previo cumplimiento de los requisitos y exigencias marcadas por la Ley General de Glosa, mismos que comentaremos a continuación como es el caso en su artículo 34, donde se desprende que las cuentas de la Hacienda Pública municipal y sus organismos se integran con los estados financieros, presupuestarios, programáticos, informes de obras terminadas o en proceso y demás información cuantitativa y cualitativa, que muestre los resultados anuales de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio de los Presupuestos de Egresos y otras cuentas del activo y pasivo de los Municipios; así como el estado de la deuda pública. Su formulación será responsabilidad del Presidente Municipal, Síndico y Tesorero.

De lo anterior se puede destacar el hecho de que la Contaduría General de Glosa hará la revisión de la cuenta pública estatal o municipal sólo en lo que respecta a sus estados financieros, presupuestarios y demás actos que demuestren los gastos ejercidos por las autoridades en el año, gastos que necesariamente deberán ser comprobables y ajustados a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del ejercicio que corresponda.

Ahora bien, corresponde a los Presidentes Municipales, la presentación de las cuentas públicas tanto del Municipio como de sus organismos ante la Contaduría General de Glosa, para lo cual, contarán con un plazo de sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente al cierre del ejercicio anual operado; en caso de

negativa injustificada de su presentación o de presentarla incompleta, el Presidente Municipal puede incurrir en una responsabilidad administrativa, misma que se puede traducir en una sanción económica o en la suspensión temporal o hasta la definitiva del servidor público.

En todos los casos, la sanción siempre será a propuesta de la propia Contaduría, la cual se dará en razón a la falta cometida por el servidor público.

Por lo que la aprobación de la cuenta pública municipal, debiendo ser aprobadas antes de que transcurran sesenta días hábiles posteriores al cierre del ejercicio anual operado como se colige en su artículo 35 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa.

Por lo que hace a la cuenta pública municipal y de sus Organismos del último año del ejercicio Constitucional, los ayuntamientos entrantes darán todas las facilidades y apoyos que se requieran a los Servidores Públicos salientes para que puedan dar cumplimiento a su obligación de entregar la cuenta pública correspondiente.

Posterior a la revisión de la Cuenta Pública Municipal, la Contaduría General de Glosa del Estado de México puede dictaminar en dos sentidos:

- a) La aprobación de las cuentas en virtud de que las mismas se encuentran ajustadas a lo señalado por las leyes del Estado; una vez confirmados los resultados por la Comisión Inspectorá y de encontrarla procedente, se liberará a los funcionarios de cualquier responsabilidad.
- b) No aprobarla, lo anterior en virtud de que la Contaduría General de Glosa del

examen que haga de la cuenta pública municipal no la encuentra ajustada a las normas respectivas, es decir, los datos presentados por el Presidente Municipal no concuerdan con la documentación que se presentó para acreditarlos o de concordar, las cuentas no cumplieron con los márgenes establecidos por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, siendo responsabilidad del presidente municipal, síndico o tesorero.

En tal caso, la Contaduría ordenará a la hacienda municipal aclarar las anomalías existentes, de comprobarse que fueron intencionales, todos los servidores públicos que intervinieron incurrirán en responsabilidad, quedando sujetos a investigación y de darse el caso, serán acreedores a la sanción que la propia Contaduría establezca de acuerdo al grado de su participación y gravedad.

### **III. FISCALIZACIÓN.**

La fiscalización son todos aquellos actos que lleva a cabo la Contaduría General de Glosa para la revisión de la Cuenta Pública Estatal o Municipal, aún cuando hay acciones que se desprenden de los artículos ya comentados, el artículo 29 de la Ley en comento detalla en lo específico cuales son los acciones de las que la Contaduría puede ejercitar para cumplir su función.

Es importante señalar que se entienda la función de dicho organismo, por lo que a continuación me permito transcribir un concepto de fiscalización, que manifiesta el coordinador Vicente Anaya Cadena al manifestar que es "Conjunto de acciones de la administración hacendaría tendiente a detectar el incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes; las omisiones de pago o entero de recursos de ciudadanos que han establecido compromisos de esta índole ante el Ayuntamiento y la aplicación de sanciones fiscales." (44)

La función fiscalizadora de la Contaduría se puede resumir en la fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa, al disponer que la Contaduría con el propósito de revisar la Cuenta Pública verificará mediante técnicas de auditoría, inspecciones y análisis periciales si las Entidades Públicas respetaron con sus operaciones la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados, sí ejercieron correctamente sus presupuestos, ejecutaron y ajustaron sus programas de inversión aprobados y sí aplicaron correctamente los recursos que le fueron asignados.

Recordando que pese a que la Ley Orgánica de la Contaduría General de

(44) Ibidem, pág. 177

Glosa no detalla en sí los procedimientos de inspección, no por tal hecho la Contaduría no podrá llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, por que lo expresado en la Ley es enunciativo más no limitativo, sin que queramos decir que la Contaduría puede rebasar lo establecido en las leyes de la materia.

El mismo artículo en comento en enuncia los requisitos básicos que debe llevar el informe presentado por la Contaduría a la Legislatura del Estado, respecto a la revisión o auditoria que haya efectuado a la Cuenta Pública Estatal o Municipal.

Primeramente es verificar, mediante técnicas de auditoría, inspecciones y análisis periciales, selectivas o totales, si las Entidades Públicas que conforman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno del Estado mediante la realización de:

a) Operaciones con apego a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Estado y cumplieron con las disposiciones respectivas de la Ley de Deuda Pública Estatal y demás ordenamientos aplicables;

b) Ejercer correctamente sus presupuestos, conforme a los programas y sub-programas aprobados;

c) Ajustar y ejecutar sus programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la oportunidad y forma establecida por la Ley.

Para que después de lo anterior se pueda elaborar el informe de la Cuenta Pública Estatal y rendirlo a la Legislatura, por conducto de la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa. Este informe contendrá, enunciativamente, los siguientes puntos:

a) El cumplimiento de los principios de contabilidad aplicados al Sector Gubernamental en su presentación;

b) Los resultados de la gestión financiera;

c) La comprobación de que las entidades correspondientes se ajustarán a los criterios señalados en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y en las demás leyes presupuestarias especiales y reglamentarias aplicables en la materia.

d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y sub-programas aprobados; y

e) El análisis de las desviaciones presupuestales.

El informe deberá ir acompañado, en su caso, del señalamiento de las irregularidades que se hayan detectado en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo.

#### **IV. CONTADURÍA GENERAL DE GLOSA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La Contaduría General de Glosa del estado de México es una dependencia que existe para la organización y funcionamiento de la Legislatura Estatal, la cual se rige de acuerdo a la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa y en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, siendo el órgano encargado de la revisión de la Cuenta Pública Estatal y Municipal, mismas que deben ser ajustadas a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos expedidos y aprobados para el efecto; criterio que corrobora la propia Ley Orgánica de dicha Dependencia en su artículo segundo al mencionar que:

La Contaduría General de Glosa es el Órgano Técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público; con atribuciones y funciones para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado, y de sus Organismos Auxiliares, así como de las Cuentas de las Haciendas Públicas y Organismos Municipales e informar de sus resultados, en los términos que disponga la presente Ley y demás ordenamientos legales aplicables.

Las disposiciones establecidas por la Ley Orgánica de la Contaduría para regular y organizar a este organismo son de orden público, por lo tanto, son irrenunciables y su observancia es obligatoria para todos los casos hasta en tanto no sean modificadas, por lo cual, todos procedimientos de revisión en que intervenga la Contaduría deberán ser considerados por igual y bajo las mismas reglas establecidas por la Ley.

La Contaduría pese a que formalmente tiene el carácter legislativo por

formar parte del Poder Legislativo del Estado de México, materialmente realiza funciones de tipo administrativas, de ahí que sea considerada como una autoridad administrativa para el ejercicio de sus atribuciones y determinaciones.

La Contaduría General de Glosa, en el desempeño de sus atribuciones, tendrá el carácter de autoridad administrativa, en sus funciones de fiscalización y control, donde no sólo la hacienda estatal y municipal están sujetas a la revisión por parte de la Contaduría, sino también todos aquellos organismos e instituciones públicas que administren o reciban fondos o valores públicos están obligadas a enterar y comprobar los manejos que le hayan dado a los recursos que se les hayan asignado; es decir, siempre que se trate de fondos provenientes del erario público, independientemente de a quien estén destinados o por quien sean manejados, deben ser enterados a la Contaduría, la cual gozará de en todos los casos de sus funciones de fiscalización.

Por lo anterior los organismos e Instituciones Públicas sujetas a control presupuestal que reciban o administren fondos o valores públicos, incluyendo subsidios del Estado o de los Municipios, deberán presentar a la Contaduría General de Glosa, informe sobre el uso o destino de los recursos públicos recibidos o administrados, a que se refiere la cuenta pública objeto de revisión, acompañando la documentación comprobatoria que se requiera y que permita conocer los resultados del manejo de los mismos.

Los resultados e irregularidades detectadas por la Contaduría de la revisión que haga de las Cuentas Públicas Estatal o Municipal y demás auditorias que practique, las hará del conocimiento exclusivo de la Legislatura del Estado de México, por conducto de la Comisión Inspector, guardándose en todo momento la confidencialidad de todos los asuntos tratados.

En aras de un mejor y transparente uso de los recursos públicos, las revisiones efectuadas por la Contaduría no sólo se avocarán a los ingresos y egresos que el propio Estado y sus Municipios generen. Si no también serán revisados y tomados en cuenta los subsidios y ayudas que destine el Gobierno Federal al Estado en sí o directamente a sus Municipios. Para tal efecto, la Contaduría General de Glosa será la encargada de coordinarse con la Cámara de Diputados Federal, que es el órgano superior de acuerdo al artículo 79 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de intercambiarse información respecto a los subsidios y recursos entregados por el Gobierno Federal a favor del Estado y Municipios, así como el destino que se previó para éstos.

La Legislatura del Estado de México, establecerá la comunicación necesaria con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que, a través de sus respectivos Órganos Técnicos, pueda evaluar si los convenios suscritos entre la Federación y el Estado, se cumplen de acuerdo a lo convenido, si las inversiones y subsidios proporcionados al Estado y a los Municipios fueron aplicados conforme a los programas respectivos.

Antes de iniciar la revisión de las Cuenta Pública Estatal o Municipal, la Contaduría se documentará acerca del destino y aplicación de los recursos que les fueron entregados a los funcionarios públicos estatales o municipales, información que se le será proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, para que a la hora de realizar la auditoria, sepa perfectamente el objeto en que se erogó los recursos.

Pese a que en la especie, la Contaduría General de Glosa es autónoma en sus funciones y determinaciones, en la realidad no es así, puesto que en todo momento la Legislatura del Estado de México la supervisará a través de una

Comisión Inspectorada creada con ese fin en específico, como se aprecia a continuación.

La Legislatura del Estado juega un papel muy importante, ya que tiene la responsabilidad de supervisar todas las actividades de la Contaduría General de Glosa, ya que ejercerá su función a través de la Comisión Inspectorada de la Contaduría General de Glosa, siendo el intermediario de la información entre la Contaduría como tal y los Diputados de la Legislatura, éstos tendrán la facultad de requerirle a la Contaduría, por conducto de la Comisión Inspectorada, toda la información que necesiten respecto al ejercicio de sus funciones, avances y resultados a la que llegue la misma, donde dicha información deberá ser proporcionada dentro de los diez días hábiles siguientes a su solicitud.

Las atribuciones que son propias de la Comisión Inspectorada relacionadas directamente con las funciones de la Contaduría General de Glosa, que a continuación se enunciarán, encontrándose las mismas en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Estado de México, estableciéndose que puede recibir de la Legislatura la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y las de los Municipios, para que a su vez turne la Cuenta Pública a la Contaduría para su revisión, en la cual deberá determinar la intervención de la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las Haciendas Públicas y Organismos Municipales y posteriormente presentar a la Legislatura el informe anual que rinda la Contaduría General de Glosa, sobre el resultado de la revisión de las cuentas públicas, respecto del año inmediato anterior, 15 días antes de que concluya el Segundo Período Ordinario de Sesiones.

En los informes pueden dar a conocer las conductas presuntamente delictivas detectadas por la Contaduría General de Glosa, una vez agotados los

recursos y garantías de audiencia, para proceder a su denuncia, en su caso, ante la autoridad competente, por la propia Contaduría, previa consulta y ratificación de la Comisión Inspectorá.

Asimismo la Contaduría General de Glosa Aprobará el programa para el año siguiente y someter a la consideración de la Legislatura el Presupuesto Anual de ésta, dentro del mes de noviembre inmediato anterior al ejercicio que corresponda; y previa valoración de los programas de auditoría y fiscalización de la Contaduría General de Glosa, gestionar la asignación económica que sea suficiente y acorde a los programas y objetivos mediante sus criterios generales para determinar el monto y tiempo de las cauciones o garantías que deban otorgar los tesoreros municipales y quienes de acuerdo a sus funciones deban hacerlo y que en todo caso serán suficientes para salvaguardar el manejo de los fondos públicos a su cargo.

También la Contaduría General de Glosa velara en las auditorias practicadas y concluidas, el detallar las irregularidades detectadas como son en los tabuladores de sueldos ó remuneraciones de todo tipo aprobadas por los ayuntamientos, para los servidores públicos municipales, así como las que deriven necesariamente del ejercicio de sus funciones, serán sujetos de responsabilidad, haciéndose acreedores a una sanción administrativa, la cual puede llegar a ser de tipo penal según la gravedad de la falta.

La Comisión Inspectorá de la Contaduría General de Glosa podrá solicitar a la autoridad competente la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del Servidor Público Municipal que corresponda, en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva, en los casos debidamente

acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones, donde el grado de responsabilidad y la propuesta de sanción respectiva serán facultad de la Contaduría General de Glosa y su aplicación se hará en términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios vigente.

Detectada alguna irregularidad por actos u omisiones de Servidores Públicos, la Contaduría procederá a formar el expediente técnico correspondiente a fin de darle seguimiento, mismo que variara dependiendo de la gravedad de la falta, de ser faltas administrativas leves, el expediente será turnado al superior jerárquico del responsable para que le aplique la sanción fijada por la Contaduría; si se trata de faltas por daños a las haciendas públicas o en su patrimonio, se iniciará el procedimiento resarcitorio, quedando a cargo del responsable subsanar los daños que su falta u omisión hayan provocado.

La Contaduría General de Glosa al detectar las irregularidades por actos u omisiones de Servidores Públicos, determinará la falta y fincará el pliego preventivo y en su caso el definitivo de las responsabilidades que resulten, e integrará el o los expedientes técnicos correspondientes a efecto de:

a) Tratándose de faltas administrativas, sean turnados los expedientes al superior jerárquico, para que aplique la sanción que corresponda; y

b) Tratándose de faltas que causen daños o perjuicios a las Haciendas Públicas o al patrimonio de los organismos auxiliares, promoverá el procedimiento resarcitorio en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Debiendo la autoridad que aplique las sanciones impuestas por la Contaduría

General de Glosa, informar a ésta sobre su cumplimiento, cursando copia a la Comisión Inspector de la Contaduría General de Glosa.

Las faltas en que incurran los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones puede derivarse únicamente en una responsabilidad administrativa, pero puede darse el caso de que la misma falta traiga consigo también responsabilidades de índole civil o penal, las cuales se sustanciarán de forma independiente y conforme a las leyes que las rijan.

Cuando la falta u omisión del Servidor Público en el ejercicio de sus funciones, traiga también una responsabilidad penal por tratarse de un delito contra la hacienda pública estatal o municipal, será la propia Legislatura del Estado la que procederá por la vía penal en contra del entonces Servidor Público responsable.

También incurren en responsabilidad penal, los Servidores Públicos de la hacienda pública Estatal, Municipal y de organismos del sector auxiliar que en el ejercicio de sus funciones promuevan, permitan o toleren la falta de controles internos, mismo que se traduzcan en daños de la propia hacienda Estatal o Municipal.

Como se observo, la Contaduría General de Glosa es la institución facultada para en su caso controlar, aprobar revisar y evaluar el buen destino del Fondo Provisional para los Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios en el Estado de México.

## CONCLUSIONES

A lo largo del desarrollo del tema de la presente Tesis, durante la cual se analizó y explico la importancia de crear un Fondo Provisional para los Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios en el Estado de México, concretamente en el Municipio de Ecatepec, de Morelos, observándose beneficios que puede traer consigo para el desarrollo del citado Municipio; basándose en todo lo expuesto, es como se ha llegado a las siguientes conclusiones y propuestas:

I.- El Municipio es la Célula básica de organización sociopolítica, parte supeditada a un Estado y a la Federación, contando con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía propia, aunque a la fecha no cuenta con el elemento económico que le daría la autarquía al Municipio.

II.- El Municipio en México cuenta con la autonomía política y social toda vez que se refleja en la democracia del país, ya que mediante el pluralismo de intereses y valores de la sociedad se otorga el poder político a un grupo de personas mediante la elección popular directa y sin la intervención de autoridad alguna, siendo inminentemente un control social.

III.- En la instalación del Congreso Constituyente de 1917, en el Estado de Querétaro, uno de los temas de más importancia y discutidos a tratar, fue la búsqueda de la autonomía del Municipio, ya que no se puede decir que el Municipio es autónomo sino cuenta con una libertad económica, por lo que en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos se establece para los Municipios la administración libre de su hacienda.

IV.- El Municipio no puede ser autónomo por el simple hecho de que en la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este plasmado que los Municipios cuentan con la administración libre de su hacienda, ya que en la realidad la Federación y los Estados son los que dan los recursos a los Municipios para que los eroguen, pero con un destino en específico, no dando oportunidad de que se utilicen para cubrir otras necesidades.

V.- La Hacienda Pública de los Municipios es el organismo administrativo que realiza las principales actividades operativas que comprenden la actividad de recaudación y erogación de los recursos, por lo que siempre debe tener un órgano de vigilancia para su debido funcionamiento, como es el caso de la Contraloría Interna Municipal.

VI.- La Secretaría de Desarrollo Social es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, encargada de incentivar el desempeño de innovaciones para el desarrollo social, apoyando proyectos de alto impacto social, que sean acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, o en su caso respaldar los programas de desarrollo social que por su nivel de carencia necesiten de financiamiento, desarrollo que no se lograra con solo organizaciones como ésta, que si bien es cierto es de gran apoyo para el desarrollo del país, también lo es que el esfuerzo para el desarrollo debe correr en forma conjunta de la Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios.

VII.- De acuerdo a la recaudación federal en las Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios, se establece las aportaciones federales, recursos que transmitirá la Federación a las haciendas Públicas de las Entidades Federativas y éstas a su vez a los Municipios, los cuales no podrán gastar más que para el rubro

que les fue proporcionado, no teniendo ninguna libertad para destinarlos en lo que los habitantes de los Municipios demanden.

VIII.- La Contraloría de Gobierno del Estado, es el órgano al cual los Municipios deben de rendir cuenta de sus ingresos y egresos, ya que fiscaliza e inspecciona el ejercicio del gasto público estatal, como los recursos, obligaciones administrativas, bienes patrimoniales y responsabilidad de los servidores públicos.

IX.- La Contaduría General de Glosa de acuerdo a su legislación, es una institución encargada de cuidar que se cumplan con los ordenamientos jurídicos de la administración Pública, como de las funciones técnicas de las legislaturas de las Entidades Federativas, que realizan para el ejercicio de la revisión de las cuentas públicas, presupuestos de egresos e ingresos como los informes que rindan las haciendas Estatales y municipales, ya que de ello depende la eficacia de las acciones que se reserva la legislatura del Estado para vigilar y controlar el gasto publico.

X.- La erogación de los recursos del Fondo Provisional para las Partidas Deficitarias de lo Municipios no será un derroche, toda vez que se destinara en las demandas que le requieran los habitantes de su Municipio y que será verificado dicho gasto a través de organismos que velaran por que no se presenten desvíos o malos usos del Fondo, como es la Contraloría Interna Municipal, la Contaduría General de Glosa del Estado respectivo, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno correspondiente o en su caso la Entidad Fiscalizadora Superior de la Federación.

XI.- El Proyecto de creación de un Fondo Provisional para las Partidas Deficitarias de lo Municipios, es necesario ya que las aportaciones y participaciones que reciben, no son para cubrir las necesidades que los habitantes del Municipio

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

demanden y estos al elegir a sus gobernantes es porque van a cumplir con lo que ellos propusieron en campaña, pero al ser electos como gobernantes, estos no cuentan con la facultad de destinar recursos para erogarlos en las demandas de quien votaron por ellos, ya que los recursos ya están etiquetados por la Federación.

XII.- El Proyecto de creación de un Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias de los Municipios, más halla de llegar a ser un fondo más para cubrir necesidades o algún servicio de los habitantes de los Municipios, es un fondo del cual los propios habitantes que viven el problema directamente, podrán exigir al Presidente municipal que invierta recursos de ese fondo en lo que ellos necesiten, atacando de raíz el problema que afecta al Municipio, ayudando así al Estado y por lo tanto a la Federación, creando y fortaleciendo la idea del Municipio Libre.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **A) LIBROS**

**ASTUDILLO MOYA, Marcela.** "EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO". Miguel Angel Porrúa. México, 1999.

**AZUARA PÉREZ, Leandro.** "Sociología". 12ª edición. Porrúa. México, 1992.

**COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús.** "LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO". Porrúa. México, 1998.

**RODRÍGUEZ, Victoria E.** "LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO, DE LA REFORMA MUNICIPAL A SOLIDARIDAD Y EL NUEVO FEDERALISMO". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

**GALINDO CAMACHO, Miguel.** "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo I. 3ª edición. Porrúa, México, 2000.

-----". "TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"  
Porrúa. México, 2000.

**GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh.** "GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: ENTRE LA MODERNIZACIÓN Y LA TRADICIÓN POLÍTICA". El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.

**LUGO VERDUZCO, Adolfo.** "LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN MÉXICO". Tomo II, Instituto de Administración Pública. México, 1997.

**MEJÍA LIRA, José.** "PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO MUNICIPAL". Plaza y Valdés Editores. México, 1994.

**MONTAÑO, Agustín.** "MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL". 2ª edición. Trillas. México 1990.

**ORTEGA LOMELÍN, Roberto.** "FEDERALISMO Y MUNICIPIO", Fondo De Cultura Económica, México, 1994.

**QUINTANA ROLDAN, Carlos F.** "DERECHO MUNICIPAL". 5ª edición. Porrúa. México, 2001.

**SANDOVAL FERERO, Eduardo A.** "EL MUNICIPIO MEXICANO DE CARA AL SIGLO XXI", Jiménez Editores e impresiones. México, 1993.

**SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto.** "HACIA EL FEDERALISMO FISCAL; LA REFORMA DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES DE PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS ESTADOS". Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1997.

**TOURAINÉ, Alain.** "¿PODEMOS VIVIR JUNTOS? IGUALES Y DIFERENTES". 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

**VALENCIA CARMONA, Salvador.** "DERECHO MUNICIPAL". Porrúa. México, 2003.

**VARIOS** "COMISION DE ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO CONCLUSIONES Y PROPUESTA". **PORFIRIO MUÑOZ, Ledo. Coordinador,** UNAM, México, 2001.

## **B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

**BURGOA ORIGUELA, Ignacio.** "DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL GARANTÍAS Y AMPARO", 5ª edición. Porrúa. México, 1998.

**CABANELLAS, Guillermo.** "DICCIONARIO DE DERECHO USUAL". Tomo II, 8ª edición. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1974.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. **Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México**, 11ª Edición. Porrúa. México, 1998.

**RIBO DURAN, Luis.** "DICCIONARIO DE DERECHO". Bosch casa editorial. España, 1987.

"DICCIONARIO POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL". **Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública**. A.C. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997.

**VALLETA, Maria Laura.** "DICCIONARIO JURÍDICO". Edición Segunda, Valletta ediciones, Buenos Aires, 2001.

## **C) LEGISLACIÓN**

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México"

"Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México"

“Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México”

“Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios”

“Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México”.

“Ley Orgánica Municipal del Estado de México”

“Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2004”

“Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos”

“Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 2004”

“Gaceta de Gobierno del Estado de México, Publicación de Enero, años 2000,2001, 2002, y febrero del 2003”

#### **D) JURISPRUDENCIA**

**CD ROM. IUS 2004. SUPREMA CORTE DE JUSTITIA DE LA NACIÓN.  
DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y  
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**TSJ 9/2000**

**TSJ 5/2000**

**TSJ 82/2001**

**TSJ 36/2002**

**TSJ 54/2003**

**TSJ 82/2001**

**TSJ 37/2003**

**E) DOCUMENTAL**

"LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES", **CONGRESO DE LA CÁMARA DE UNIÓN**, 2ª edición, Tomo VIII, México 1978.

**F) INTERNET**

**PAGINAS WEB CONSULTADAS:**

<http://www.edomexico.gob.mx/portalqem/legistel/>

<http://www.banobras.gob.mx>

<http://www.ifai.org.mx>

<http://www.ecatepec.gob.mx>

<http://www.aregional.com>

## **JURISPRUDENCIA COMENTADA**

El análisis y comentarios al respecto de las siguientes jurisprudencias emitidas por el H. Tribunal Superior de Justicia de la Nación, es para reafirmar algunos puntos esenciales de la investigación llevada a cabo, como es la dependencia económica de los Municipios de los Estados y la Federación, además que el ayuntamiento es el órgano colegiado idóneo, de acuerdo sus facultades para disponer y administrar el Fondo Provisional para Gastos en los Partidas Deficitarios de los Municipios del Estado de México, como a continuación se demuestra.

Primeramente se analiza la siguiente tesis Jurisprudencial, la cual a la letra hace alusión a:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA AUTORIZAR A LOS MUNICIPIOS A ENAJENAR, GRAVAR Y TRANSMITIR LA POSESIÓN O DOMINIO DE BIENES INMUEBLES, PARTICIPACIONES, IMPUESTOS, DERECHOS, APROVECHAMIENTOS, CONTRIBUCIONES O CUALQUIER TIPO DE INGRESOS FISCALES QUE INTEGREN LA HACIENDA MUNICIPAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE AQUELLA ENTIDAD FEDERATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

El artículo 33, fracción XVI, de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave que prevé la facultad del Congreso de esa entidad para autorizar los actos de los Ayuntamientos que tienen por efecto enajenar, gravar y transmitir la posesión o dominio de bienes inmuebles, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingresos

fiscales que integren la hacienda municipal, no transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no constituye una limitación a la libre administración de aquélla, sino que tiene como objetivo preservar el patrimonio y la hacienda municipales, sometiendo a la aprobación del Congreso Local cualquier acto que desincorpore de aquéllos los bienes o recursos que el Municipio debe emplear en la satisfacción de las necesidades públicas. Ello es así, porque la libre administración de la hacienda municipal supone que es el Ayuntamiento el que determina el destino de los recursos obtenidos de los rendimientos de sus bienes y de las contribuciones percibidas y, en este tenor, el Congreso Local no tiene atribuciones para modificar el manejo y aplicación de los recursos municipales, pero cuando los actos del Municipio tienen por objeto que un determinado bien salga de su hacienda o patrimonio, es conveniente que tal acción sea autorizada por la Legislatura Local a fin de evitar desvíos en la disposición de los bienes que afectarían la viabilidad económica del Municipio.

Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Andrea Zambrana Castañeda.

Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: P./J. 36/2002, Página: 905

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

De lo anterior, la Legislatura del Estado de Veracruz esta facultada para autorizar los actos de los ayuntamientos en cuanto a enajenar, gravar y transmitir la posesión o dominio de bienes inmuebles, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingresos fiscales que integren la hacienda municipal, por lo que los Municipios sin esta autorización no podrán realizar los actos antes detallados, manteniendo una dependencia del Congreso Local del Estado, confirmando así que el Municipio no cuenta con una autonomía económica, teniendo como razonamiento del tribunal pleno, que se tiene como objetivo preservar el patrimonio y la hacienda municipal, sometiendo a la aprobación del Congreso Local cualquier acto que desincorpore de aquéllos los bienes o recursos que el Municipio debe emplear en la satisfacción de las necesidades públicas, mostrando una desconfianza al ayuntamiento para poder tomar sus propias determinaciones en materia económica.

Ahora bien, en relación a las participaciones Federales se estudia la siguiente tesis, la cual plantea que:

PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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, de 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. Consecuentemente, ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estatal la información necesaria respecto de su distribución.

Controversia constitucional 18/97. Ayuntamiento del Municipio de San Nicolás de los Garza, N.L. 4 de junio de 2001. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Junio de 200, Tesis: P./J.  
82/2001, Página: 579

Con lo anterior, se aprecia la dependencia que tienen los Municipios respecto de las Legislaturas de los Estados y la Federación ya que las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios son con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, por lo que los ayuntamientos recibirán lo que la Legislatura determine, teniendo el Municipio, solo como derecho a ser informado detalladamente de datos contables, demográficos y de ingresos con una explicación detallada del manejo de los conceptos antes citados.

En cuanto la tesis jurisprudencial que a la letra dice:

PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACIÓN EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACIÓN COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES.

Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de participaciones federales que correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes; ahora bien, dado que las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, como es el caso del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que autoriza al Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios y

PROYECTO DE CREACIÓN DE UN FONDO PROVISIONAL PARA GASTOS EN  
LAS PARTIDAS DEFICITARIAS DEL MUNICIPIO

---

las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad, además, de determinar los ajustes de participaciones que procedan, por lo que es incuestionable que estos ajustes se realicen de manera positiva o negativa, es decir, si la recaudación calculada es mayor de la esperada, se hará el ajuste correspondiente a fin de que los Municipios reciban las cantidades adicionales que se hubieran recaudado, por el contrario, cuando la recaudación sea menor que la estimada se hará el ajuste correspondiente a fin de descontar las cantidades entregadas de más.

Controversia constitucional 36/2002. Municipio de la Villa de Zaachila, Estado de Oaxaca. 5 de diciembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

Novena Época, Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Enero de 2003, Tesis: P./J. 54/2002, Página: 1447

De la misma se aprecia que las participaciones federales, las cuales se constituyen con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en cada ejercicio fiscal; haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior, recibiendo las Entidades Federativas cada mes como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes, siendo que si los recursos que recibe la federación por parte de la recaudación fiscal de los Estados y de los Municipios, no sería ilógico que un porcentaje de lo que recaude la Federación se quede para el ayuntamiento, para que este último lo utilice como mejor lo necesite, incentivando al Municipio a

recaudar más, ya que al recaudar más recursos el porcentaje que se quede para éste será mayor, dando así una verdadera autonomía económica al Municipio.

En la siguiente tesis jurisprudencial se menciona que:

HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.  
SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA  
CONSTITUCIÓN FEDERAL).

En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 5/2000, página: 515

Por lo que se puede observar de la tesis antes citada, en la Hacienda Municipal esta compuesta por ingresos, activos y pasivos en la cual puede administrar libremente, esto en el tenor de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, y por otra parte la tesis que se transcribe a continuación menciona que:

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 9/2000, página: 514

Luego entonces, realmente la Hacienda Municipal que es integrado por ingresos activos y pasivos no tiene una libre administración hacendaría ya que no podrá disponer el ayuntamiento de las aportaciones federales, aun que entran en los recursos otorgados para el desarrollo del Municipio, toda vez que en ningún momento dejan de ser recursos federales.

Por último es importante remarcar que órgano sería el encargado del Fondo Provisional para Gastos en los Partidas Deficitarias en los Municipios del Estado de México, por lo que en la tesis jurisprudencial siguiente se menciona que:

MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los

Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV.

Controversia constitucional 19/2001. Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento y Síndico Segundo del Ayuntamiento de Santa Catarina, Nuevo León, respectivamente, representando al Ayuntamiento del Municipio de Santa Catarina del Estado de Nuevo León, contra el Gobernador Constitucional, Congreso, Secretario General de Gobierno, Secretario de Finanzas, Tesorero General y Secretario de Desarrollo Urbano y del Trabajo, todos de la referida entidad. 18 de marzo de 2003. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Encargado del engrose: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y María Amparo Hernández Chong Cuy.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 27/2000 citada, que aparece publicada con el rubro: "MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUÉLLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL

CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN  
IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,  
Tomo: XVIII, Agosto de 2003, Tesis: P./J. 37/2003, página: 1373

Es por lo que el ayuntamiento es el órgano colegiado facultado para ejercer de forma directa del Fondo Provisional para Gastos en las Partidas Deficitarias, donde su erogación autónoma no ira en contra de las Leyes Federales y Estatales, y sí se invertirá en el desarrollo del Municipio para cubrir los Servicios Públicos a cargo de este último.