



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ACATLÁN**

**“ESTUDIO DE LA DISPOSICIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AL CUMPLIMIENTO DEL COMETIDO DE SERVICIO PÚBLICO A NIVEL MUNICIPAL. CASO CONCRETO: EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**PÉREZ RUIZ CESAR**

**ASESOR: LIC. ALFONSO RODRÍGUEZ MONTAÑEZ.**



**SEPTIEMBRE DE 2005.**

m348919

**“ESTUDIO DE LA DISPOSICIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AL CUMPLIMIENTO DEL COMETIDO DE SERVICIO PÚBLICO A NIVEL MUNICIPAL. CASO CONCRETO: EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO”.**

El H. Síndico-Revisor designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los  
CC. Licenciados en Derecho:

**Presidente:** **Mtra. María Eugenia Peredo García Villalobos**

**Vocal:** **Lic. Alfonso Rodríguez Montañéz**

**Secretario:** **Lic. Roberto Tinajero Barrera**

**1er. Suplente:** **Lic. Roberto Cabrera Mendieta**

**2º. Suplente:** **Lic. Bertran Velázquez Gómez**

*Y fue defendida públicamente en examen profesional el día            de            de  
2005, en la UNAM/FES Acatlán, ante el Jurado que se integró con los CC. Licenciados:*

**Presidente:**

**Vocal:**

**Secretario:**

## **AGRADECIMIENTOS.**

### **A MI MAMÁ**

Por que tú mamita sabes que has sido muy importante para mi formación no solamente en el aspecto académico, sino también como ser humano, siempre te has esforzado por darme todo.

### **A MI PAPÁ**

Por que con tu gran apoyo, comentarios, regañones y sobre todo tú fuerza de lucha que has demostrado desde el momento en que empezaste una carrera y la concluíste titulándote hace ya algunos años, lo cual ha servido de inspiración y motivación para poder concluir este trabajo, el cual también te pertenece a ti.

### **A KAROL Y NICOLE**

Por que en mucho han apoyado en la elaboración de este trabajo y espero que de una u otra forma les pueda servir de ayuda en una etapa tan importante como esta.

### **A MARCOS, AXEL Y CESAR**

Por que con su existencia me han dado muchas alegrías y buenos momentos, haciendo que el tiempo avance rápidamente, y que ojala y este tipo de trabajos les pueda servir en un futuro de motivación para alcanzar sus metas.

### **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Por darme la invaluable oportunidad de pertenecer a ella y de poder contar con el conjunto de valores humanos y el espíritu universitario, los cuales históricamente la han caracterizado.

### **A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE LA ELABORACIÓN DE ESTA TESIS**

En especial a todos los profesores de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán que gracias a sus conocimientos me han formado en la ciencia del Derecho como lo son:

#### **Profesor Alfonso Rodríguez Montañez**

Por su gran apoyo y por compartir sus conocimientos y comentarios.

#### **Profesor José Antonio Martínez Castañón**

Por que gracias a su apoyo y gran ayuda pudimos concluir este trabajo, sobre todo por su paciencia y sus valiosos consejos tanto profesionales como personales, muchas gracias.

## ÍNDICE GENERAL.

INTRODUCCIÓN.....	Pág. I
-------------------	-----------

### CAPÍTULO PRIMERO

#### EVOLUCIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO Y SERVICIOS PÚBLICOS.

<b>Sumario</b> .....	1
1.1.- La concepción del tributo como presupuesto impositivo en el caso de la cultura azteca.....	1
1.2.- La política fiscal en la Nueva España con relación a los servicios para la comunidad prestados por la iglesia.....	13
1.3.-El sistema tributario en el México Independiente.....	22
1.4.- La reforma y modernización financiera del régimen porfirista: encantos y desencantos.....	25

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### ASPECTOS JURÍDICOS-POLÍTICOS Y TERRITORIALES DEL SISTEMA FEDERAL EN TORNO AL ASPECTO MUNICIPAL.

<b>Sumario</b> .....	30
2.1.- El naciente estado mexicano: un esbozo de su evolución a la luz del federalismo.....	30
2.2.- Una reflexión jurídico-doctrinal de la naturaleza municipal y sus relaciones intergubernamentales.....	38
2.3.- A manera de introducción: reconsideraciones normativas y extranormativas de la municipalidad mexicana en Naucalpan de Juárez.....	45

### CAPÍTULO TERCERO

#### SEMBLANZA DEL DERECHO CONTRIBUTIVO Y EL INFLUJO DOCTRINAL EN LA EFICACIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

<b>Sumario</b> .....	57
3.1.-Consideraciones doctrinales de la titularidad del servicio público y su relación con el ejercicio presupuestal municipal.....	57
3.2.-Los ingresos municipales como fuentes de financiación.....	68
3.3.-A manera de transición: el presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.....	81

## CAPÍTULO CUARTO

### REFLEXIÓN INTERDISCIPLINARIA SOBRE EL EQUILIBRIO FINANCIERO: RETOS ANTE NUEVOS FENÓMENOS SOCIALES Y REFORMA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXIQUENSE COMO MODELO DE LA EFICACIA PRESTACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.

<b>Sumario</b> .....	85
4.1.-Consideraciones comparativas del manejo y destino presupuestal: un referente histórico-contable de la capacidad financiera en el municipio de Naucalpan de Juárez.....	85
4.2.-Análisis concreto de la actividad prestacional de servicios municipales ante la disyuntiva de la eficacia o ineficacia administrativa.....	94
4.3.-Zonas poblacionales marginadas: una necesidad de planeación del desarrollo social como imperativo constitucional.....	100
4.4.-Reflexión interdisciplinaria ante el reto de nuevos fenómenos sociales de la megalópolis: una intersección de servicios y finanzas en Naucalpan de Juárez y ausencia de directrices de planeación.....	103
4.5.-Hacia una adecuación del ordenamiento jurídico mexiquense: modelo de equilibrio financiero para la eficacia en la prestación de los servicios públicos en Naucalpan de Juárez.....	108
CONCLUSIONES.....	121
ANEXOS.....	128
FUENTES DE CONSULTA.....	140

## INTRODUCCIÓN

La realidad en la que estamos inmersos resulta hoy en día bastante compleja, debido principalmente al conjunto de problemas que resultan ser acordes a nuestras circunstancias, situación que nos obliga en tratar de entender a la organización en la que estamos inmersos, nos referimos a nuestro Estado según las pautas que lo justifican (siempre en el contexto de los cambios políticos y económicos) y que se encuentra en el ineludible deber y obligación de incrementar su acción para responder a esa necesidad que obligó su creación.

Tal acción implica un conjunto de operaciones materiales, que requieren del soporte de formas sofisticadas de organización y funcionamiento de la estructura de gobierno, en este caso consideramos que ésta en todos los niveles no han dado cabal ejecución a uno de los principales modos de manifestarse de los órganos públicos que es la llamada función administrativa de principio, encomendada en el caso concreto, de esta modesta investigación a la actividad administrativa municipal, a efecto de hacer frente de una manera eficaz a las necesidades de la población tradicionales, añejas y desde luego a las presentes (ahora más complejas) que le toca por decirlo de una forma: atender por vía de la administración de su patrimonio en donde se hallan los recursos financieros (materiales e inmateriales).

El énfasis sobre realidades concretas (organización, funcionamiento y facultades), fue con el objeto de particularizarlo a un municipio: el de Naucalpan de Juárez, como parte integrante de la entidad federativa México, sobre la premisa de que es uno de los más importantes de la entidad y de toda la República mexicana, desde luego con base en que a lo largo de los últimos años se le han asignado una cantidad considerable de recursos financieros para que dé satisfacción a un cúmulo de necesidades colectivas.

Así nos enfrentamos al eje troncal de la investigación: la elaboración del presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez, el cual por su importante ubicación geográfica, política, económica y cultural, esto debido a su conurbación con el Distrito Federal, adquiere relevancia la incorrecta elaboración del presupuesto de egresos, actividad que ha sido desarrollada durante los últimos años con un deficiente destino presupuestal de recursos financieros, dirigidos a las tareas de alto impacto en el desarrollo conjunto de la población, de esta forma nos referimos al cometido de servicio público, mismo que en su ejecución y materialización concreta de este municipio mexiquense deja mucho que desear.

Tal ejercicio presupuestal se situó primordialmente en el contexto actual (2005) y como base, en un comparativo histórico-contable que ilustra un manejo no coincidente con la realidad político administrativa municipal en cuanto a la prestación de los servicios públicos que constitucionalmente se le imponen a todos los municipios. Ello sin importar su capacidad financiera.

Del análisis resultó **primero**, que la prestación de los servicios públicos en este municipio, tanto en lo urbano como en lo rural es ineficiente y de baja calidad, amén de que se descuidan las cuestiones sociales por una falta de lo que tradicionalmente conocemos como “recursos públicos”, que en el plano financiero (los existentes en la hacienda pública municipal), son para cubrir la ejecución de todas y cada una de las tareas. Derivado de este análisis llegamos a la consideración de que la aprobación del presupuesto de egresos por el mismo órgano colegiado de gobierno municipal, no se enfocó hacia el principio de la eficacia administrativa.

El **segundo** paso, nos enfrentó a un conjunto de problemas de carácter urbano que surgieron a raíz del aumento de las necesidades de la misma población, aunadas a la problemática inherente a las necesidades rurales y los montos dinerarios plasmados en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Naucalpan, los cuales no son suficientes para resolverlos, así el transporte, vivienda, vialidad, contaminación ambiental, basura, agua, limpia, drenaje, parques, jardines, escuelas, entre tantos otros, se hallan inmersos en los parámetros de la ineficacia administrativa y presupuestal. En efecto, existe un gran argumento que justifica la preocupación por la vida administrativa de esta parte central de la República mexicana: la conurbación con la capital de la República mexicana y la conurbación municipal de la propia entidad federativa México.

El gran aumento de la población (original y de paso) que se ha dado a lo largo de los últimos 30 años, debido a que se suma a la infraestructura original, la del gobierno federal: como mero ejemplo los servicios educativos (UNAM, BACHILLERES y CONALEPS), ha originado la presencia de grandes y nuevas necesidades municipales que a diario se multiplican, creando un panorama bastante complejo en el desarrollo sólido del municipio.

El gasto público municipal en consecuencia, está referido a las erogaciones autorizadas para que el municipio adquiera toda clase de bienes servicios, mercancías, así como el pago de las remuneraciones a sus servidores públicos, o bien, cubrir sus deberes y obligaciones financieras (inversiones, pensiones jubilaciones, subsidios, contribuciones propias), y desde luego el pago del servicio de su deuda

Tradicionalmente dicho gasto se destina a rubros sobre los llamados gasto corriente, gasto de inversiones físicas y financieras o gasto económico, sin menoscabo de los pagos de pasivo (deuda pública) que efectivamente realizan los órganos municipales tanto centrales como descentralizados. Todo lo anterior y para el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, tiene su sustento en el logro de la promoción del desarrollo económico y social, lo cual se cumple sólo con una correcta asignación presupuestal de los “**recursos públicos**” (realmente dinerarios o financieros), culminando finalmente en una elaboración y aprobación del presupuesto de egresos dirigido a las tareas que por su importancia trascienden a los gobernados, como son los servicios públicos.

Así el concepto “gasto público” o “presupuesto” contiene una ordenada distribución de los dineros de que dispone el municipio y que tiene su origen en la recaudación de las contribuciones e ingresos extraordinarios que permiten la satisfacción de las



necesidades públicas, sociales y privadas que incide en el imperativo constitucional de la distribución equitativa de la riqueza y la libertad económico-financiera del y en el municipio.

Tales circunstancias nos permitieron plantear que ante la ineficacia en la prestación de servicios públicos municipales naucalpenses, estaba el hecho presupuestal autorizado de los ingresos destinados a los sueldos y salarios de los servidores públicos del Ayuntamiento en Naucalpan de Juárez para el ejercicio presupuestal 2005, ponderación que atenta contra otras tareas de carácter colectivo, en lo social y en lo administrativo.

Demostrada la capacidad financiera del municipio de Naucalpan y los pocos recursos públicos y/o financieros destinados a la atención de los servicios que son deber constitucional, también se demuestra que la mayor cantidad de dichos recursos públicos y/o financieros, están siendo destinados a áreas totalmente diferentes, dando paso a: una realidad social con evidentes zonas de contraste económico y social; dado que los recursos dinerarios tienen "formalmente" un destino diverso como lo son: "salarios y otras prestaciones", en relación con el conjunto de tareas y operaciones materiales de carácter administrativo "hacia fuera de la Administración".

Es innegable la necesidad de contar con un sistema funcional, integrado por personas (físicas) para que la administración pública se encuentre en posibilidades de materializar su actuación, ya que sin éstos, sería el Ayuntamiento un conjunto de órganos sin el elemento subjetivo que le den vida; pero el problema se genera en el momento en que el contribuyente soporta la gran carga de servidores públicos que materializan la acción pública, desplazando los recursos financieros para el pago excesivo de sueldos y salarios (más del 70 % del total del autorizado), según se demuestra en el Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2005, el cual refleja claramente la cantidad de dinero que es destinado a algunos altos funcionarios, que bien podrían destinarse a actividades tendientes a la consecución de tareas administrativas con incidencia en la población.

Tal disparidad, fija además las distinciones de privilegio respecto de las necesidades de las zonas de opulencia que ubica frente a un proteccionismo de clases privilegiadas, pero también en un descuido de las zonas marginadas económicamente, dando lugar a que no se alcance una prudente distribución de los recursos financieros por no evitarse la distracción incluso formal de éstos.

La descripción anterior de la problemática en la que se ve envuelta la utilización de los recursos dinerarios obtenidos por el poder público para materializar los anhelos de la colectividad, mediante el mecanismo de las prestaciones de servicios, nos obligaron en su momento a preestablecer algunos supuestos que nos orientaran a tratar de describir por que el manejo de los dineros ha sido históricamente un problema de la humanidad y que ha llevado a enconadas luchas en todos los planos de la realidad social.

Por ello es que se describen genéricamente algunas ideas hipotéticas que fueron fundamento para demostrar que un inadecuado manejo de las contribuciones para erogarse en todas aquellas necesidades de interés para la población de un territorio determinado conlleva severos problemas, no solamente para los órganos gubernamentales, sino también para los destinatarios de los actos de gobierno que históricamente se pueden demostrar en el marco de la evolución de los seres humanos, siempre queriéndose organizar con directrices comunes.

1º Si históricamente las contribuciones denominadas tributos fueron producto de un acto de imposición del grupo dominante sobre el grupo dominado, luego entonces la idea de lo tributario no podría justificar la finalidad de satisfacer necesidades de carácter colectivo, sino de solventar los gastos superfluos y suntuarios de la clase dominante.

2º Es innegable que los detentadores del poder en todas sus manifestaciones (capitalistas, socialistas, democráticas o dictatoriales) no pueden evitar que los destinatarios del pago del tributo estén consientes de sus intensiones de sojuzgamiento, empero también es cierto que en alguna medida recibirán en beneficio algunos servicios que permitirán sostener la base socio económica del estado de dominación.

3º Pensamos que para el caso mexicano en su evolución histórica y política el desarrollo social de la humanidad ha permitido instrumentar toda una infraestructura económica y política que se justifica en razón de materializar los servicios a la colectividad conocidos actualmente como servicios públicos.

4º Definitivamente el pacto social ubica en la exigencia de la comunidad a respetarlo en sus integridad, pero no es argumento válido establecer en dicho pacto conductas formales que vayan en contra de la eficacia de los órganos creados para la prestación de servicios comunitarios, ni mucho menos para el beneficio de un reducido número de personas que representan a la comunidad.

En conclusión y cerrando estas cuestiones hipotéticas no pudimos evitar una reflexión de las disciplinas que giran entorno al equilibrio financiero y presupuestal, para reseñar su relación con los retos que obligan a enfrentar los nuevos fenómenos sociales en el municipio de Naucalpan de Juárez, pero ello no puede alejarse de la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico mexiquense en lo relativo del presupuesto de egresos municipal, cabe hacer mención que en la actualidad existen normas desde el ámbito federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), hasta el ámbito estatal (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y Ley Orgánica Municipal del Estado de México), normas que regulan todo lo concerniente al municipio, en especial el de Naucalpan de Juárez en lo relativo a su presupuesto de egresos, existiendo una clara ausencia de preceptos que impongan la obligación de destinarle una mínima cantidad de recursos financieros a la materialización y ejecución de los servicios públicos.

De acuerdo a estas consideraciones y en apoyo en ellas, resulta importante hacer latente la importancia que retoma la prestación de los cometidos municipales, ya

que si se presenta hoy en día una eficiente prestación de estas tareas o cometidos, se podrá tener un mejor desarrollo social, permitiendo a la colectividad contar con mejores niveles de vida y enfocadas a eliminar las marcadas desigualdades sociales. Por ello es necesario que se destinen mayores recursos públicos enfocados a sus necesidades sociales, pero el énfasis puesto en darle mayor importancia a otras actividades que no se consideran tendientes a la prestación de los servicios municipales no se justifica, lo que si se justifica es la necesaria modificación al ordenamiento jurídico vigente en materia presupuestal para que se cree la obligación de darle mayor importancia financiera a las actividades prestacionales del municipio a la luz del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, seguida de las reglas subordinadas en lo estadual.

Visto así el ordenamiento jurídico, sirve en consecuencia como el marco sobre el cual versa la delimitación de nuestra investigación, centrada en cómo se pueden allegar de recursos los municipios de la entidad federativa México y la forma en como se deben distribuir, para así poder elaborar propuestas que formalizadas, den más facultades financieras y presupuestales a los municipios y se apliquen mayores recursos a sus actividades constitucionales. Para ello, era necesario bosquejar la justificación del Estado (federación, Estados, municipios y Distrito Federal), así como sus fines, para poder sustentar la idea del financiamiento de los servicios públicos. Bajo este tenor, nuestro objeto de estudio se halla inmerso en los principios y reglas del Derecho Público en cuanto al contexto de los servicios públicos, de lo cual se desprende que no se soslayan los principios y reglas doctrinales que inciden en una variedad de ramas del Derecho: el Constitucional, el Administrativo, el Financiero, que permite entender el bosquejo elaborado sobre el Derecho Tributario y Presupuestal, ramas que adecuamos a nuestra investigación, según nuestras fuentes consultadas, con el objeto de que dicha delimitación nos permitiera culminar en las propuestas de modificación a este sistema jurídico particular de la entidad federativa México.

Además, acorde al método comparativo, el análisis presupuestal se elaboró de entre los más importantes municipios mexiquenses desde el punto de vista económico y financiero, y aunque si bien es cierto que el municipio de Naucalpan de Juárez cuenta con una amplia fuente de financiación, la cual le reporta cada ejercicio fiscal gran cantidad de ingresos financieros, también es cierto que la mayor parte de estos no son destinados al conjunto de tareas o cometidos que generen un impacto directo en toda la población como lo son los servicios públicos, obedeciendo a que originalmente dichos recursos financieros destinados a estas tareas no son contemplados desde el momento en que se elabora el presupuesto de egresos según corresponda al periodo de duración, generándose con esta situación impedimentos para alcanzar uno de los tan importantes fines del Estado, el cual consiste en buscar el "bien común" entre sus gobernados.

Finalmente el cumplimiento del objetivo de nuestra investigación partió de la comprobación de una de las hipótesis, consistente en la afirmación de que en el momento en el cual se elabora el presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez y de la asignación de recursos financieros se les destina mayor cantidad de estos recursos financieros a las partidas destinadas a la autorización del pago de

salarios y demás prestaciones de lo que es la alta burocracia municipal, asignación de recursos que deteriora financieramente las tareas o cometidos que obligatoriamente debe cumplir este municipio mexiquense. Tal enfrentamiento y violación a los principios de distribución equitativa de la riqueza como imperativo constitucional, fueron pauta para proponer las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política mexiquense y, en consecuencia, a las leyes inherentes a las finanzas municipales en el Estado de México, con la finalidad de que se haga efectivo el principio constitucional de "la libertad hacendaria y financiera municipal mexicana preceptuada en el artículo 115.

Es así como la estructura de la tesis se fortalece con el estudio en el **CAPÍTULO PRIMERO** de la evolución impositiva en nuestro país respecto de los servicios públicos, que contiene: una concepción del tributo como presupuesto impositivo en las culturas prehispánicas, en concreto, la cultura azteca, seguida de la política fiscal en la Nueva España, constreñidos a los servicios para la comunidad prestados especialmente por la Iglesia, que es el paso al estudio del sistema tributario en el México Independiente, en el marco de la reforma y modernización financiera del porfiriismo, con sus encantos y desencantos.

Respecto del **CAPÍTULO SEGUNDO**, se abordan los aspectos jurídico-políticos y territoriales del sistema federal en torno al aspecto municipal, con apuntamientos del naciente Estado mexicano, esbozando su evolución a la luz del federalismo con una reflexión jurídico-doctrinal de la naturaleza municipal, y sus relaciones intergubernamentales, introduciendo en el estudio algunas reconsideraciones normativas y extranormativas de la municipalidad mexicana, en este caso, Naucalpan de Juárez.

Ya en el **CAPÍTULO TERCERO**, se da una semblanza del Derecho contributivo y su influjo doctrinal en la eficacia administrativa municipal, considerando los aspectos doctrinales sobre la titularidad del servicio público y su relación con el ejercicio presupuestal municipal, que sitúa en los ingresos municipales como fuentes de financiación, previo a la elaboración de una transición respecto del Presupuesto de Egresos del municipio de Naucalpan de Juárez, lo que permite sostener las posturas críticas del trabajo.

Finalmente y en el contexto de las críticas y propuestas, en el **CAPÍTULO CUARTO**, se hace una reflexión interdisciplinaria sobre el equilibrio financiero municipal, como un reto ante nuevos fenómenos sociales, que obligan a reformar el ordenamiento jurídico mexiquense, que sirva como modelo de la eficacia prestacional de los servicios públicos en Naucalpan de Juárez.

Esta idea se acompaña de algunas consideraciones comparativas sobre el manejo y destino presupuestal, como referentes histórico-contables de la capacidad financiera municipal naucalpense, sobre un análisis concreto de la actividad prestacional municipal ante la disyuntiva de su eficacia o ineficacia, que inciden negativamente en zonas de población marginadas, y positivamente en el patrimonio de algunos funcionarios municipales y zonas de privilegio, lo cual plantea la necesidad de

concretar la planeación del desarrollo social como imperativo constitucional, sin menoscabo de la reflexión interdisciplinaria que orilló a la comprensión de la intersección: servicios públicos y finanzas públicas para hacer presente las directrices del ordenamiento jurídico mexiquense cuyas modificaciones sirvan como modelo de equilibrio financiero para la eficacia de la actividad prestacional de servicios públicos municipales.

Bajo lo expuesto, pongo a su consideración este desarrollo histórico, jurídico, contable e interdisciplinario con el ánimo de aportar con sencillez y humildad intelectual algunas ideas que surgieron en el transcurso de mi formación universitaria, pensando que es una de las formas de agradecer a nuestra *alma mater* y a sus distinguidos profesores la oportunidad de servir a mi país y en especial al pueblo.

## CAPÍTULO PRIMERO

### EVOLUCIÓN IMPOSITIVA EN MÉXICO Y SERVICIOS PÚBLICOS

#### Sumario

**1.1) La concepción del tributo como presupuesto impositivo en el caso de la cultura azteca;** 1.1.1) Algunas características del sistema tributario azteca: continuación; 1.1.2) Apuntes sobre la organización del sistema tributario; 1.1.2.1) Funcionamiento y características de los recaudadores del imperio; Calpixques, Tequitlatl y Petlacalcatl; 1.1.2.2) Características principales sobre el pago del tributo; 1.1.2.3) Aspectos fundamentales de la organización del sistema tributario; 1.1.3) La relación: político-social y tributaria mexicana; 1.1.3.1) Una clasificación restringida de los tributarios del imperio mexicana; 1.1.3.2) Un bosquejo de la jerarquización de los tributados; 1.1.4) El tributo como instrumento de pago y mantenimiento de servicios comunitarios: una adecuación al tema; **1.2) La política fiscal en la Nueva España con relación a los servicios para la comunidad prestados por la iglesia;** 1.2.1) Descripción de los principales órganos y reformas político-administrativas del imperio español en los albores del siglo XVIII; 1.2.2) Evolución, fines y clasificación fiscal en la Nueva España hacia la segunda mitad del siglo XVIII; 1.2.2.1) Organización de la Real Hacienda; **1.3) El sistema tributario en el México Independiente;** 1.3.1) La separación tributaria federal y estadual: un producto de la división de funciones estatales; 1.3.2) La contribución estadual: una carga impositiva en el marco del "impuesto contingente" como soporte del gasto federal (1824-1868). 1.3.3); La contribución federal: nueva justificación para el gasto público federal; **1.4) La reforma y modernización financiera del régimen porfirista: encantos y desencantos;** 1.4.1) Notas características de la modernización porfirista de las finanzas públicas y su repercusión en los servicios públicos; 1.4.2) La concentración de ingresos fiscales y privilegios porfiristas: un caso de desigualdad social y económica.

#### 1.1.- LA CONCEPCIÓN DEL TRIBUTO COMO PRESUPUESTO IMPOSITIVO EN EL CASO DE LA CULTURA AZTECA

Previo a la exposición del presente capítulo, es importante señalar la importancia de la cultura azteca, por ello al desarrollar el estudio de la época prehispánica se consideró, sólo a dicha cultura, lo cual obedece a su dominio político, económico y militarmente sobre las otras culturas.

A principios del siglo XIV, después de más de un siglo de migración desde el noroeste de nuestro país, la pequeña pero belicosa tribu Mexica se estableció en lo que ahora es la Zona Metropolitana del Valle de México y funda lo que más tarde será la más popular y poderosa ciudad de la América precolombina: "Tenochtitlán" donde se asienta el imperio azteca al cual según MOHAR-BETANCOURT ( <sup>1</sup> ), le eran tributarios

---

( <sup>1</sup> ) MOHAR-BETANCOURT, Luz María, *El tributo mexica en el siglo XVI, análisis de dos fuentes pictográficas*. Cd. de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1987, p. 13. Este autor considera que " ..antes de la fundación de Tenochtitlán en el siglo XIV de nuestra era, los mismos mexicas estuvieron sojuzgados por Culhuacan, después de la

"... 38 provincias dependientes de Tenochtitlán, en el siglo XVI: en total casi 400 pueblos tributarios son mencionados..." ( <sup>2</sup> ).

Tal sistema de tributación en el mal llamado México prehispánico, presenta como elemento principal el ser una economía en la que faltaba el uso general de la moneda, pero sin embargo se realizaban complejas transacciones económicas (trueque), con un control por parte del soberano respecto de la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios, y la imposición del pago de su tributario, surge como consecuencia de la victoria de un grupo sobre otros derrotados en la guerra, en consecuencia se le impone y exige al derrotado el pago de ciertos artículos, mercancías y servicios ( <sup>3</sup> ).

La guerra entonces se convierte en un medio para dominar y adquirir ciertas mercancías que son necesarias al pueblo dominante, esto se da por dos razones: la primera es que el dominante no las tiene y las adquiere del dominado porque además no las produce o porque el monto de su producción no cubre sus necesidades, y la segunda porque además de la obtención de tributos, el conquistador adquiere nuevas tierras que contribuyen a su expansión territorial, su enriquecimiento y su poderío (político y militar).

No se soslaya también el caso de los pueblos que se acercaban a otros, ofreciendo el pago de tributos a cambio de protección contra posibles ataques de pueblos vecinos, éstos, generalmente menores en la consideración de obsequios, sin dejar de reconocer su grado de subordinación a quienes los dominaban. Sin embargo, con frecuencia mantenían ciertos derechos como era la continuidad de su organización social y política.

---

fundación de su ciudad también estuvieron sujetos a los Tapanecas de Azcapotzalco, la condición de subordinación persistió durante el régimen de los primeros gobernantes mexicas, Acamapichtli, Huitzilihuitl y Chimalpopoca, hasta que derrotando a Azcapotzalco, lograron su status independiente con el cuarto gobernante Itzcoatl, aproximadamente en 1430. Muchas de las primeras conquistas de los mexicas las podemos considerar como victorias Tapanecas, en donde los Mexicas sojuzgaban un papel de vasallos aliados de los Tapanecas. Bajo Itzcoatl se iniciaron las primeras campañas propias y con ello, la expansión y el ascenso de los mexicas, la alianza de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, introdujo pronto a los Mexicas a las grandes conquistas, juntos llegaron a dominar un gran número de provincias y extendieron su fama y poderío por diferentes rumbos de Mesoamérica.

A partir de este momento, su objetivo era el control de sitios productores de materias que eran importantes en la economía y vida social del altiplano, el control de nuevos territorios apareció como una constante en la vida mexica, la guerra adquirió, día a día, mayor importancia y de esta manera se fue formando todo un sistema, con una organización militar muy rígida y controlada por el Estado, con escuelas, para los jóvenes guerreros y un adiestramiento centrado en la nobleza, asimismo, la creación de un sistema ejercidos por funcionarios mexicas para controlar a los pueblos vencidos".

( <sup>2</sup> ) BARTRA, Roger, *De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano*, Cd. de México, Ediciones Quinto Sol, 1986, p. 38.

( <sup>3</sup> ) *Supra*, nota a pie (1), p. 13. Un ejemplo de esto es que "La costumbre del pago del tributo aparece en diferentes épocas y entre diferentes grupos humanos, pero siempre cumpliendo con un fin determinado que es la **adquisición de bienes y servicios**; lo cual siempre se da de un dominado a un dominante, esto puede ser dado por pueblos, grupos sociables, grupos étnicos, etcétera; y es dado principalmente en especie y en servicio".

De lo anterior, el tributo consistió para esta época el **pago de bienes y servicios**, concepción que como se verá en los siguientes capítulos, se ha ido desvirtuando, pues hoy en día los denominados tributos (impuestos) sirven para financiar una gran cantidad de actividades y solo una parte de ellos se retribuye al contribuyente en la mejora y mantenimiento de los servicios públicos. Volviendo a nuestro tema y siguiendo a MOHAR-BETANCOURT ( <sup>4</sup> ) debemos distinguir entre dos tipos de tributo, el tributo real y el tributo local

El tributo real, estaba relacionado con los pueblos vencidos en la guerra para el mantenimiento de los vencedores, debía ser pagado de acuerdo con la frecuencia y la cantidad que imponía el vencedor; se pagaba principalmente con: cacao, alimentos, materias primas, artículos de lujo ya elaborados, servicio personal y material para reconstrucción. Su surgimiento se da en aquellas sociedades en donde existió una definida estratificación social, en donde los grupos dominantes exigían fuertes tributos que podían ser cubiertos gracias a una excelente situación económica.

Por lo que hace al tributo local y diríamos de servicios personales, éste se dio a nivel local por el pueblo común para el mantenimiento de sus señores o gobernantes nativos, y consistió básicamente, en servicio de casa de los señores, el trabajo de sus campos y la provisión de alimentos, agua, leña, etcétera, recayendo su pago principalmente en campesinos, artesanos y comerciantes, y del cual disfrutaba un estrato superior: la nobleza, que para su vida diaria de artículos de lujo y grandes cantidades de alimentos que ellos mismos no producían y que les eran necesarios. Así, en el imperio, la unidad orgánica básica para el pago tributario, lo fue el sistema denominado *altépetl* ( <sup>5</sup> ), por lo que la responsabilidad de tributar era colectiva (generalidad, impersonalidad y obligatoriedad); y no se asignaban tributos individualizados o familiares.

### **1.1.1.- Algunas características del sistema tributario azteca: continuación**

Como características ( <sup>6</sup> ), en el sistema tributario de esta cultura prehispánica podemos reseñar las más resaltantes, en el marco de sus procedimientos y organización:

**1. Su origen y carácter hacendario.-** El pago del tributo (en especie o servicios personales) surgió como se señaló del sojuzgamiento de un grupo dominado por otro dominante, producto de la derrota en la guerra, y en consecuencia se imponía la entrega y la prestación de servicios a los vencedores. Ello obligó a la creación de un sistema administrativo que recolectaba (la ahora recaudación), registraba y almacenaba (ahora la hacienda) los pagos, esto provocó la creación de nuevos

---

( <sup>4</sup> ) *Vid.*, nota a pie (1), p. 14.

( <sup>5</sup> ) *Ídem.* Según MOHAR estaba referido al pueblo o comunidad, y se constituía por los campesinos, artesanos y comerciantes.

( <sup>6</sup> ) *Ídem.*, nota a pie (2), p. 39.



cargos y la necesidad de contar con personas que se ocuparan de ellos (especialistas en finanzas por decirlo de una manera).

**2. Su organización funcional.-** Tal creación orgánica y funcional del pueblo tributario (contribuyentes), era mantenido por autoridades y nombraba la instalación de un representante real que supervisaba y controlaba lo recaudado, y sólo en caso de que se dieran actos de rebeldía, se instalaba un gobernante en la localidad. En ambos casos, en algunas ocasiones se enviaba al representante real a las comunidades, o bien la autoridad local exigía al pueblo tributario, la entrega de los productos, los que se enviaban posteriormente como pago, al centro recolector o a los almacenes reales, lugares donde se concentraba la gran cantidad de riqueza, siendo tal vez hoy en nuestros días lo que conocemos como centros de recaudación (tesorerías). Estos funcionarios (representante o gobernador) en ocasiones guardaban para ellos una parte de lo recolectado para mantener a su familia y sus palacios.

El procedimiento que se seguía para la organización de la recaudación partió una vez dominada la población, de la determinación del tributo que ésta debía de pagar, para ello los mexicas dejaban en la población conquistada a un recaudador llamado **calpixqui**, encargado de la vigilancia, cuyo objeto fue recoger y enviar a la capital el producto de lo recaudado, pero parte de éste, se almacenaba en la localidad ( <sup>7</sup> ).

**3. Del destino, financiamiento y las necesidades colectivas.-** La excepción lo fue la producción de la localidad, la cual no adquiría el carácter de mercancía, dado que las comunidades tributarias eran autosuficientes y el excedente de su producción se convertía casi en su totalidad en tributo, el cual al llegar a manos del imperio tomaba la calidad de mercancía, con lo cual nos da la idea de que en aquéllas comunidades de la época prehispánica, en primer lugar se aseguraba financiar la subsistencia y la satisfacción de las necesidades de aquéllos habitantes residentes de estas comunidades, y en segundo lugar, el excedente se destinaba a favor del imperio azteca .

**4. La misión y destino.-** El cargo de la recolección (recaudación) se otorgó a un funcionario que pertenecía a la familia del gobernante o se encontraba muy

---

(<sup>7</sup>) *Idem*, p. 22. "Este proceso consistía en que el tributo agrícola era recolectado en el momento de la cosecha, y parte de él se almacenaba en trojes locales, en las sementeras se recogía al tiempo de la cosecha y se encerraba el tributo en cada pueblo en casa y trojes, que habían sido destinadas para ello, para irse gastando gradualmente, salvo en el caso del Valle de México, ya que se traían a la ciudad para provisión de la gente que allí habla, por que no había donde sembrar por ser todo laguna.

En cada pueblo o cabecera existía una casa de comunidad llamada calpizcalli o texancalli donde se recogía el tributo. Del tributo de la casa común se pagaba una parte al soberano, otra a los funcionarios locales y la tercera parte se quedaba para la comunidad.

El tributo no agrícola era enviado a la ciudad de Tenochtitlán inmediatamente después de su entrega a los calpixques, donde se guardaba en los almacenes reales. Estos almacenes eran claves para el mantenimiento de la ciudad ya que para 1514 la mayoría de los bienes necesarios para la subsistencia provenían de tierra firme."

relacionado con él, el cargo significó además un símbolo de prestigio. Paralelo a ello, se debían cumplir con ciertas funciones (ahora llamadas tareas) como eran: mantener el orden y la paz (una idea de servicio público según la postura francesa del servicio público) y, en ocasiones actuar como juez. Lo que si puede encontrarse es que todo aquello que se recolectaba, no se encontraba en poder exclusivamente del gobernante, ni consumido únicamente por él, de una manera u otra se utilizó por la nobleza (de aquella época como sinónimo del feudalismo) y la burocracia (concepción novedosa del siglo XIX a XX) y en última instancia por el pueblo.

**5. De su distribución excepcional.-** En ocasiones la distribución de lo recaudado se realizaba en épocas de hambre, sequía o epidemia, en consecuencia, se practicó la apertura de los almacenes reales para distribuir principalmente alimentos, como excepción, mostró la protección del gobernante a sus “tributarios” (conocidos ahora como contribuyentes).

**6. Consecuencias del no pago tributario.-** En este sentido, existieron actividades de no pago como símbolo de rebeldía, había quienes deseaban independizarse, o simplemente dejaban de enviar su tributo manifestando con ello su descontento y deseo de libertad. Las consecuencias no se hicieron esperar y el imperio enviaba a sus fuerzas represoras para castigar a los rebeldes. No importaba que se llegara al exterminio total de la población y la destrucción de sus viviendas o templos.

**7. Producción, tributos y obras públicas.-** Quizá este sea un antecedente más de la relación tributaria con los sujetos que tributaban. En efecto, para el caso, los pueblos tributaban de acuerdo a lo que producían ( <sup>8</sup> ), es decir, los pueblos que tenía cacao o algodón tributaban esta clase de productos, sin embargo, frecuentemente lo que se pagaba se adquiría también por comercio, **el tributo en servicio se aplicaba a la construcción y mantenimiento de obras públicas como caminos, templos, entre otros;** el servicio doméstico en casas y templos de los gobernantes, el trabajo agrícola o en forma de servicios profesionales como sería el caso de los músicos, artesanos o cantores. Se deduce históricamente que este sistema resultó benéfico para las necesidades apremiantes de la población de aquella época, permitiendo con su conocimiento, asegurar por parte de los gobernantes la continuidad y permanencia del bienestar de sus súbditos.

**8. Del monopolio de productos.-** En este sentido parecería que esta actividad es una constante histórico-económica, pues también el imperio azteca a través del sistema de tributos, ejerció el monopolio sobre ciertos productos, principalmente aquellos que se consideraron según éste, de gran valor dentro de su cultura.

---

( <sup>8</sup> ) BARTRA..., *op. cit.*, nota a pie (2), p. 39. menciona que “Se tributaba tanto en especie como en trabajo, todos los pueblos tenían asignado su tributo; había pueblos cuyo único tributo consistía en la construcción de las casas, palacios y templos que requería el Estado (*imperio*), con la obligación de proveer no sólo la mano de obra, sino los materiales de construcción; otros pueblos tenían la responsabilidad de proveer durante todo el año la leña necesaria para el palacio”.

### 1.1.2.- Apuntes sobre la organización del sistema tributario

Una vez que se imponían los tributos que debían pagar las poblaciones sojuzgadas, (*supra*, §§ 1.3 y 1.1.3), ingresaban a la organización establecida por los conquistadores. Y se requería de una organización compleja y bien controlada debido a la variedad de productos que se entregaban, así como las grandes distancias de donde provenían, además de que MIRANDA ( <sup>9</sup> ) expresa que: ...“Las cargas fueron distribuidas entre pueblos y grupos de manera nada sistemática, ya que a unos habitantes se les señaló unas contribuciones y a otros otras, sin más criterio directriz que el obligado de la posibilidad de poder dar lo que se les pedía...”

Los tributarios que organizados como provincias y pueblos tributaban según su calidad, gente y tierras que tenían, es decir, producían y labraban sin que fuese necesario salir a buscarlo fuera de la localidad, por que además la mayor parte del tributo provenía de zonas donde éste se producía, enfatizando que también a su vez tributaban productos que obtenían por comercio o de otros pueblos dependientes. Los mexicas al ir ampliando su territorio producto de sus conquistas, requirieron de una organización eficaz que recaudara y controlara el producto de sus tributos obtenidos.

Ante tales características, como modelo de significado de los tributos en la época prehispánica, sirve para entender la misión de los funcionarios encargados de la recaudación, para fines diversos, pero sin perder de vista la referida a nuestro objeto de estudio, diversas obras públicas relacionadas con la idea de servicio público y sus mecanismos de funcionamiento prestados por el imperio azteca

#### 1.1.2.1.- Funcionamiento y características de los recaudadores del imperio: Calpixques, Tequitlato y Petlacalcatl

Como en todas las culturas, la figura del recaudador no faltaba, en este caso, los **Calpixques** funcionarios del imperio que con la ayuda de funcionarios menores subordinados, concretaban la recolección del tributo que debían pagar las culturas vasallas, MOHAR ( <sup>10</sup> ) nos relata algunas actividades y características de éstos.

En primer lugar, la supervisión de la recolección del tributo local, la asumió el **Tequitlato**, fue un funcionario nombrado por la autoridad regional o provincial, y los bienes los recogía y enviaba al centro regional, para después trasladarlos a la capital de la provincia, y ya depositados los bienes, la responsabilidad recaía en el **Calpixque**, quién los enviaba a la capital Tenochtitlán, además de que éste (y los de su especie), tenían ciertas funciones políticas como gobernantes de las provincias sujetas, así como asegurar su remesa y transporte de las cuentas provinciales, pero una de sus actividades importantes era el estar al tanto del nivel de las reservas de los productos

---

( <sup>9</sup> ) MIRANDA, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, Cd. de México, El Colegio de México, 1980, p. 33.

( <sup>10</sup> ) *Ídem*, nota a pie (1), p. 20

alimenticios, y evitar la escasez, situación que lo ponía en contacto con el soberano. De esta forma por la falta de alimento, se daba la exención o se aplazaba el pago del tributo; o en caso extremo el soberano ordenaba abrir los graneros públicos para su distribución. También **inspeccionaban la construcción de edificios públicos, la conservación de caminos y el suministro de servicio doméstico a los palacios**, recibían tierras asignadas en la misma localidad y trabajadas por los macegales locales, al mismo tiempo que eran obsequiados en las festividades por el soberano y por último, debían llevar una minuciosa cuenta, para que en su caso, si se daba el fraude o robo, se aplicaba la pena de muerte.

Como puede observarse la recaudación estaba encargada a una multitud de agentes a quienes el imperio mexica les otorgaba un bastón en una mano y mosqueador en la otra para poder distinguirlos, pero además, en el caso de Tezozomoc, crea el *petlacatl* considerado el *calpixqui principal*.

### 1.1.2.2.- Características principales sobre el pago del tributo

Como se ha expuesto, y sin perder el matiz, en la época prehispánica, el pago del tributo ( <sup>11</sup> ) podía realizarse en especie o en un servicio personal ( <sup>12</sup> ), empero en cuanto a éste básicamente consistía en un servicio doméstico, el cual se desempeñaba en: la casa de los señores, en el trabajo de sus campos y en **el trabajo en las obras públicas (un antecedente del servicio público)**, pero principalmente en la guerra para cumplir con el servicio doméstico (ahora el servicio militar). Es importante enfatizar que este tipo de tributo fue un elemento muy importante en el desarrollo y crecimiento de la ciudad de Tenochtitlán, ya que a través del mismo se podía de una forma fácil satisfacer ciertas necesidades colectivas, como se ha indicado, estos es, en construcción de obras dirigidas a la colectividad o contribuyendo con el funcionamiento de ciertos servicios destinados a los habitantes en general ( <sup>13</sup> ). En el caso de nuestro estudio, podemos decir que **de esta manera los mexicas recibían y organizaban la mano de obra que les permitía realizar las grandes obras públicas como templos, palacios, acueductos, caminos, diques o jardines.**

---

( <sup>11</sup> ) *Supra*, nota a pie (9), p. 33. La frecuencia del pago podía ser de veinte en veinte días, cada ochenta días, una vez en el año y dos veces en el año. Los tiempos en que se pagaba el tributo fueron también muy variados: de ochenta en ochenta días, dos veces al año y cada año, lo procedido de las sementeras se entregaba al tiempo de la cosecha, por lo que atañe al tiempo, el servicio personal fue o permanente prestando servicios domésticos y los abastecimientos diarios.

( <sup>12</sup> ) BARTRA..., *op. cit.*, nota a pie (2), p. 23, y con respecto al pago en especie ya se ha mencionado que este básicamente se daba en productos que se producían o se adquirían en la región tributaria siendo principalmente el pago de maíz, frijol, chíca, huauhtli y chile.

( <sup>13</sup> ) MOHAR..., *op. cit.*, nota a pie (1), p. 24. En el caso de la construcción del dique en los alrededores de Tenochtitlán, los cronistas señalan como fue construido con la aportación del material y el trabajo de tributarios, siendo de suma importancia la organización socio-política para la realización de grandes obras teniendo en cuenta la existencia de una tecnología poco desarrollada.

Por ello y siguiendo a MIRANDA ( <sup>14</sup> ) el tributo en conjunto (lo que por diferentes conceptos daban los macehuales), tuvo sin duda muy variada cuantía. Es casi seguro que ésta fue bastante elevada en los pueblos que, además de acudir con prestaciones a sus señores particulares y de sostener sus servicios colectivos, tributaban a poderosos señores universales, cuyo gran aparato militar, político y administrativo les obligaba a gravitar fuertemente sobre los grupos que sojuzgaban. Y es indudable que los pueblos de civilización atrasada tributaron menos que los poseedores de una organización político-social adelantada; no solo por ser menores sus necesidades colectivas, sino también por su menor posibilidad de contribuir con el sostenimiento de las obras y servicios destinados a la colectividad

### 1.1.2.3.- Aspectos fundamentales de la organización del sistema tributario

Una parte muy importante de la organización del sistema tributario consistía en el aspecto contralor del registro de todo lo que se recibía como pago. MOHAR ( <sup>15</sup> ), da cuenta de ello, pues nos dice que cada **Calpixque** registraba lo que se recibía y que luego se enviaba a Tenochtitlán al funcionario mayor o **Petlacacatl**, que lo incorporaba con la totalidad de los registros. Esto implicó una infraestructura periférica y central (como antecedente de la centralización y desconcentración).

En ello, la llamada matricula de registros era precisamente uno de los documentos donde se encontraban inscritos los pueblos tributarios, el tipo y cantidad de tributo recibido.

Puede decirse que el sistema contable de los mexicas, aún es vigente, y su clasificación en libros, será otro antecedente en nuestro país, cuya ilustración, según (el autor) nos expresa que los grandes señores universales llevaban la cuenta del tributo recogido y gastado en libros de pintura; los mayordomos inscribían en libros particulares la contabilidad local o provincial, lo cual terminaba inscrito en la capital del imperio en libros generales, contenido el conjunto de todos los datos tributarios comunicados por la red de funcionarios recaudadores.

### 1.1.3.- La relación: político-social y tributaria mexicana

La antigua sociedad mexicana, al igual que y haciendo una referencia a nuestro objeto de estudio (*infra*, § 4.2.2), siguen dándose las desigualdades políticas, económicas y tributarias respecto la eficiencia de los servicios públicos en el municipio

---

( <sup>14</sup> ) MIRANDA..., *op. cit.*, nota a pie (9), p. 29.

( <sup>15</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (1), p. 25.

de Naucalpan de Juárez. En el primer caso, estaban fuertemente estratificadas ( <sup>16</sup> ), pudiéndose distinguir básicamente dos grandes estratos: el de la nobleza y el del pueblo, como se detallará en seguida, y con soporte en MOHAR ( <sup>17</sup> ). La estratificación se distinguía y definía:

1. La nobleza o pillis, conformó el grupo dominante, por individuos que desempeñaban puestos políticos, controlaban la religión, la economía y principalmente la tierra, entre ellos se encontraban los guerreros, que emparentaban con las casas nobles a través de alianzas matrimoniales para fortalecer al imperio y lograr el control territorial. Este estrato socio-político y militar recibía el tributo y dirigía la guerra.
2. El pueblo común o macehuales no tenían relación por vía de parentesco con la nobleza y se dedicaron principalmente al cultivo de la tierra, las artesanías, el comercio y la base del ejército, en caso de guerra; y todavía aún, constituían la fuerza de trabajo, aportaban el pago de tributo y en términos políticos fueron el grupo dominado.

#### 1.1.3.1.- Una clasificación restringida de los tributarios del imperio mexica

Si fue menester describir la relación sociopolítica de los estratos, también en sentido estricto, debemos describir una segunda clasificación del sistema tributario prehispánico. Se constituyó por lo que hoy en día constituyen los denominados tributarios, éstos, pagan el tributo a los tributados, y dentro de cada uno de sus rangos sociales tenían poderes económicos, derecho a cierto tipo de tierra o a sus productos, o bien, a recibir prestaciones, pero lo fundamental es que todos de manera diferente según su posición económica y social, tenían el deber y obligación de dar bienes y servicios al organismo político ( <sup>18</sup> ), y cuya clasificación nos la explica *grosso modo* y parafraseando con COSÍO-VILLEGAS ( <sup>19</sup> ):

---

( <sup>16</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (1), p. 26. Entendiéndose por estratificación social una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales, que establecía una diferenciación en cuanto a los derechos a los medios de producción y el control de los órganos de gobierno.

( <sup>17</sup> ) *ibidem*.

( <sup>18</sup> ) Además de los tributados y tributarios tendríamos que distinguir a otra clase de individuos: los exentos de pagar tributo, ya que dentro de la población había individuos que no pagaban tributo, los cuales eran: a) Los nobles funcionarios, guerreros distinguidos y la gente relacionada con el palacio, como eran los tlacuilos, cantores y artistas, b) Dentro del segundo grupo las personas que no pagaban, pero tampoco recibían tributo, los cuales son: los jóvenes que dependían de sus padres, los pobres, los huérfanos, las viudas, los lisiados y los que servían en los templos o estaban dispuestos para el culto de sus ídolos en ningún tributo servían. c) Después de cumplir cincuenta y dos años, el macehual quedaba liberado del pago del tributo y de las prestaciones personales, mismos que habían sido vencidos por los mexicas, debían pagar no sólo el tributo en especie y en servicio a su nobleza nativa, además de, mantener a la nobleza extranjera que los había dominado y vencido y sobre todo, aportar sus servicios tanto para la construcción de las grandes obras como en el servicio en la casa de los señores.

( <sup>19</sup> ) COSÍO-VILLEGAS, Daniel, *et al*, *Historia general de México*, Cd. de México, Coed. El Colegio de México y Harla, 3ª ed, t.I, 1976, p. 221.

- A) Los **calpulleque**, hombres libres con goce de la propiedad comunal y miembros de un **calpulli**, *campesinos* que pagaban tributo en especie y en servicio, esto es, de lo que obtenían en su cosecha y algunas veces de artículos que habían adquirido en otras regiones. Su deber y obligación comprendía además del pago en especie, el servicio en trabajo, consistente en mano de obra para cultivar las tierras del dominio público del imperio, de los templos, además del servicio doméstico en las casas de los nobles.
- B) En cuanto a los **tecaleque**, trabajaban la tierra de un señor con algún cargo público, rendían tributo y servicio al teuctli que era la cabeza de un tecalli o casa principal, equivalente al tlatoani.
- C) Estaban los labradores de tierra ajena (o patrimoniales de los pillis), llamados **mayerques**, por ello no eran propietarios agrarios y se hallaban arraigados a las tierras de sus señores a los cuales pagaban renta y tributo en especie, trabajaban también sus campos que les proporcionaba agua y leña. En cuanto a los tributos, lo pagaban directamente al señor de las tierras y no al tlatoani.
- D) También estaban los **artesanos y mercaderes** cuyo deber y obligación era el pago de tributos relacionado con su profesión, es decir, lo que manufacturaban y lo que comerciaban, pero con la característica de que estaban exentos del servicio personal ( <sup>20</sup> ).

### 1.1.3.2.- Un bosquejo de la jerarquización de los tributados

En el mismo sentido de lo expuesto en el epígrafe que antecede, pero en sentido contrario, el vocablo los **tributados**, hace referencia a quienes recibían el pago del tributo, mediante especies o por bienes y servicios, cuya cantidad y calidad dependía de su importancia dentro de su propio estrato; los cuales son descritos por MIRANDA ( <sup>21</sup> ):

- A) En una especie de primer nivel, estaban los **grandes señores**, o **señores universales**, quienes tenían como vasallos a pueblos gobernados por otros señores; éstos fueron los tlatoanis de México, Texcoco y Tlacopan.
- B) En segundo nivel, se hallan los **caciques, gobernadores o señores particulares**, aparentemente los mismos quienes recibían tributo de los pueblos que les estaban sujetos directamente, en este caso tendríamos a los llamados **tecuhtli**, que eran

---

( <sup>20</sup> ) *Supra*, nota a pie (1), p. 29. al respecto comenta: "La exención del servicio personal de los artesanos y mercaderes demuestra su posición privilegiada dentro del sistema tributario. Esta posición era derivada de la importancia que tenían los artesanos y mercaderes para la vida de la nobleza mexicana, ya que a través de ellos disponían de elaboradas artesanías y artículos de lujo."

( <sup>21</sup> ) MIRANDA..., *op. cit.*, nota a pie (9), p. 27.

cabezas de un tecalli o casa principal, al que pertenecía un cierto número de gente común.

- C) En el tercer nivel, se hallan los **nobles** o **pillís** que ejercían cargos públicos, como por ejemplo los jueces encargados del gobierno y la justicia local. Éstos recibían tributo de quienes estaban bajo su dependencia y trabajo en el caso de tener tierras asignadas.
- D) Fuera de los estratos anteriores, existieron las **comunidades** o **barrios**, en las cuales la riqueza únicamente se destinaba para el sostenimiento de magistrados y funcionarios (tributados en alguna forma), y a satisfacer aquellas necesidades de la colectividad, **mediante la financiación (como lo sería nuestro objeto de estudio), de algunos servicios tales como distribución de agua, instalación de mercados y servicios de salud.**
- E) También fuera de la jerarquización (*supra*, § 1.1.3), los **templos** llegaron a tener como tributarios a pueblos enteros con el fin de sostener al culto a sacerdotes (lo que después fue el diezmo en la época colonial y ya muy avanzado el siglo XX).
- F) Y por último la **milicia**, además del tributo ordinario, los pueblos conquistados tenían otras obligaciones que se llevaban a cabo cuando el ejército iniciaba una campaña para conquistar nuevos territorios, así los pueblos que quedaban a su paso debían mantener y hospedar al ejército (antecedente de la requisa militar), ya que de lo contrario, comprometían su seguridad.

#### 1.1.4.- El tributo como instrumento de pago y mantenimiento de servicios comunitarios: una adecuación al tema

La idea de los servicios a la comunidad mexicana, está ligada históricamente al término de "servicio público" contemporáneo, y éste a su vez una consecuencia de la Revolución Francesa (*supra*, § 2.1.2 ). En la época prehispánica el término no se usó, pero sí se ocupó del establecimiento y mantenimiento de los servicios comunitarios como equivalente del servicio público, por lo que para el desarrollo del presente trabajo, frecuentemente se mencionará dicho término para referirnos al contenido de su significado tal y como se concibe actualmente ( <sup>22</sup> ).

Considerando que el tributo en aquella época formaba parte muy importante de la economía de esa organización era porque a través de él se podía contar con los suficientes elementos necesarios para dar vida y funcionamiento a las ciudades

---

( <sup>22</sup> ) OLIVERA-TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*. Cd. de México, Porrúa, S.A., 7ª ed., 1997, p. 54. Nos referimos con el término de "servicio público" al respecto OLIVERA-TORO nos da su definición: "servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme"; así como el criterio legal del concepto en la vieja Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984.



prehispánicas (fin que sigue siendo válido), mediante la satisfacción de sus propias necesidades, lo que llamamos ahora, de "carácter general". Bajo este orden de ideas, todavía no podemos hablar de la existencia de un Estado encargado de proporcionar los servicios públicos, tal y como se concibió a partir del siglo XVIII y hasta la actualidad, y dentro del funcionamiento del Imperio Azteca, como se ha expuesto y como nos lo ha hecho saber las distintas posiciones doctrinales de las diferentes fuentes pictográficas.

En este tenor, parte del tributo servía para el establecimiento y mantenimiento de los servicios comunitarios tales como: construcciones de avenidas, edificios, lugares públicos, acueductos, mercados entre otros. La prestación de éstos, estaban en manos de las autoridades de las ciudades como lo es el caso del **tlatoani** (autoridad política y religiosa), ya que en la sociedad mexicana el Tlatoani o gobernante era el receptor supremo de los tributos que llegaban a Tenochtitlán y también controlaba su redistribución, por lo que el Tlatoani no podía disponer libremente del tributo, que constituían el sector económico más directamente controlado por el gobernante y por lo tanto uno de los pilares de su poder, y que su utilización existía en cuatro formas según MOHAR ( <sup>23</sup> ):

1.- Los de **consumo directo**.- consistente en que una parte de los alimentos se utilizaron para el mantenimiento del Tlatoani, su familia y sus funcionarios que vivían en el palacio, al igual que la servidumbre y los artesanos que allí trabajaban, también los funcionarios políticos cuando asistían a reuniones convites y visitas de señores extranjeros, los cuales consumían productos tales como: maíz, frijol, chía, huautli, cacao, mil, sal, etcétera; además de ello había: 1) productos de uso diario como tecomates, esteras, espalderas y otros, que se destinaban en gran parte al palacio, además el consumo del cacao como bebida reservada a la nobleza.

Podemos concluir que el uso de estos productos se daban principalmente en el palacio del Tlatoani; y 2) productos elaborados de lujo cuyo uso estaba destinado principalmente al gobernante, nobleza y funcionarios políticos, tales como: Mantas, ricas alhajas, oro y plumas y que se hallaban sometidos a criterios de "Ley" muy rígidos para controlar su uso, ya que no cualquier persona podía gozar de esta clase de productos, esto derivado de la muy marcada diferenciación social existente en aquella época. Para el caso de los textiles en algodón y las divisas así como los adornos correspondían a rangos sociales y militares determinados, por su posición en los estratos sociales, políticos y económicos.

2.- **La redistribución**, al igual que los de consumo, una parte del tributo, como eran trajes, rodela y mantas, principalmente, estaba destinada a ser redistribuida en ocasiones ceremoniales o en la guerra. Así MOHAR, relata cómo el gobernante distribuía a los guerreros (valientes) mantas insignias y adornos. En cuanto al culto se requería de ciertos productos de lujo que provenían del tributo y que se ha dicho, sólo podían ser utilizados por la clase gobernante, entre ellos: el papel, copal, pelotas de hule, oro, turquesa, plumas ricas, conchas y mantas.

---

( <sup>23</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (1), pp. 38-40.

3.- Respecto a la **inversión** en otras actividades económicas, también parte del tributo se invirtió en el comercio a larga distancia a través de los comerciantes profesionales, con el uso de las materias primas, destinadas a la manufactura artesanal que permitió una tributación sobre de grandes cantidades de productos textiles.

4.- Finalmente, y según nuestro tema de tesis, el **sostenimiento de obras y servicios comunitarios**.- resulta ser de suma importancia exponer que dada la gran cantidad de bienes y servicios que permitieron una importante recaudación, gran parte se destinó a la satisfacción de las necesidades de los habitantes.

## 1.2.- LA POLÍTICA FISCAL EN LA NUEVA ESPAÑA CON RELACIÓN A LOS SERVICIOS PARA LA COMUNIDAD PRESTADOS POR LA IGLESIA

Durante el siglo XVIII se inicia y se alcanza un primer desarrollo en los dominios españoles de lo que fue el imperio español, nos referimos a lo que hoy conocemos como política fiscal; esto es, la organización de los ingresos y de los gastos públicos, dirigida conscientemente por las autoridades novo hispanas con arreglo a principios racionales, buscando el mejoramiento económico colonial y de la corona española.

Este hecho tiene lugar en una época en que las concepciones de la vida política y social llevan a una acción racional en todos los ámbitos de la actividad humana, bajo las ideas de la ilustración, el destino del hombre se concibe como un progreso realizable mediante la práctica de los dictados de la razón, que fueron haciéndose palpables por medio de la ciencia. En la política, esa idea de progreso se manifiesta como un afán reformador y da lugar a la creación de múltiples instituciones dentro del poder público, que llegan a considerarse como el instrumento para alcanzar el bienestar material y espiritual de la población.

Las nuevas ideas cobraron vida dentro de los Estados monárquicos. No se niega entonces en ellos el derecho absoluto de los reyes, pero se les hace evidente la necesidad de realizar reformas que cumplan con los cometidos de bienestar de la Colonia, se acepta el despotismo, pero indicando los cauces racionales en que debe actualizar su poder (que se hace ilustrado), sustituyendo al patrimonialista y proteccionista de épocas anteriores. Las obras y órdenes de los monarcas para lograr el bienestar de los gobernados dejan de ser exclusivamente producto de la caridad piadosa, y van reconociendo poco a poco móviles seculares; al lado de las consideraciones que impone la piedad se advierten las de la filantropía y la eficacia con un marcado carácter secular nacionalista.

Esta exposición histórica, reviste especial importancia para comprender la estructura fiscal novo hispana, ya que uno de los medios por los cuales la colonia influía más directamente sobre la vida de los gobernados fue mediante el cobro de impuestos y la imposición de otras cargas tributarias para hacerse llegar de recursos, los cuales fueron distribuidos en diversos rubros, entre ellos el de los servicios públicos.

En una época de transformaciones capitales, como lo fue el siglo XVIII, la estructura fiscal sufrió alteraciones importantes, pues al lado de la reorganización de los elementos tradicionales que componían el aparato impositivo, aparecieron otros nuevos, obedeciendo tanto la reorganización como la inserción de otros renglones a las tendencias generales de las fuentes de ingresos de aquella época.

Por ello, si queremos comprender la estructura fiscal de la Nueva España, alterada por las reformas que se hicieron en la segunda mitad del siglo XVIII, tenemos que asomarnos previamente a las principales reformas político-administrativas de carácter general que envolvieron a la estructura fiscal, dándole un nuevo sentido a las partes que tenían desde épocas anteriores e incorporando nuevas tendencias enfocadas a la financiación del reducido conjunto de actividades de la Nueva España. Una vez advertido esto, pasaremos a ocuparnos de la estructura fiscal, viendo cuáles fueron los conceptos fundamentales con que se articuló, advirtiendo sus partes principales y su importancia con respecto al ingreso y al gasto público.

Esto último requeriría una apreciación cuantitativa del ingreso y del gasto, pero no es posible hacerla de manera completa con los datos con que contamos actualmente y sin una crítica de las cantidades que observamos en las fuentes que hemos manejado. Sin embargo, es posible obtener una idea de la importancia cuantitativa que, si bien incompleta, puede ser útil.

### **1.2.1.- Descripción de los principales órganos y reformas político-administrativas del imperio español en los albores del siglo XVIII**

La actividad gubernamental se enjuicia con nuevos criterios, los cuales exigen del monarca el uso de sus facultades omnímodas en beneficio de su poderío, que debe asentarse sobre el bienestar material y cultural del reino. Se utilizan con ese objeto de los medios y los conocimientos que la época aconsejaba, y se llega a la racionalización del poder.

El aparato teórico que hay detrás de este hecho es evidente; basta recordar que la economía política es un producto del siglo XVIII, y tener presente que los conocimientos que se articularon en esa ciencia, ejercieron una influencia innegable en la conformación de las instituciones prácticas que la acompañarían en su desarrollo a lo largo de ese siglo. Siguiendo esos criterios surgirían planes que se transformarían en instituciones generales que comenzarían a desplazar la legislación casuística que la corona había impuesto en los dominios españoles, y que salvo la excepción de las ordenanzas de descubrimiento y población dadas por Felipe II en 1573, se habían ideado para resolver problemas planteados en casos particulares ( <sup>24</sup> ).

---

(<sup>24</sup>) LIRA-GONZÁLEZ, Andrés, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 1998, p. 29.

La razón como instrumento capaz de acoger la multiplicidad de situaciones generales, se puso en juego como un instrumento de la acción pública, dando lugar a la creación de nuevos organismos con poderes bien delimitados, que obedecían a una centralización efectiva del poder en el monarca; y éste, dándose cuenta de los muchos problemas de índole diversa que habría de resolver, estableció esferas de competencia enfocadas a la solución de ellos. Al lado de otros, el problema hacendario adquirió una entidad definitiva destacándose más a lo largo del siglo XVIII.

Los pasos más importantes en este sentido fueron la creación de las Secretarías de Despacho por materia ( <sup>25</sup> ) y el establecimiento del régimen de intendencias ( <sup>26</sup> ), primero en la metrópoli y después en los demás dominios españoles. Con estas realizaciones prácticas, la consideración teórica del problema hacendario culminaría también en obras de importancia.

La Real Cédula de 11 de noviembre hizo el reparto inicial en dos cuerpos. Todo lo que atañía directa o indirectamente a la hacienda, guerra, comercio y navegación de Indias fue atribuido a la Secretaría del Despacho; al Consejo de Indias se le asignó todo lo relativo al gobierno municipal, al Real Patronato y la facultad para conceder licencias para pasar a ultramar y proponer individuos para empleos "puramente políticos". Éste era un órgano principal en el gobierno de las colonias durante el gobierno de la Corona Española, perdió sucesivamente sus poderes más importantes a favor de otros organismos creados por las nuevas reformas administrativas, los cuales tomarían desde el primer momento al problema hacendario como una de las cuestiones principales.

La importancia que tendría la cuestión hacendaria y la fiscal en particular, en este hecho es de primer orden. Una de las importantes razones de la implantación del régimen de Intendencias en la Nueva España fue el saneamiento de la hacienda pública, a fin de asegurar los ingresos y su regular administración. Con las Intendencias se desplazaba al sistema administrativo de las alcaldías mayores y corregimientos, que estaban a cargo de funcionarios sin sueldo (alcaldes mayores y corregidores), atendiendo a las ganancias que les dejaba el comercio de artículos de avío y refacción para las empresas dentro de sus distritos. Las intendencias establecidas sobre

---

( <sup>25</sup> ) *Ibidem*, p.30. Al respecto LIRA-GONZÁLEZ, comenta de las secretarías de despacho por materia que "Su creación data de 1705, al irse desdoblando la Secretaría del Despacho Universal en varias especiales. Para mediados del siglo encontramos cinco: la de Estado, la de Asuntos Extranjeros, la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, la de Marina e Indias y **la de Hacienda**" y que la secretaria de Ultramar (de Marina e Indias), creada y conformada en 1720 por reales cédulas de 20 de enero y 11 de noviembre, absorbió importantes atribuciones de orden administrativo y legislativo, que hasta entonces habían pertenecido al Consejo de Indias.

( <sup>26</sup> ) *Ibidem*, pp.30-31. Dentro del sistema político administrativo, el **régimen de intendencia**, fue sin duda el cambio más importante en los dominios españoles. En la península, las intendencias se introdujeron primero con facultades puramente económicas durante la guerra de sucesión (1701-1714), y se suspendieron en 1718; pero en 1749 se restablecieron, ampliando sus atribuciones a las materias administrativas, judiciales y militares. En América se introducirían las intendencias mucho más tarde; en Río de la Plata en 1784, y en Nueva España a fines de 1786, cuando se promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia, el 4 de diciembre de ese año.

circunscripciones territoriales, se pusieron bajo la autoridad de funcionarios a sueldo, los cuales debían de dedicarse exclusivamente a la administración de los recursos del rey ( <sup>27</sup> ).

En la materia hacendaria este cambio tuvo efectos inmediatos; el **Superintendente general** fue, a partir de ahí, la máxima autoridad de la Real Hacienda desplazando al Virrey que había ocupado ese puesto hasta entonces. Con esa nueva autoridad a la cabeza, se creó entonces un nuevo organismo que fue **La Junta Superior de la Real Hacienda**, presidida por el Superintendente General e integrada por el Regente de la Audiencia, el Fiscal de la Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas (tribunal que vigilaba el ejercicio de la administración de la Hacienda y conocía de las cuestiones planteadas por los problemas hacendarios y fiscales. Actualmente a nivel federal: Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y a nivel estadual, Contaduría General de Glosa ) y el contador o tesorero del ejército de la Real Hacienda.

A excepción del presidente, los miembros de la junta eran funcionarios que ejercían cargos establecidos con anterioridad, su congregación en un organismo abocado al problema hacendario y fiscal daría un nuevo sentido a su desempeño: la unificación de criterios en lo referente a ese aspecto particular de la administración.

Bajo los anteriores cambios no sólo administrativos, sino en la estructura política y económica de la Nueva España solamente se pretendía asegurar el control absoluto de los ingresos recaudados, **pero sin destinarlos a la satisfacción de las necesidades de la colectividad**, en efecto, el gobierno instaurado en la Nueva España de ninguna manera se preocupaba por las necesidades de sus habitantes, en realidad la muy reducida Administración virreinal existente en aquella época, aún no contemplaba dentro de sus propósitos la creación de una serie de actividades tendientes a beneficiar a la colectividad, lo que hoy en nuestros días conocemos como dotar de servicios públicos a los destinatarios en sus diversas modalidades [súbditos, usuarios, beneficiarios y clientes. *Vid*, CORTIÑAS-PELAÉZ: *infra*, notas a pie (42), (104) y (112), así como el § 3.1.2].

Todas estas reformas influyeron en dotar de autonomía política, financiera y administrativa a la provincia española, en lo referente a la cuestión hacendaria y fiscal, además de determinar funciones y tratar de reunir a los individuos encargados de puestos relacionados con estos aspectos del gobierno; esto equivaldría a la racionalización del poder, dependiente ahora más de cuestiones objetivas, definidas legalmente, también se apartaron a los funcionarios de cualquier otra actividad diversa de la administración de los efectos públicos, creándose así una verdadera burocracia (en la concepción sociológica de MAX WEBER).

---

( <sup>27</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (24), p.31.

## 1.2.2.- Evolución, fines y clasificación fiscal en la Nueva España hacia la segunda mitad del siglo XVIII

Hacia 1791 la hacienda novo-hispana carecía de complejidad y su sencillez contrastó con el desorden existente, al principio de la colonia que introdujo el desorden fiscal que imperó en la península; pero se encontraron en el siglo XVIII claras supervivencias del dispositivo rentístico medieval, pero entre lo sencillo, ésta se iba a complicar, la hacienda evolucionó a la llegada de la segunda mitad del siglo XVIII y con las reformas sucesivas en la práctica. Gracias a los distintos investigadores (citados por LIRA) en este período, han dado datos precisos de algunos elementos financieros y fiscales de aquella época ( <sup>28</sup> ):

El primero de ellos, fueron el ingreso y el gasto público ( <sup>29</sup> ), se concibieron lógicamente como interdependientes, formando la base material en que descansó la política del reino.

El segundo fueron los ingresos que ayudaron a sufragar el gasto público, incluyendo los bienes de la corona constituidos por: los impuestos directos, indirectos ( <sup>30</sup> ) y mixtos ( <sup>31</sup> ); penas y confiscaciones; bienes propiedad de la monarquía; bienes mostrencos y; de las empresas de la Corona (reino).

---

( <sup>28</sup> ) *Ibidem*, p.34.

( <sup>29</sup> ) *Ibidem*, p.35. Dentro del gasto público que satisfacía la masa común, debe destacarse el **perpetuo**, que se determinaba anualmente de acuerdo a los ingresos restantes y una vez que se conocía el total líquido de todos los ramos. Los conceptos de este gasto, según se advierte, eran:

I) Situados.- Cantidades destinadas al mantenimiento de tropas, gastos de fortificación, sueldos de oficiales y otro de menor importancia, fuera de Nueva España y en distintos dominios Españoles como Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Nuevo México, Florida, etc.

II) Sueldos de justicia.

III) Los gastos de guerra.

IV) Los otros sueldos.- Constituyen gastos ordinarios de administración y defensa del reino.

V) Los pensionistas.- Eran erogaciones que se hacían para pagar obligaciones del Estado con respecto a personas particulares.

VI) Las cargas del reino.- Las cuales consistían en el pago de la deuda pública, ya sea por pagos por réditos sobre capitales o amortización. Aquí cobra importancia el gasto el cual era realizado principalmente en el sostenimiento de los nuevos reinos conquistados por la Corona Española, sin olvidar que el conjunto de ingresos que se lograban recaudar en la Nueva España eran considerados como propiedad exclusiva del Rey, lo cual nos da la idea de que en realidad en este gran territorio la Corona Española no se preocupaba por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, privándolos de todo desarrollo.

( <sup>30</sup> ) *Ibidem*, p. 36. En ambas clases de impuestos encontramos una tasa regresiva, pues los cobros de ellos consisten en cuotas fijas para ciertas personas o en una proporción invariable del ingreso que no atiende a la cuantía total del mismo, en los indirectos, la mayor parte de ellos se componen de una proporción invariable del valor del bien que se grava o de la operación afectada.

( <sup>31</sup> ) *Ibidem*, p. 37. El derecho de fábrica de pólvora era un impuesto mixto, pues lo pagaban los intendentes por el derecho de marcar ganado y su producto era para el mantenimiento de la fábrica de pólvora, lo cual consistía en un monopolio del Estado.

Siguiendo con las aportaciones de LIRA-GONZÁLEZ ( <sup>32</sup> ), en términos generales el gasto se dividió en perpetuos o de mantenimiento, de administración y defensa del reino de la Nueva España; los gastos temporales que eran las afectaciones transitorias que sufre un ramo del ingreso determinado por disposición soberana y por último, los gastos particulares a los que se encontraban afectados de manera permanente determinados sectores de la Real Hacienda. Ésta, como administradora y reguladora del ingreso y del gasto público era un concepto básico en las finanzas de la Nueva España, pues aunque en algunas ocasiones se utilizaba el término "Real Hacienda" como sinónimo de "patrimonio personal del rey" siguiendo el uso tradicional del término, su concepto se apartó del estrictamente personal del rey, lo que puede apreciarse en la estructura fiscal, sobre todo en el sector de ajenos, cuyos bienes sin pertenecer al rey, entraban a formar parte de la real hacienda, para ser administrados y protegidos como recursos reales.

En cuanto a la clasificación de los ingresos reales según su procedencia y destino (su gasto) lo dividió en ( <sup>33</sup> ) [*vid*, nota a pie (186)]:

**Primero.-** los correspondientes a la **masa común**, constituyó la parte principal de la Real Hacienda, la cual contaba con productos que se destinaban a cubrir los gastos perpetuos del reino de la Nueva España, y de otros dominios españoles, y sólo secundariamente se afectaban a gastos especiales (temporales), y es de este rubro de donde se obtenían los ingresos necesarios para poder lograr el mantenimiento material del reino e imperio, y de los pocos servicios comunitarios (aún no se concebía la idea de servicio público).

**Segundo.-** en cuanto a los ingresos particulares, éstos se caracterizaron por representar los rendimientos de la Corona Española cuya finalidad fue aplicarlos a cualquier destino particular, esto es, a ningún fin de carácter general.

Existieron los ingresos ajenos y fundamentalmente siguieron el criterio de la procedencia de los bienes y aunque se llaman ajenos por no pertenecer al patrimonio del rey, entraron en la tesorería real por tener carácter especial.

**Tercero.-** aún vigentes en nuestra ley fundamental, se constituyeron los estancos especiales relacionados con el: tabaco, los naipes y los azogues. Éstos funcionaron al arbitrio del rey y obedecieron a razones políticas y administrativas.

#### 1.2.2.1.- Organización de la Real Hacienda

Utilizando la clasificación que antecede presentaremos la enumeración y clasificación de los sectores que componían la Real Hacienda, expresando los ramos del ingreso en el que se integraban cada uno de ellos y su situación dentro de la

---

( <sup>32</sup> ) *Ibidem*, p. 36.

( <sup>33</sup> ) *Ibidem*, p. 38.

totalidad de la estructura fiscal de aquella época. Como podrá observarse la Administración se transformaba ensanchando su esfera de acción, reaccionando ante una necesidad derivada del crecimiento que va teniendo la Real Hacienda con la expansión demográfica, aunado a las complejas necesidades de satisfacer por parte de organismos encargados de atenderlas, creando de esta forma mayores fuentes de ingreso.

Precisamente los ingresos integrados a la masa común, era el sector más importante de la Real Hacienda por la **cuantía que significó y sus aportaciones a lo que se llama ahora “gasto público”**; en el cual se encontraron los ramos más productivos, y la Real Hacienda fue la responsable de sufragar los gastos de administración y defensa militar. También, comparativamente respecto de los otros sectores, estos ingresos significaron la mayor cantidad y variedad de ingresos fiscales tales como (*supra*, § 1.2.2): impuestos directos e indirectos, penas y confiscaciones de bienes de la corona y mostrencos, empresas de la corona administradas directamente, concesionadas o arrendadas y otros no clasificados ( <sup>34</sup> ), y es por ello primordialmente este rubro fue utilizado para el mantenimiento de los gastos necesarios para proveer satisfactores a la población, que consideramos, para esa época no significaron mucho gasto.

Sin embargo, **poco a poco se empezaba a vislumbrar aquéllas tareas tan importantes y encomendadas a los que más tarde sería el Estado, como lo eran y son: la construcción de iglesias, hospitales y demás servicios necesarios para la población; así mismo no debemos olvidar que durante esta época los servicios del imperio destinados a la población en general, no considerados como públicos, pues en realidad puede hablarse de “servicios de asistencia a la comunidad”**. Los cuales eran proporcionados en forma directa por las autoridades de la ciudad o bien, por la iglesia. Una nota característica resalta lo anterior, pues tanto el **Tlatoani** como la **Iglesia** eran autoridades religiosas que se encargaban de la prestación correspondiente de estos servicios asistenciales comunitarios, aunque debe de señalarse que el gasto destinado a este rubro fue muy escaso, situación que no ha cambiado hasta la fecha. Sí podemos decir que la evolución política y social, culmina con el legado de la Revolución Francesa: la Administración pública y la idea del servicio público (*infra*, § 3.1.2).

Aunque se ha mantenido la idea general del tributo como impuesto, por lo que respecta a los ingresos entrantes a la Real Hacienda, podemos ayudarnos con la doctrina. Para LIRA-GONZÁLEZ ( <sup>35</sup> ), existieron ingresos relevantes que a continuación se describen:

1.- *Los impuestos personales o directos*, se crearon para los tributarios entre los 18 a 50 años de edad; o para los negros libres y los individuos que formaban parte de las castas, que como grupos raciales fueron mezcla con gente de origen africano. La cantidad que debía pagarse fue una cuota fija, impuesta de forma personal y los

---

( <sup>34</sup> ) *Ibidem*, p.39.

( <sup>35</sup> ) *Ibidem*, pp. 39-43 y 47.



obligados a este tributo de una manera u otra se consideraron inferiores y hasta despreciables.

Existió el denominado servicio de lanzas también como cuota fija que debían pagar al rey anualmente los poseedores de títulos.

Para aquellas que ocupaban un cargo público (militares o civiles), se creó la **media anata secular**, el cual debía entregarse al rey en proporción del sueldo. Resaltando por su importancia: **el medio real de ministros** que fue pagado por los indígenas para mantener el juzgado general de indios; **el real y medio de comunidad**, como cuota fija anual a cambio del servicio obligado en la parcela dedicada al cultivo **para obtener recursos para el gasto comunal y los arbitrios, figura muy importante para nuestro estudio, los cuales servían para costear los gastos municipales**, mismos que comúnmente se imponían directamente a las personas que residían en aquéllos lugares, tomando en consideración los bienes y consumos de la comunidad. Este sistema de recaudación fiscal era muy parecido al que actualmente nos rige, incluyendo todos los municipios de nuestro país, en particular el municipio de Naucalpan de Juárez, mediante el cobro de las correspondientes contribuciones por concepto de **agua potable, alumbrado público, predial** entre otras, y contrario a lo que sucede, se ocupaban para costear los propios servicios de la comunidad, más no así para distraer los recursos en otras actividades.

Aunque de forma diferente al impuesto al valor agregado, **la sisa** fue un impuesto sobre la venta de carnes y vinos, cuyos ingresos se destinaban a financiar una obra pública, como lo fue los trabajos de desagüe de Huehuetoca.

**2.- Los impuestos indirectos o reales** (llamados así por recaer sobre las cosas). Por su extensión, baste mencionar que éstos impuestos ponen de manifiesto una abundante y variada actividad económica que fue gravada fiscalmente de muy diversas maneras. Con estos ingresos la Colonia adquiría cuantiosas rentas; entre ellos, **cobra importancia para nuestro objeto de estudio el de los dos reales novenos**, que era un derecho del Rey sobre una parte de los diezmos eclesiásticos ( <sup>36</sup> ), los cuales le correspondía por disposición papal, y su distribución se dividió una parte al Rey, y la otra para la **construcción de catedrales** y gastos para el hospital de indígenas de México, así como a la construcción y conservación de las obras de defensa de lo que hoy es el estado de Veracruz. Por lo que se refirió a la otra parte, se destinó al salario de los curas; de los dos vicarios y auxiliares, así como a casos de necesidad, de culto y evangelización ( <sup>37</sup> ). **Con lo anterior se demuestra que, para esa época, no había**

---

( <sup>36</sup> ) *Ibidem*, p. 41. La importancia del sector eclesiástico dentro de la estructura fiscal y política en general de la corona española y de la nueva España, se puede observar a través de los impuestos a favor de la iglesia: el diezmo eclesiástico (pagado por todos los habitantes sobre la producción agrícola y ganadera) y la mesada y media anata eclesiástica (que pagaban los prelados por razón del desempeño de su cargo) habían sido declaradas por el papa a favor del rey, al igual que otros derechos que en principio pertenecían a la iglesia: subsidio eclesiástico, vacantes y las bulas de la Santa Cruzada. El rey recibía esos derechos con la obligación de administrarlos para dedicarlos a **fines piadosos y de divulgación de la fe católica.**

( <sup>37</sup> ) *Ibidem*.

**un responsable directo de proveer de servicios a los ciudadanos, sino que éstos se proporcionaron en su mayoría a través de la iglesia.**

Otros impuestos indirectos fueron aquellos que se establecieron sobre las actividades **mineras**, la principal fuente de riqueza, sobre todo el oro y la plata que fueron gravados desde su extracción, pasando por la apreciación del contenido del mineral bruto, por su estado en lingote, hasta su transformación en moneda ( <sup>38</sup> ), además del **comercio** que se efectuó entre la Nueva España con España, las Filipinas, Perú y países y cuyo gravamen se realizó sobre porcentajes determinados según la cantidad de mercancía que se lograba exportar y comercializar.

Otros ingresos indirectos lo constituyeron los **comisos** ( <sup>39</sup> ), **las tierras salinas**, **los minerales**, los **bienes mostrencos** (bienes sin dueño, que pertenecían al Rey), las **empresas reales** ( <sup>40</sup> ), y los **estancos** que fueron reorganizados durante la segunda mitad del siglo XVIII, sobre el tabaco, naipes y azogues, que son considerados como monopolios con lo que se afirmaría la intervención del rey, esto es, en la vida económica del reino con la finalidad de ejercer un control sobre la producción de ciertos bienes y de asegurar su distribución en el mercado, por su utilidad e importancia en la economía, o para moderar ciertas actividades económicas propias de aquella época.

Algo que tiene vigencia como instrumento de captación de ingresos, también se estableció un servicio a la comunidad: la **lotería**. Las ganancias se destinaron al sostenimiento del hospicio de niños huérfanos y a otras obras de beneficencia; y, el **Montepío** ( <sup>41</sup> ) como una necesidad de ofrecer ciertas garantías de lo que hoy

---

( <sup>38</sup> ) *Ibidem*. Esta sucesión de impuestos sobre un mismo objeto, en las distintas etapas de su transformación, es un caso típico de piramidización de impuestos, fenómeno que se dio con frecuencia tomando como objeto varios productos provenientes de la Nueva España.

( <sup>39</sup> ) *Ibidem*, p. 40. Que eran bienes confiscados por encontrarse indebidamente en el mercado, bien por que eran objetos de contrabando, o por que su venta se encontraba monopolizada legalmente por el Estado, quien podría administrar directamente el estanco o darlo en arrendamiento a una persona. La cual adquiría por este hecho el derecho a la exclusividad de ese comercio. También fue frecuente la confiscación de bienes cuya venta requería de un pago especial de derechos, como el pulque y otras bebidas.

( <sup>40</sup> ) *Ibidem*, p. 42-43. Entre las que destacaban: a) las que explotaba directamente el Estado y b) las dadas en concesión o arrendamiento. La explotación directa de algunas se entiende por la naturaleza misma de los bienes o servicios que producían, pues eran algo propio y exclusivo del poder público, como ocurría con el papel sellado para actuaciones y diligencias judiciales que se autorizaban con el sello del rey y más claramente aún en el caso de los oficios y las cuchillerías, consistentes en la venta de cargos públicos desempeñados en el aparato estatal mismo. También es claro el caso, ya que eran bienes sobrantes en las oficinas públicas que se sacaban a la venta anualmente, los arrendamientos de tierras y la constitución de censos enfiteúticos, junto con las ventas y composiciones de tierras se comprenden fácilmente como empresas estatales, pues se trataba de bienes del Estado que éste arrendaba, concedía o vendía directamente.

( <sup>41</sup> ) *Ibidem*, p. 47. Al respecto LIRA-GONZALEZ, comenta que: "Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, fueron establecidos los montepíos, cada uno con su propia reglamentación, como organismos de seguridad social para los trabajadores del Estado: el montepío militar en 1761, el de ministros en 1761, el de vestuario de inválidos en 1773, el de inválidos en 1775, el de oficinas en 1784, el de pilotos y el de maestranza en 1785. Sus fines iban en realidad más allá del otorgamiento de pensiones a viudas, huérfanos y madres de los empleados, pues también se les otorgaban a éstos cuando se veían incapacitados para seguir trabajando." Institución que

llamaríamos asistencia social, pero para la época que se trata, fue para una burocracia al servicio de la corona. Fueron creados bajo el patrimonio del rey, en el desarrollo del patriarcalismo, para proteger a las viudas y huérfanos de los empleados públicos, militares y civiles, que durante su vida contribuían con un tanto de su sueldo para formar el fondo de los montes, con lo cual se demuestra que durante la dominación española, poco a poco empezaba a crecer la actividad de aquéllos órganos encargados de prestar ciertas actividades encaminadas a brindar satisfactores a una parte de la población, actividad que en nuestra época en la doctrina conocemos como **cometidos sociales** ( <sup>42</sup> ).

### 1.3.- EL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

En este párrafo, y sin soslayo de lo expuesto, por su etapa histórico-fiscal, desarrollaremos lo que se ha dado en llamar el México Independiente.

El transcurso de una sociedad de antiguo régimen a una liberal moderna no fue fácil, debido a los profundos conflictos que se derivaron del derrumbe del régimen colonial y el subsiguiente proceso de construcción de una nueva nación.

CASTAÑEDA-ZAVALA ( <sup>43</sup> ) a quien parafraseamos, expone que la vida política, económica y social en nuestro país, se desarrolló con una gran influencia de estos fenómenos sociales marcados por dos hechos importantes: **el primero**, un legado económico colonial que en sus últimos años había experimentado una profunda reforma, dando lugar a las condiciones para la ampliación de las relaciones económicas entre las regiones y en el interior de éstas, y **el segundo** por el proceso de adopción y adaptación de la Constitución de Cádiz alrededor de las experiencias de su aplicación en España y por ende en la Nueva España, en particular a partir de la guerra de Independencia.

Estas circunstancias dieron origen para que las localidades y regiones mexicanas incrementaran sus lazos sociales y de identificación política y económica; después de dos intentos por formalizar esta nueva situación, por fin se implantó el sistema federal ( <sup>44</sup> ) y así, las antiguas regiones, intendencias o provincias se fueron constituyendo en los Estados de la nueva nación mexicana.

---

probablemente fue el antecedente directo de los servicios de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

( <sup>42</sup> ) *Vid*, CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al Derecho administrativo I*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1994, pp. 75-79.

( <sup>43</sup> ) CASTAÑEDA-ZAVALA, Jorge, *De colonia a nación, impuestos y política en México 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001, p. 136.

( <sup>44</sup> ) *Vid*, SERRA-ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Cd. de México, Porrúa S.A., 14ª ed., 1998, p. 372. En la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 para la Nueva España, se estableció por primera vez el principio de la división de poderes, en la cual hallamos que: la potestad de hacer las leyes, residió en las Cortes del Rey (artículo 15); la potestad de hacer ejecutar las leyes residió en el Rey (artículo 16); y la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales residió en los tribunales establecidos por la ley (artículo 17).

Los primeros Estados instaurados demandaron soberanía territorial y económica, es por ello que el aspecto fiscal cobró una importancia relevante gracias al establecimiento del aunque incipiente federalismo, cuyos fines era el de evitar un desequilibrio nacional de la finanzas diríamos ahora sí públicas: Desde aquélla época la aportación que realizaron lo que ahora son las entidades federativas integrantes de nuestro federalismo es lo que hoy en día representa un precedente de lo que conocemos como coordinación fiscal, porque en primer término se decidió crear un instrumento fiscal que permitiera a las entidades aportar una parte de sus ingresos fiscales (monetaria) para el sostenimiento anual del gobierno federal, conocida como **contingente**, consistente en un 30% de total de las finanzas del Estado, y este instrumento fiscal tuvo dos periodos de aplicación en el México Independiente, el primer periodo fue del año 1824 a 1836 y en el segundo periodo en el que fue establecido de 1846-1861.

### 1.3.1.- La separación tributaria federal y estadual: un producto de la división de funciones estatales

Uno de los defectos jurídico-políticos del siglo XIX, ya instaurado el federalismo mexicano, fue el de la división de poderes, la cual fue tomada en principio como una repartición de competencias a sus niveles político-administrativos, por ello constituía más bien una separación de funciones en las que se ha dividido la actividad del Estado y toda vez, que no existe una división estricta en los poderes del Estado, sino más bien una colaboración y coordinación de funciones, éstas se han dividido y encomendado principalmente a un poder en específico, consideradas en consecuencia como una función de exclusividad, es decir, "... en principio, en el ejercicio de una función del Poder Público..." ( <sup>45</sup> ), llamadas **funciones formales, originarias o de principio**, o bien, las **derivadas, por atribución** ( <sup>46</sup> ) o **materiales**.

En el nuevo Estado federal mexicano aún se mantenían instaurados los instrumentos desarrollados en la segunda mitad del siglo XVII, pero con la promulgación de la primera Constitución política en 1824 se dio una transformación de manera considerable en el aspecto hacendario. Es así como el primer Congreso de la Unión mexicana creó una ley fiscal de carácter federal, y en ésta se señaló por primera vez la primera separación entre el fisco federal y el fisco estadual. Se establece qué impuestos le corresponderían al gobierno federal, entre ellos: derechos de importación y exportación de tabaco y salinas, lotería, bienes nacionales, rentas territoriales e impuestos de internación sobre aranceles designados; y cuales serán de competencia estadual tales como **las alcabalas** (impuestos de aduanas interiores que históricamente habían representado más de 20% de los ingresos de la real hacienda

---

( <sup>45</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op cit.*, nota a pie (42), p. 63.

( <sup>46</sup> ) GORDILLO, Agustín A., *Tratado de Derecho administrativo parte general*, Argentina, Macchi, 2ª ed., t. I, 1994, p. 2, del Capítulo VII. p. 60.

colonial) y todas aquellas rentas que, le representaba un ingreso considerable para su gasto público, sin que ellos significara coordinación fiscal desde la perspectiva actual.

### 1.3.2.- La contribución estadual: una carga impositiva en el marco del “impuesto contingente” como soporte del gasto federal (1824-1868)

Las nuevas reglas que se derivaron del nuevo federalismo implicaron que los miembros integrantes del pacto, contribuyeran fiscalmente para cubrir el presupuesto federal. También derivado de la separación entre impuestos federales y estatales y para conformar el gasto federal, es que se implementó el llamado “**impuesto contingente**”, MATEOS ( <sup>47</sup> ) al respecto enuncia que dicho impuesto fue “... complemento a la división de rentas, la cual constituía una contribución fiscal anual de cada uno de los estados, esta aportación monetaria a la tesorería federal sería calculada de acuerdo con la riqueza, con la potencialidad económica y social de las entidades soberanas contratantes del pacto...”.

Tres aportaciones monetarias (ya no en especie), empezaron a utilizarse en el año de 1824, siendo la más alta de todas la otorgada a lo que ahora se conoce como entidad federativa México con el 31.3% y la menor le correspondió a Coahuila con el 0.5% del total del contingente ( <sup>48</sup> ).

La conformación del novedoso y obligado sistema fiscal representaría el 29.5% de los ingresos totales del Estado mexicano, lo cual dio como resultado que para el año de 1825, un *superávit* en las finanzas nacionales, y aunado a ello cada entidad federativa tendría su propio presupuesto y por ello autosuficientes financieramente.

Sin embargo después de casi ocho años de centralización financiera (de la cual aún nos quejamos), hubo un cambio considerable en el régimen fiscal federal, el 6 de agosto de 1845 se expidió una nueva ley que estableció diferencias entre los distintos órganos, autorizándolos a utilizar sus ingresos sin la necesidad de que el gobierno federal decidiera su primer destino.

A su vez atendiendo a los criterios de clasificación de los legisladores federales de 1824, se fijaron nuevas cuotas de contingente para las entidades federativas, estableciéndose un monto total de “... \$1,011,000.00 (un millón once mil pesos 00/100 MN), dividido entre la mayor parte de los estados de la federación; \$144,000 (ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 MN) fue la cuota más alta impuesta a los estados de Jalisco, Puebla a diferencia de México de \$3,000 (tres mil pesos 00/100MN), la más baja...” ( <sup>49</sup> ).

---

( <sup>47</sup> ) MATEOS, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, Cd. de México, V. S. Reyes impresor, 1877-1912, pp. 482-489.

( <sup>48</sup> ) CASTAÑEDA...*op cit.*, nota a pie (43), p. 140.

( <sup>49</sup> ) *Ibidem*, p. 151 y 152.

Finalmente el impuesto contingente, y de su primer soporte del gasto federal, llegó a su fin de su etapa histórica en el sistema tributario, dando origen a partir de 1852 a un nuevo destino del impuesto contingente a un uso específico: el pago de la deuda interna (estableciendo la cuota en 20 % de los ingresos estatales), así como los sueldos de los empleados federales residentes en ellas incluidos sus Diputados al Congreso de la Unión. Así, en este mismo año fue el último en registrarse de las entregas del impuesto contingente ( <sup>50</sup> ).

Sin embargo, para esa época un dato muy importante que es sustento de nuestro tema de investigación, es que la gran cantidad de recursos económicos que fueron destinados a ciertas entidades federativas, entre estas se encontró especialmente el **Estado de México**, que a lo largo de su historia ha sido considerada como una de las principales entidades, por su fuerte prestigio de fortaleza económica y considerando su gran cantidad de recursos financieros (**llamados genéricamente públicos**), factor primordial sin embargo desde aquéllos días fue común también el gran atraso que se respiró no solo en ésta, sino en todas las demás, y por ende en perjuicio de los habitantes, lo cual incluye la vida municipal, como es el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, que sufren una serie de necesidades como resultado de la ineficacia administrativa en la prestación de los servicios públicos.

### 1.3.3.- La contribución federal: nueva justificación para el gasto público federal

Ya promulgada la Constitución Política de 1857, y entrada ya la idea del México Independiente, el gasto federal seguía siendo la premisa del Estado mexicano. La llamada guerra de tres años (1858-1861) agravó aún más la implantación y la ejecución del impuesto contingente, tomando en cuenta el fracaso que representó la creación de dicho sistema fiscal. Hacia estos años (1824-1861) se gestó y consolidó la nueva generación de liberales en el poder, y en septiembre de 1861 se decretó la creación de un nuevo sistema fiscal llamado "**contribución federal**", mecanismo que sustituyó al del impuesto contingente. Sin embargo, hasta 1868 tras la invasión francesa las condiciones políticas y económicas imperantes. Es que se pudo implantar formalmente dicho sistema fiscal, para cubrir el presupuesto federal.

## 1.4.- LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN FINANCIERA DEL RÉGIMEN PORFIRISTA: ENCANTOS Y DESENCANTOS

Con las bases político-económicas y jurídicas dadas por los liberales juaresianos, a partir de 1857, se dan los cimientos para el florecimiento de los llamados científicos o intelectuales ( <sup>51</sup> ), depositarios a partir de 1893 del saber económico; como estudiosos

---

( <sup>50</sup> ) *Ibidem*, p. 154.

( <sup>51</sup> ) UTHOFF-LÓPEZ, Luz María, *Las Finanzas públicas durante la revolución, el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, Cd. de México, UAM, 1998, p. 18-

de la economía destacaron en una época en que esta ciencia era prácticamente desconocida en nuestro país, y ejercieron una influencia cada vez más decisiva en la conducción de las finanzas nacionales, precisamente al arribo de su líder José Ives Limantour, a la Secretaría de Hacienda precisamente en 1893.

Fue tanta su importancia del siglo XX, que se convirtieron en el grupo de mayor presencia en la sociedad mexicana y en paralelo con lo que empezó a ser motivo de inquietud: la gran influencia que ejercieron en las decisiones del presidente Porfirio Díaz. Al respecto UTHOFF comenta: "...La reforma hacendaria fue uno de sus éxitos más festejados y difundidos. En este ramo se alcanzó por primera vez la historia independiente del país un enorme crecimiento, al pasar el total de los ingresos de \$20,275 397.00 (veinte millones doscientos setenta y cinco mil trescientos noventa y siete pesos 00/100 MN) de 1877 a 1878, a \$111,142 402.00 (ciento once millones ciento cuarenta y dos mil cuatrocientos dos pesos 00/100 MN) de 1909 a 1910. Además no sólo se logró el tan deseado equilibrio fiscal sino el primer superávit a partir de 1893, estando ya Limantour al frente de la secretaría..." ( <sup>52</sup> ), modernización fiscal que repercutió en la vida socio-política y económica del país desembocando en la revolución armada de 1910. En esta consideración la estructura financiera y fiscal evolucionaba en el plano jurídico, para contar con ingresos pecuniarios para destinarlos a los servicios públicos. Sin embargo, la historia relata lo contrario, dado que las tareas gubernamentales no coincidieron con la supuesta modernización fiscal.

#### **1.4.1.- Notas características de la modernización porfirista de las finanzas públicas y su repercusión en los servicios públicos**

Si bien los lineamientos generales de la reforma hacendaria se dieron desde 1867, aunque muchas de sus medidas no tuvieron efecto sino hasta después de 1877 con la llegada de Porfirio Díaz al poder ( <sup>53</sup> ), el gobierno contaba con ingresos seguros que le permitieron consolidar su poder y a la vez impulsar el desarrollo económico, la economía privada y la economía de mercado.

No hay que olvidar que tales lineamientos estaban impregnados por los principios liberales y pudieron hacerse efectivos una vez logrado el consenso entre los diversos grupos del poder, sobre todo entre las élites regionales. De acuerdo con el proyecto liberal, se hizo necesario garantizar la propiedad privada, así como la libre circulación de los bienes, los servicios y las personas. Para ello era fundamental la

---

19. En sus orígenes este grupo perteneció a la segunda generación de la clase política porfiriana. entre los más destacados estaban: Rosendo Pineda, Francisco Bulnes, Pablo Macedo, Joaquín Casasúa y José Ives Limantour. La mayor parte de ellos se formaron en la Escuela Nacional Preparatoria y después en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, fueron herederos de la política científica, aparecida entre 1878 y 1880 en *La Libertad*, publicación que reunían a una nueva generación de intelectuales-periodistas bajo la dirección de Justo Sierra, Telésforo García y Francisco Cosines.

( <sup>52</sup> ) *Ibidem*, p. 20.

( <sup>53</sup> ) *Ibidem*, p. 22.

abolición de la propiedad comunal y la consiguiente campaña de privatización de los recursos públicos: tierras, minas y aguas; **construcción de vías de comunicación, principalmente el ferrocarril**, y llevar a cabo cambios institucionales que favorecieran la formación y expansión del capital. En resumen, se requería en esta época consolidar un Estado que promoviera el desarrollo capitalista.

En el plano de la modernización financiera ( <sup>54</sup> ), creció la agricultura, también se vio reformada por que el sector exportador creció, además en las principales ciudades, la industria encontró un rápido crecimiento. Así se expandieron los productos tales como: el henequén, el café, la vainilla y otros productos tropicales con demanda en Europa y en Estados Unidos; en menores cantidades el trigo y otros alimentos para el consumo de la población urbana, resaltando el crecimiento de la industria textil que estimuló una producción algodonera autosuficiente.

En cuanto a las exportaciones, al final del siglo crecieron de manera considerable, multiplicándose durante el periodo que duró Díaz en el poder, aunque la composición de los productos exportados no había variado desde la época de la Nueva España, estuvo predominando las actividades minerales, agrícolas (henequén y caucho) y las industriales, perdiendo lugar las maderas preciosas, los tintes naturales y las pieles de animales silvestres.

Al respecto UTHOFF ( <sup>55</sup> ), relata que: "...En la primera etapa de modernización; el papel de Matías Romero como secretario de Hacienda fue muy importante; él pudo solucionar el permanente conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso en el manejo de las finanzas públicas. Romero logró llevar a cabo una política de presupuesto capaz de dar vida a la colaboración entre federación y estados, lo cual representaba una política presupuestal expansiva, que cubriera las necesidades financieras del Estado para satisfacer la demanda de bienes y servicios, a condición de preservar un equilibrio entre egresos e ingresos, de tal modo que permitiera establecer el crédito de la nación y proporcionara recursos adicionales al Estado.

El gobierno porfirista buscó alcanzar el equilibrio fiscal para consolidar sus deudas, las cuales representaron un serio problema a lo largo del siglo XIX (e inicios del siglo XX). En la modernización financiera de este periodo, la deuda externa deja de ser un lastre para el desarrollo económico, esté dependió de la entrada de la inversión extranjera y su estrecha relación con las finanzas públicas y con el mercado financiero mundial.

Puede decirse que la administración financiera y fiscal de LIMANTOUR mediante una estricta restricción de gastos logró un **superávit**, el presupuesto extraordinario fue ejercido con la total autonomía, sin el control del Congreso, el cual perdió ingerencia sobre el gasto público controlado por la Hacienda Federal depositada en la secretaría más importante de la Administración Pública, con grandes poderes jurídicos no sólo en

---

( <sup>54</sup> ) ROSENZWEIG-HERNÁNDEZ, Fernando, *El desarrollo económico de México 1800-1910*, Toluca, Edo. de México, El Colegio Mexiquense, A.C.-ITAM, 1989, p.92.

( <sup>55</sup> ) *Idem*, nota a pie (51), p. 22.



el manejo del gasto sino en relación con las demás secretarías y en general con toda la Administración Pública. (Sigue siendo en la actualidad junto con la Secretaría de la Función Pública, un factor de control global según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

#### **1.4.2.- La concentración de ingresos fiscales y privilegios porfiristas: un caso de desigualdad social y económica**

Es importante destacar que posterior a la guerra de reforma, los beneficiados con el cambio político, no fueron los grupos sociales que habían participado en la lucha, si no por el contrario y como siempre una minoría, la cual tuvo en sus manos los beneficios clasistas de la distribución de bienes y servicios, en esta caso, un grupo de empresarios que atraídos por la cantidad de recursos naturales existentes en el llamado México post-independiente, establecieron sus empresas en el territorio nacional.

De esta forma el país se encontraba en vías de modernización con una fuerte administración financiera, que solo benefició a la clase privilegiada ubicada en la Ciudad de México. Fueron los científicos que convertidos en importantes agentes financieros se vincularon a los intereses del capital extranjero, básicamente europeo, los que ayudaron a delinear la política económica del Estado mexicano en estrecha alianza con la élite económica y la política del porfirismo, situación que se reflejó en la política fiscal, cuya inequidad quedó acentuada, ya que los viejos y nuevos impuestos en los últimos años se aplicaron sin equidad y terminaron por favorecer a la clase privilegiada y por afectar a la gran mayoría de habitantes que sufrieron el acrecentamiento de la **presión fiscal, lastimando más a los municipios, a las clases bajas y a la clase media de la sociedad** ( <sup>56</sup> ).

Lo mismo sucedió con el gasto público; dada su tendencia regresiva, **fue incapaz de satisfacer las demandas de mayores bienes y servicios a la población** ( <sup>57</sup> ), **situación que afecto especialmente y de manera considerable a las clases sociales desfavorecidas económicamente, ya que algunos servicios públicos se justifican en razón de éstas y por que son los principales satisfactores de las necesidades de carácter general, y como hemos expresado, terminando finalmente por favorecer a unos cuantos empresarios con las transferencias**

---

( <sup>56</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (51), p. 23.

( <sup>57</sup> ) Al respecto ROSENZWEIG..., *op. cit.*, nota a pie (54), p. 189-190; establece que : "Un claro ejemplo lo encontramos en el comercio tanto interno como externo de aquella época, con la práctica del establecimiento de las alcabalas, las cuales habían sido implantadas desde la Nueva España y abolidas ... , pero se mantuvieron útiles parte del Porfiriato, pues generaban grandes beneficios para la hacienda pública, el problema principal que aparejaba era que frenaba el desarrollo del comercio, no permitía que los artículos de primera necesidad circularan libremente entre las entidades federativas, para efecto de ampliar e integrar los espacios económicos mayores, procurándose abastecerse cada entidad federativa por su propia producción. Cuanto más caminaba un género por el interior del país y más recargado iba ya con los portes, demoras, comisiones y ganancias dejadas en las diversas manos por las que había pasado, en tanto mayor medida sufría el recargo de los adeudos de alcabalas."

federales y de la que no escapa ni los habitantes del Distrito Federal, a pesar de que por ser la capital del país, ni siquiera en aquella época gozaba de servicios públicos adecuados. La demanda de estos servicios públicos, se agudiza en la estructura municipal, haciéndose cada vez más notoria la distinción no solo entre las entidades federativas y municipios, sino entre las clases sociales. En relación con el objeto de estudio, como es el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, queda sumado a la gran marcada deficiencia en la prestación de los servicios públicos por la falta de ingresos dinerarios que demeritan su eficacia y que siglo tras siglo han contribuido a lastimar gravemente a los habitantes que residen en el mismo (*infra*, § 4.1)

La consecuencia del desencanto porfirista, se fundo en la idea del Estado ahorrador, mientras que la demanda de servicios públicos crecía, pero que el gobierno no percibía, por ello el supuesto ahorro se hacía en medio de la creciente intranquilidad social y política, y entre los levantamientos de Cananea, Río Blanco y las movilizaciones agrarias ( <sup>58</sup> ). Mientras el gobierno ahorra, también derrochaba los ingresos tributarios, lo cual obligó al gobierno federal a concentrar los “recursos públicos” (ahora contribuciones que devienen en “ingresos públicos”) a costa de los gobiernos estatales, municipales y el Distrito Federal, y para ello, limitó sus gastos e instrumentó una política reguladora creciente que daba un mayor poder a la economía, situación de desventaja para el gobierno municipal, que hasta ahora continúa en detrimento de sus finanzas públicas (*infra*, § 3.2).

Ciertamente se vivió un gran centralismo en todos los aspectos, ya que el gobierno federal se preocupaba por “mejorar la estructura urbana del Distrito Federal”, procurando aplicar más recursos a esta parte integrante de la Federación, para que de tal manera gozara de mejores servicios públicos, aprovechando los recursos que le generaban los estados y los municipios del país.

Una vez desarrollado lo anterior, es oportuno hacer mención que una vez conformado lo que actualmente es concebido como el Estado mexicano, resultado de un proceso de independencia y consolidado a través de una larga revolución, cuyo resultado constituye la actual Constitución Política de 1917, la cual recogió el conjunto de aspiraciones de todos aquellos grupos de lucha, en beneficio no sólo de las clases sociales desprotegidas, sino de toda la población en general y la cual estructura nuestro sistema político y económico; así lo anterior sirve de justificación para que en el capítulo siguiente sen abordados los aspectos jurídicos, políticos y territoriales de lo que hoy en día constituye nuestro sistema federal, dentro de ellos el aspecto municipal, objeto de nuestro trabajo y delimitado a las finanzas públicas.

---

( <sup>58</sup> ) *Supra*, nota a pie (51), p. 24.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS Y TERRITORIALES DEL SISTEMA FEDERAL ENTORNO AL ASPECTO MUNICIPAL

#### *Sumario*

**2.1) El naciente estado mexicano: un esbozo de su evolución a la luz del federalismo;** 2.1.1) Filosofía política del federalismo como apoyadura a las características del Estado mexicano, 2.1.2) Estructura político-territorial del Estado mexicano; 2.1.2.1) Para el caso del gobierno federal; 2.1.2.2) En cuanto a las entidades federativas en sentido amplio, **2.2) Una reflexión jurídico-doctrinal de la naturaleza municipal, y sus relaciones intergubernamentales;** 2.2.1) En la perspectiva de su autonomía política; 2.2.2) La función administrativa: un reflejo de la libertad político-financiera y administrativa municipal; 2.2.3) La coordinación político-administrativa y los poderes concurrentes *jato sensu*; 2.2.4) La concurrencia de facultades *stricto sensu*: enlace municipal y estatal; **2.3) A manera de introducción: reconsideraciones normativas y extranormativas de la municipalidad mexicana en Naucalpan de Juárez;** 2.3.1) Adecuación temática: Naucalpan de Juárez y su contexto histórico-político, geográfico y prestacional de servicios; 2.3.1.1) Una aproximación al objeto de estudio: consideraciones geográficas y económicas del municipio de Naucalpan de Juárez; 2.3.1.2) Una descripción constitucional de los servicios públicos municipales tradicionales; 2.3.2) Las principales adiciones y reformas al artículo 115 constitucional: un soporte para la justificación del tema; 2.3.3) La reforma de 1983: ¿hacia la concreción de la libertad hacendaria municipal?; 2.3.4) Concepción, contenido y fin de la hacienda pública municipal; 2.3.5) La hacienda pública en el municipio de Naucalpan de Juárez: una aproximación al objeto de estudio.

#### **2.1.- EL NACIENTE ESTADO MEXICANO: UN ESBOZO DE SU EVOLUCIÓN A LA LUZ DEL FEDERALISMO**

Los cimientos del Estado mexicano en los albores del siglo XIX, se hallan en la influencia que los cambios políticos y sociales ejercieron sobre nuestra vida socio-política, y desde luego, bajo el influjo de la institucionalización de las corrientes constitucionales. En efecto los grandes cambios que la humanidad ha experimentado durante siglos, así como las diferentes luchas (sobre todo en Europa), que indiscutiblemente fueron el sustento de la estructuración del Estado mexicano, que formalmente aparece instituido como tal desde 1824, con la promulgación de la primera Constitución política, marcando el inicio de nuestra vida constitucional, el 4 de octubre complementada con el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.

En el marco de las nuevas ideas para constitucionalizar la vida política, la Constitución de 1824 se amoldó a estos postulados ideológicos de tal modo que su estudio sigue vigente. Sigue estructurándose en dos partes fundamentales: la parte dogmática y la orgánica, y tal estructura sirvió de base para ser recogidos posteriormente.

Por ello la Constitución Política de 1857, surgió del Plan de Ayutla, e inspirado en el liberalismo mexicano, fincó la ruptura de los privilegios y el Congreso de 1856-1857 plasmó importantes fundamentos de la vida constitucional mexicana, que como imperativos o valores constitucionales como lo son la libertad de los hombres ante el ejercicio del poder legítimo de la instauración de los derechos del sufragio universal, la libertad al culto, del pensamiento, de la expresión, de la imprenta, del trabajo, del comercio, de la desaparición de fueros (iglesia y milicia), de la separación iglesia-Estado y de la propiedad privada.

Posteriormente estos principios también se incorporaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (*infra*, § 2.1.1), cristalización del movimiento armado de 1910 y resultado de la Asamblea Constituyente de 1916-1917, surgiendo de esta manera lo que hoy en nuestros días conocemos como el Estado mexicano y de Derecho.

Por lo que hace a nuestro tema, es precisamente en nuestra vigente Constitución política donde se preceptúa que el pueblo es titular de la *soberanía*, y del que dimana todo poder público, así se desprende del artículo 40 constitucional que: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*, principios e imperativos que son base para la actual conformación del Estado mexicano.

### **2.1.1.- Filosofía política del federalismo como apoyadura a las características del Estado mexicano**

El modelo inicial del aspecto federal surgió en lo que son ahora los Estados Unidos de Norteamérica, en donde las famosas 13 colonias se encontraban separadas, separación superada por la creación del pacto para crear una federación, mismo que se llevo a cabo en la Convención de Filadelfia y posteriormente ratificado con la elaboración de la Constitución política, lo cual sin duda, influyó abiertamente en la gestión e implantación del sistema federal de nuestro país, bajo diferentes circunstancias, estos es, las 13 colonias fundadoras de los Estados Unidos se encontraban en una plena desintegración, y el pacto entre ellas justificó su unificación. En nuestro país, la razón fue diferente, dado que prevaleció en la colonia el poder central, y el “pacto federal” implantó la descentralización de poderes.

Empero, algunos autores, entre ellos TENA-RAMÍREZ ( <sup>59</sup> ) expresa que: “...Si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para Estados originariamente unitarios -según comenta como México- ...”

---

( <sup>59</sup> ) TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 22<sup>a</sup>, ed., 1987 p. 108.

Por ello el movimiento de independencia que culminó en 1821, se encontraba instaurado un régimen colonial subordinado a la Corona, y la implantación del federalismo, suplantó los viejos esquemas centralistas con el reconocimiento de cada una de las provincias transformadas en entidades autónomas. Al respecto BURGOA-ORIHUELA ( <sup>60</sup> ) comenta: "... dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821 y del Estado mexicano a partir de la emancipación de nuestro país, habiéndoseles adjudicado en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 el calificativo de "Estados libres y soberanos", sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos..."

El sistema federal como forma de gobierno ha servido para organizar a los poderes públicos, con el objetivo de descentralizar las funciones de cada uno de éstos, en sus respectivos territorios; bajo este esquema, en nuestro sistema federal la distribución de competencias entre cada uno de los cuatro niveles de gobierno, conforme a lo preceptuado por el artículo 124 de nuestra Carta Magna, precepto que distingue entre aquellas facultades que forzosamente le corresponde ejercerlas a los funcionarios federales en virtud de ser cuestiones que afectan los intereses generales del país, pero también, existen facultades destinadas a ser ejercidas a los estados confederados ( <sup>61</sup> ).

Nuestro país se encuentra constituido, según su Constitución general como una república federal, según el pacto celebrado entre las entidades federativas, las cuales forman parte a su vez de una federación. Estos entes integrantes de la federación y COVARRUBIAS-DUEÑAS ( <sup>62</sup> ) las considera "...autónomos y tienen como base de su organización política-administrativa al llamado municipio libre...", bajo el concepto de descentralización territorial y son entes con carácter únicamente administrativo.

En este sentido en la Constitución de 1917 se instauró de manera expresa que los municipios únicamente tenían competencia para administrar libremente su hacienda pública, ya que todas las competencias se encontraban centralizadas administrativamente a nivel federal. Aunque el municipio se encuentra integrado a la estructura del estado federal, y a su vez a las entidades federativas, es por ello que el orden normativo se ha preocupado por atribuirle únicamente descentralización territorial.

---

( <sup>60</sup> ) BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Cd. de México, Porrúa, S. A., 10ª ed, 1996, p. 409.

( <sup>61</sup> ) *supra*, nota a pie (59), p. 115 y 116. Según TENA-RAMÍREZ, existen en nuestra Constitución, las llamadas facultades explícitas e implícitas; las primeras son aquellas que están expresamente concedidas al régimen federal, y se encuentran contenidas en todas las fracciones del artículo 73 de la Constitución, y las facultades implícitas "...son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas...", representando éstas, una puerta de escape de las facultades explícitas, para que el Congreso de la Unión pueda legislar en cualquier otra materia distinta de las enunciadas expresamente, encontrándose esta en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

( <sup>62</sup> ) COVARRUBIAS-DUEÑAS, José, *La autonomía municipal en México*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 1998, p. 162; pero esta postura, no la compartimos puesto que los municipios también gobiernan, dado su carácter político electoral.

Al margen de las consideraciones expuestas, señalamos algunos rasgos constitucionales característicos de nuestro Estado federal, de la siguiente manera:

- a) La Constitución política general vigente ha creado cuatro niveles de gobierno ( <sup>63</sup> ) subordinados a ella: el federal, el estadual constituidos por las entidades federativas, contemplados bajo el amparo del artículo 40 constitucional, y en forma especial el **Distrito Federal** [*infra*, nota a pie (68)], consignado en el artículo 122 constitucional y por último el municipal, atento a lo dispuesto por el artículo 115.
- b) Las entidades federativas se pueden otorgar su propia ley fundamental (no así el municipio), la cual no puede contravenir a las normas de la Constitución General, con respeto a sus artículos 40 y 133.
- c) En su norma suprema, las entidades federativas establecerán las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos (*infra*, § 2.1.2.2) (ejecutivo conferido a su gobernador), legislativo a través de las legislaturas locales de carácter unicameral (de Diputados) y judicial a través de su respectivo Tribunal Superior de Justicia de conformidad con el artículo 116 constitucional.
- d) A nivel municipal, el municipio está gobernado por un Ayuntamiento conformado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la propia ley local determine (*infra*, §§ 2.2.1, 2.2.2).
- e) Las entidades federativas y el municipio poseen cierta autonomía, ya que cuentan con un margen de actuación, por supuesto dentro de su competencia, de conformidad con la Constitución General de la República.
- f) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos para satisfacer las necesidades de la población, ya que tienen la facultad de allegarse de recursos, mediante la imposición de contribuciones (artículo 31 fracción IV).
- g) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reformas y adiciones constitucionales, asegurando con ello su participación, como requisito indispensable, exteriorizando la voluntad de cada una de las entidades federativas (artículo 135 constitucional) y no así en el caso municipal.
- h) Y finalmente: el municipio como órgano político-Administrativo (artículo 115) es constitucionalmente considerado la unidad fundamental de toda organización territorial, administrativa y política del Estado mexicano; es aquí en donde de acuerdo al objetivo general y delimitación del presente trabajo de investigación, se abordará el tema relativo a las relaciones municipales con el nivel estadual y federal.

---

( <sup>63</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "*Acerca del cometido tributario en México*", Cd. de México, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001, p.304 y 305.

## 2.1.2.- Estructura político-territorial del Estado mexicano

El Estado mexicano, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos (artículo 1º constitucional), se ubica en la parte meridional occidental de América del Norte y cuenta con una extensión territorial de 1, 964, 375 kilómetros cuadrados; colinda al norte con los Estados Unidos de América, y al sur con Guatemala, presenta grandes concentraciones de habitantes en zonas urbanas tales como Guadalajara, Monterrey y Distrito Federal ( <sup>64</sup> ) y desde luego, según parte nuestro objeto de estudio, la entidad federativa México cuenta con una población muy cercana a los 14 millones de habitantes ( <sup>65</sup> ), residentes en los principales municipios que conurbados con la entidad federativa Distrito Federal, forman la llamada zona metropolitana del valle de México, encontrándose entre ellos el municipio de Naucalpan de Juárez. Esta cantidad de habitantes tanto residentes como aquellos que solo se ubican en la categoría de nómadas, aunado a la existencia de grandes cantidades de asentamientos irregulares, entre otros tantos factores, dan la pauta para considerar la **dificultad en la satisfacción de las necesidades de carácter general de la población, mediante una correcta y adecuada prestación de los cometidos, principalmente el de servicio público** (*infra*, § 3.1.2).

Desde la perspectiva político-territorial, y bajo este mismo orden de ideas, según diversos preceptos constitucionales no obligan a estudiar los cuatro diferentes niveles de gobierno, sino solo las cuestiones que nos ubiquen en lo referente al municipio en especial el de Naucalpan de Juárez, ello en virtud de ser motivo de nuestra tesis.

### 2.1.2.1.- Para el caso del gobierno federal

El texto constitucional vigente asigna a lo que llama "federación", la ejecución de diferentes modos de manifestarse, así el poder público federal se estructura para el ejercicio de sus facultades, en cuatro funciones: la constituyente permanente, la administrativa (*infra*, § 3.1), la legislativa y la jurisdiccional.

En su visión tradicional o tripartita el poder legislativo se encuentra depositado en un Congreso de la Unión, cuya característica bicameral, se divide en una de Diputados en un total de 500: trescientos según el principio de votación mayoritaria relativa y doscientos electos bajo el principio de representación proporcional; y la otra, por la de Senadores con 128 representantes, dos por cada entidad federativa; dos electos bajo el principio de votación mayoritaria y otro asignado a la primera minoría, los treinta y dos senadores restantes se eligen según el principio de representación proporcional atento a lo dispuesto por los artículo: 50, 52, 54 y 56.

---

( <sup>64</sup> ) INEGI, "*Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*", 2004, p. 5.

( <sup>65</sup> ) INEGI- Gobierno del Estado de México, "*Anuario estadístico del estado de México*", t. 1, 2004, p. 79.

Por lo que toca al Poder Judicial y en atención a los artículos 94 al 107 constitucionales, se ejerce y deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y por Juzgados de Distrito, cuya función principal es la del control de la constitucionalidad y legalidad de la actuación del poder público de los distintos niveles de gobierno.

Por último el Poder Ejecutivo de la Unión que acorde al artículo 80, se deposita en un solo individuo al cual se le conoce como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien se auxilia para el ejercicio de su función y siguiendo el artículo 89, de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, órganos que conforman la Administración pública centralizada; así como de la paraestatalidad federal, donde se encuentran contenidos los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos (artículo 90 constitucional y artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Sin ser motivo de la tesis, es menester indicar que las facultades de esta visión tripartita del poder se hallan supeditadas al cuarto poder: el Constituyente Permanente, el cual emitiendo "actos regla supremos" puede quitar o asignar nuevos poderes, o bien modificarlos. El artículo 135, es claro al respecto, y su estructura se sustenta con la integración de las legislaturas locales y el Congreso de la Unión.

### 2.1.2.2- En cuanto a las entidades federativas en sentido amplio

Partiendo de una visión amplia encontramos que nuestro país se encuentra integrado por 31 estados y un Distrito Federal (<sup>66</sup>), los cuales integran el nivel político administrativo estadual. Acorde al "paralelismo de las formas" (<sup>67</sup>), lo estadual incluyendo al Distrito Federal (<sup>68</sup>) adopta para su organización la forma de gobierno

---

(<sup>66</sup>) Artículo 43 constitucional.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, , Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

(<sup>67</sup>) *Idem*, nota a pie (63), pp. 281-313.

(<sup>68</sup>) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *La entidad federativa: Distrito Federal*, UAM-Azcapotzalco. Depto. de Derecho, Rev. Alegatos, No. 21, mayo-agosto, México, D.F., 1992, pp. 11-27; *in 4º*, a quien seguimos en su exposición respecto de la estructura político-territorial del Estado mexicano, considera que su aspecto conceptual en la perspectiva del artículo 3º de la Constitución general de nuestra República, indica que está compuesto por el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y muy recientemente considerado el Distrito Federal, el cual en términos del artículo 43, es parte integrante de la federación y en consecuencia, tomando en consideración al artículo 122, justifica el concepto "entidad federativa de excepción", a pesar de las reformas subsiguientes a la Constitución en cita, que aún lo tienen atado al gobierno federal.



republicano, representativo, popular (artículo 115), pero teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa al municipio.

Las entidades federativas basan su organización y adoptan la división de funciones, siendo éstas cuatro al igual que los de la federación: constituyente, ejecutivo, legislativo y jurisdiccional ( <sup>69</sup> ), para que de esta manera sea reflejada esta división de funciones en los distintos ordenamientos jurídicos de la propia entidad federativa.

Siguiendo un orden, el Poder Constituyente Estatal se encuentra depositado en una cámara, los miembros varían dependiendo de cada entidad federativa, por lo que toca a nuestro estudio y relacionado con el Estado de México, requiere de la Legislatura Local votando las dos terceras partes de los diputados que la integran, y de la aprobación de la mitad más uno de los ayuntamientos para cualquier reforma o adición a su Constitución Política (artículo 148 de la Constitución local mexiquense)

En relación a la función legislativa estatal (con el planteamiento del artículo 116), se deposita en una legislatura local llamado también Congreso, compuesta de diputados electos cada tres años, siendo de esta forma 45 bajo el principio de mayoría relativa y 30 diputados electos por el principio de representación proporcional ( <sup>70</sup> ).

En cuanto el poder Ejecutivo mexiquense, se encuentra depositado también en un solo individuo llamado "Gobernador del Estado de México", que es elegido bajo el principio de elección popular directa y que para el mejor despacho de sus asuntos inherentes a la función administrativa se auxilia de diversos órganos administrativos.

Y la última función a la que nos referiremos es la jurisdiccional, que se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, con Salas (órganos colegiados) con distinta competencia, Juzgados de Primera Instancia y Cuantía Menor (órganos unipersonales) ( <sup>71</sup> ).

Dentro del régimen federal, las entidades federativas representan porciones del mismo con determinadas características, entre ellas se encuentra su personalidad jurídica que les da la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones; poder

---

( <sup>69</sup> ) Existe una visión **tripartita** que considera la existencia de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, pero según la concepción **cuatripartita**, se considera al Poder Constituyente permanente además de los anteriores. En este sentido el profesor CORTIÑAS-PELÁEZ en coordinación con la profesora MARTÍNEZ-PEÑA adoptan la visión cuatripartita de poderes existentes en todas las entidades federativas. *Cfr.* CORTIÑAS-PELÁEZ, *op cit*, nota a pie (42), pp. 116 y 117.

( <sup>70</sup> ) Artículo 38 de la Constitución Política del Estado de México.- El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

( <sup>71</sup> ) Artículo 88 del Estado Libre y Soberano de México.- El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, en juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la Entidad, aplicando las leyes federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como de los tratados internacionales previstos en la Constitución Federal..."

establecer y revisar su propia Constitución local, dicha facultad se encuentra consagrada en el artículo 41 de la Constitución general ( <sup>72</sup> ), bajo esta tesis, distintos tratadistas nos exponen que cada Constitución local de una entidad es un signo distintivo de autonomía (no de soberanía). Además de lo anterior, toda entidad federativa al igual que el Estado “macro” según BURGOA ( <sup>73</sup> ) cuenta con los siguientes elementos:

- a) El factor poblacional. Constituido por el conjunto de habitantes que permanentemente se asientan en el territorio de la entidad como miembro de la federación (en sentido amplio).
- b) El factor geográfico, que es el territorio como extensión territorial. Sin la existencia de tal característica la entidad federativa no se llegaría a materializar y de acuerdo a este elemento los límites territoriales de cada entidad se encuentra descrito en su Constitución local.
- c) El factor jurídico. Que es el orden ( <sup>74</sup> ) como estructura normativa interna que se integra principalmente con tres tipos de normas, las cuales son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias, normas de Derecho que en todo momento se encuentran subordinadas jerárquicamente a la Constitución General, y bajo este orden de ideas BURGOA-ORIHUELA ( <sup>75</sup> ) expone que: “...La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente...”.

---

( <sup>72</sup> ) “Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes 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.”

( <sup>73</sup> ) BURGOA-ORIHUELA..., *op cit*, nota a pie (60), pp. 873, 874.

( <sup>74</sup> ) RUBIO-VARGAS, Lisette, “Los actos parareglamentarios emitidos por el poder ejecutivo federal. (Caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).”, Naucalpan de Juárez, México, UNAM-División de Ciencias Jurídicas de la FES-Acatlán, con mención honorífica, 2005, p. 28. En el sentido de que “Aunque las normas poseen una gran relevancia e importancia en el contenido del sistema jurídico, se pueden encontrar otros elementos integrantes en el mismo, como lo son los principios generales del Derecho y la costumbre, sobre todo en países con tradición consuetudinaria como lo es sistema inglés, así como los reglamentos, la jurisprudencia integrada por los tribunales, e incluso decisiones particulares o normas individualizadas emitidas por el Poder Judicial, en donde la generalidad del orden jurídico, se aplica a las cuestiones particulares por la labor del juez”.

( <sup>75</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (60), p. 900.

## 2.2.- UNA REFLEXIÓN JURÍDICO-DOCTRINAL DE LA NATURALEZA MUNICIPAL Y SUS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En distintos estudios se ha tratado de identificar la verdadera naturaleza del municipio, enunciándose sus elementos esenciales por los autores LÓPEZ-GARCÍA, QUINTANA-ROLDAN y BURGOA-ORIHUELA, entre los que destacan: "comunidad natural, organismo descentralizado por región, ente autárquico territorial, nivel de gobierno, poder, o bien, ente autónomo; todo ello en atención a las referencias históricas y a su regulación jurídica" ( <sup>76</sup> ). Como se podrá analizar, no se halla definida la naturaleza del municipio, abocándonos principalmente al problema de establecer si el municipio es autónomo, descentralizado o autárquico.

Existen sin embargo, diferentes tendencias en la doctrina que discute la manera de identificar lo que debe entenderse por uno de los términos más controvertidos el de autonomía, y en QUINTANA-ROLDAN ( <sup>77</sup> ) encontramos que: "...Es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios...".

Entonces la referencia a la autonomía municipal invoca la idea de una "libertad" en el manejo de la función administrativa ( <sup>78</sup> ), como un poder concedido para determinar sus actos dentro de la esfera de su propia competencia y determinada por las leyes que expida la legislatura de la entidad federativa.

Por otro lado BURGOA-ORIHUELA ( <sup>79</sup> ) aunque ligado al concepto de autarquía señala que: "...La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución estadual al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía (**referido a la autonomía**), en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad...". (las negritas cursivas y entre paréntesis son nuestros)

---

( <sup>76</sup> ) *Apud*, LÓPEZ-GARCÍA, Marcial, *La autonomía municipal*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 1998, p. 100.

( <sup>77</sup> ) QUINTANA-ROLDAN, Carlos, *Derecho municipal*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1998, p. 173.

( <sup>78</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota a pie (63), p. 287 [especialmente en su nota a pie (13)], establece que la noción de Poder Ejecutivo se concibe a escala federal y estadual. Para el Distrito Federal y los municipios, la función administrativa de principio se atribuye **primero**: a una jefatura de gobierno unipersonal (**similar** al criterio clásico de los Gobiernos federal y estadual) y **segundo**: a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores) cuyos miembros son nombrados por sufragio universal. A este respecto, tenemos que a partir del año 2000 con las reformas sobre el Distrito Federal, las delegaciones (aún órganos desconcentrados) se hallan en un **caso similar** a los ayuntamientos únicamente en lo que al sufragio efectivo se refiere (realmente son una copia burda).

( <sup>79</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (60), p. 905.

En este sentido es como prefiere el término de autarquía, afirmando que la naturaleza del municipio es propia de un ente autárquico y por ellos es que ambos términos conllevan a la descentralización por territorio, con la diferencia que en la calificación de autárquico denota fundamentalmente una descentralización de un ente en la esfera económica y en la función administrativa (descentralización-política), en consecuencia, como ente autárquico, denota una clara autosuficiencia, pero al mismo tiempo una independencia pero también vinculación orgánica. Al respecto RENDON HUERTA-BARRERA ( <sup>80</sup> ) expone: "... En el Derecho Municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior, afirmando con esto que desde el punto de vista real o de facto, la naturaleza jurídica del Municipio en México es autarquía..."

En efecto, podemos expresar que **el municipio es un ente descentralizado por territorio**, como nivel de gobierno en el estado mexicano que goza de una organización político-administrativa propia, representando a su vez la base de la estructura territorial estatal y la conformación de una estructura con competencia definida ( <sup>81</sup> ) y con una hacienda pública para su gasto, elementos que en conjunto y coordinados pueden representar un mejor sistema de vida fundado en el desarrollo económico del país, el cual no olvidemos se halla como imperativo constitucional y del que no escapan los municipios y que tal descentralización pero obedeciendo al carácter administrativo, tanto el gobierno federal como la entidad federada a que pertenece de acuerdo a su territorio se inmiscuye en la vida del municipio, creando una confusión de facultades con éstos, por carecer aún de competencias expresas bien establecidas y definidas constitucionalmente.

---

( <sup>80</sup> ) Vid. RENDON HUERTA-BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1998, pp. 129. De esta misma forma se refiere este autor explicando que bajo la autarquía se presenta al mismo tiempo cierta dependencia o subordinación jerárquica, bajo los siguientes aspectos:

- a) No tiene delimitada una competencia privativa, en virtud de que tanto las leyes federales, como las estatales se superponen a las materias que de origen corresponden al Municipio. Aun cuando la Constitución General establece un ámbito mínimo en materia de servicios públicos, queda aún una gran imprecisión respecto al rubro de las funciones públicas y otras atribuciones que deberían integrar la competencia exclusiva de los municipios. Pese a las reformas al artículo 115 constitucional, en que se establecen algunos servicios como propiamente municipales, el problema de la distribución de competencias subsiste.
- b) No tiene potestad legislativa plena; pues sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal, las dicta el poder legislativo local, dejando sólo en posibilidad de expedir reglamentos internos sobre policía y servicios.
- c) Si bien es cierto que el Municipio tiene un patrimonio propio, más cierto es aún que no puede – de hecho y de derecho- administrarlo libremente.
- d) El poder central subordina al municipal en todos los sentidos: le dicta sus leyes, en múltiples ocasiones hace nugatorios los procesos electorales municipales, determina los ingresos, controla los gastos, vigila y supervisa la actuación de los funcionarios municipales, delimitando los cauces políticos por los que debe conducirse la municipalidad.

En general predomina la subordinación en todos los órdenes.

( <sup>81</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op. cit.*, nota a pie (42), pp. 58 a 60; cuyo concepto está referido a la noción "poder público" además a los vocablos "... porción orgánica competencial de principio.." o "... poderes del Estado..", ó "... sistema de órganos...".

De esta forma existen diferentes tendencias doctrinales con el argumento de que no es posible asociar al municipio con la autonomía o autarquía, en razón de que actualmente se encuentra todavía subordinado aunque coordinado con el nivel federal y el estadual.

### 2.2.1.- En la perspectiva de su autonomía política

Al margen de la discusión jurídico-doctrinal del municipio, puede ser de ayuda, para la comprensión de su naturaleza política el artículo 115 que enuncia los principios de que goza el municipio en materia política, al establecer en su primer párrafo:

*"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".*

Lo anterior, es fundamento constitucional para tener la primera visión: su libertad política, que ilustra la "forma de gobierno" al tener el derecho de elegir en forma popular y directa al órgano de gobierno: al ayuntamiento, titular de la función administrativa municipal (como órgano colegiado y de representación), excluyendo a cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno local.

Fortalecida la libertad política, se une a ésta, el principio de no reelección de las autoridades municipales, en el periodo inmediato siguiente para ocupar un cargo de elección popular directa, tales como presidente municipal, síndicos y regidores. Y un signo representativo (aunque cuestionante) de la "libertad política municipal" y de la "no reelección", se implantó en la Constitución General la reforma de 1983 ( <sup>82</sup> ), al establecerse el procedimiento de carácter general al que deberán regir y sujetarse todas las legislaturas de los estados, para declarar la suspensión de los ayuntamientos; la declaración de la desaparición de éstos y suspender o revocar el cargo de algunos de sus miembros, siempre y cuando medie el acuerdo entre las dos terceras partes de la respectiva legislatura; es importante hacer mención que sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión, antes de dictar dicha resolución se deberá dar oportunidad a los afectados para presentar pruebas y alegatos.

Para el caso de que sea procedente la suspensión o desaparición del ayuntamiento, entrarán en funciones los suplentes o en su caso las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los Consejos Municipales.

Igualmente y en el plano político-electoral, la libertad municipal, se debilitó (así lo pensamos) con la inclusión del principio de representación proporcional en todos los municipios del país, ya que se encontraba establecido como precedente que sólo los municipios con población mayor a 300 mil habitantes gozarían de dicho principio

---

( <sup>82</sup> ) BURGOA-ORIHUELA..., *op cit*, nota a pie (60), pp. 903-906.

electoral, esta tendencia perseguía que existiera una integración de los ayuntamientos pluripartidistas en su órgano de gobierno.

## 2.2.2.- La función administrativa: un reflejo de la libertad político-financiera y administrativa municipal

La ejecución de la ley como enlace de la función administrativa ( <sup>83</sup> ) municipal, se encuentra consagrada en las fracciones I y II del artículo 115 constitucional, primero como órgano administrativo y segundo, como sujeto de derecho (personalidad jurídica y el manejo de su patrimonio).

No hay que olvidar además, las facultades legislativas materiales para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general. En este sentido estamos ante un imperativo constitucional sometido a decisiones del legislativo local respectivo. Claro vinculado a lo anterior, la fracción III del artículo 115 constitucional enumera la clásica visión francesa de los servicios públicos que deberá (debería decir: podrán) prestar, y que en el marco de esa investigación Naucalpan ha desbordado esta idea de "servicios mínimos" que la población requiere para tener una vida cómoda (ahora urbana también).

Ahora bien, la idea del servicio público al tenor del 115, requiere por el aumento de actividades y por razones de conurbación, de una coordinación *intra* e *inter* gubernamental, supuestos constitucionales para que los gobiernos estatales apoyen en la prestación y cumplimiento de los servicios públicos. Para esto, se necesita la capacidad económica y financiera, por que sin la suficiencia de este tipo están los municipios imposibilitados para cumplir con tan importantes tareas.

Además de lo anterior, (la creciente actividad económica) **los municipios se instalan ante la necesidad de prestar nuevos servicios públicos aparte de los mínimos que se les ha encomendado constitucionalmente**, esto como consecuencia además del crecimiento por el aumento de la población en todo el país, ya que las necesidades de esta época no son las mismas que las de años anteriores (más rurales). Esto plantea la posibilidad de legislar y es necesario que las legislaturas estatales lo determinen, atendiendo las condiciones territoriales y socioeconómicas de

---

( <sup>83</sup> ) *Idem*, nota a pie (74), p. 75; en el sentido de que "... para el caso federal nuestra Constitución vigente establece la facultad reglamentaria en forma implícita, a través del "proveyendo", paradójicamente, el texto constitucional, maneja, en el paralelismo de las formas, la facultad reglamentaria en forma explícita. En el caso del Distrito Federal (y asemejándolo a un nivel estadual) el artículo 122 constitucional, en su Base Segunda, establece como facultad del titular del ejecutivo (en éste caso Jefe de Gobierno), de: "... (...) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de **reglamentos, decretos y acuerdos.**" Y para el nivel municipal, la Constitución dispone en su artículo 115, fracción II, que los Ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar: "... los **bandos** de policía y gobierno, los **reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general** dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

los propios municipios, y su capacidad administrativa y financiera, situaciones que permitirían afrontar: la deficiencia de los servicios públicos municipales, la uniformidad de éstos, su continuidad y permanencia que derivarían en beneficios de la coordinación intergubernamental ( <sup>84</sup> ).

Lamentablemente en el artículo 115 de la Constitución General, se hallan preceptuados constantemente **conceptos jurídicos indeterminados** como las "condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios" concepto confuso, que dejan abierta la posibilidad para el gobierno estadual y federal de establecer de manera subjetiva su justificación incluso, para no apoyar el mejoramiento de los servicios públicos.

En la realidad sucede que gran cantidad de municipios se encuentran imposibilitados para cumplir con la prestación de servicios públicos, y resulta difícil soportar la carga financiera que representa la gestión de mayor cantidad y calidad de servicios públicos, dado que la cantidad de recursos financieros no son destinados a áreas o actividades que no constituyen la ejecución o materialización de la diversidad de cometidos de servicio público, que beneficien directamente a grupos marginados del desarrollo económico (colonias, barrios, unidades habitacionales, transporte público, limpieza pública (basura) y medio ambiente entre tantos) (*vid*, cuadro de página 91).

A pesar de lo anterior, en las fracciones V y VI del artículo 115, se encuentran estipuladas las facultades para que los municipios formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, así como también para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, con el objeto de controlar y vigilar la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, todo esto, ha quedado al margen de la posible ayuda financiera de quien concentra los ingresos (federales y estaduales), dejando solo los ingresos para otorgar permisos y licencias de construcción y administración de zonas de reserva ecológica.

Es cierto que existen facultades inmersas en la esfera administrativa (proveyendo) atinentes al territorio municipal, otorgándole cierta autonomía para intervenir como autoridad en todos aquéllos asuntos relacionados con su territorio (organizar los asentamientos humanos de acuerdo a las zonas que los propios municipios determinen como aptas para poder ser urbanizadas; participar activamente

---

( <sup>84</sup> ) ALBINO-HERNÁNDEZ, Sonia, "Las comisiones metropolitanas del valle de México a la luz de los convenios de coordinación administrativa (caso concreto: una crítica jurídico-doctrinal de su ineficacia", Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2001, p.134. Al respecto para abundar en la coordinación inter-gubernamental a fin de poder cumplir con el cometido de servicio público, comenta que actualmente existe una ineficacia en los mismos y que: "De particular interés resulta el convenio que establece este artículo (115 constitucional), toda vez que de acuerdo con el texto constitucional y, dada la magnitud de la problemática que enfrenta el área conurbada del Distrito Federal con los municipios conurbados del Estado de México, estos convenios metropolitanos entre los cuatro niveles de gobierno involucrados, surgen con el fin de dar solución, a través de estos instrumentos, a la variedad de conflictos que surgen en la zona metropolitana del Valle de México" (*el paréntesis es nuestro*).

en aquéllos planes de desarrollo regional, formulados por la Federación o los Estados, tendientes a la mejoría en la calidad de vida de los habitantes), responsabilizándose del uso del suelo, o bien, de intervenir en aquellos asuntos tendientes a la organización de la sociedad en zonas destinadas para ser urbanizadas, ya que en ocasiones por el crecimiento demográfico surgen nuevos centros de población, los cuales en muchas ocasiones carecen de los mínimos servicios públicos para que la gente viva de manera cómoda.

Ante todo esto, la organización de las zonificaciones territoriales apoyadas con la oportuna y continua dotación de servicios públicos, adquiere relevancia la posición económico y financiera municipal frente a los destinatarios de los servicios (ricos y pobres) y en virtud de esta responsabilidad es como se tienen que resolver los problemas reales que se suscitan dentro de la estructura territorial, que se derivan de las necesidades pasadas y presentes tales como: la falta de los suficientes servicios públicos el desmedido crecimiento demográfico, la falta incesante de seguridad pública, la destrucción de las reservas ecológicas, la impostergradable reactivación económica, entre otras.

### **2.2.3.- La coordinación político-administrativa y los poderes concurrentes *lato sensu***

De acuerdo con las bases de la Constitución General de la República mexicana, la estructura municipal carece de una materia exclusiva y propia, ya que todas sus facultades caen en el ámbito concurrente con lo estadual y lo federal, por lo que a finanzas se refiere, contando solamente a nivel constitucional con las facultades normativas que son: los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas atribuciones ( <sup>85</sup> ).

Así, en el plano constitucional citado, se establecen de manera expresa facultades concurrentes con los cuatro niveles de gobierno, en materias de: "...educación, administrativas, adquisición de bienes, instrucción cívica y militar, hacienda pública, elecciones, planeación, ecología, asentamientos urbanos, seguridad pública, trabajo y salud..." ( <sup>86</sup> )

De acuerdo a estas materias, los municipios actuarán en coordinación (aun que no todas son llevadas a cabo) sabiendo de ante mano que la gran mayoría de dichas materias son necesarias para el sano desarrollo de los habitantes de una comunidad organizada, pero la falta de atención de estas tareas materias o tareas da como

---

( <sup>85</sup> ) Facultades normativas atribuidas a los municipios en la Constitución General de la República, según artículo 115, fracción II, siempre de acuerdo a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas.

( <sup>86</sup> ) *Cfr.* COVARRUBIAS-DUENAS..., *op cit*, nota a pie (62), pp. 167 y 168.



resultado la ineficacia pero por la insuficiencia de recursos financieros destinados a su materialización.

#### **2.2.4.- La concurrencia de facultades *stricto sensu*: enlace municipal y estatal**

El propio texto constitucional multicitado, en su artículo 115 y 116, establece reglas supremas de **coordinación**, en este caso, de los municipios con sus entidades federativas de “adscripción”. Tales reglas se refieren a las facultades concurrentes a cargo de los municipios y los estados integrantes de la federación, relacionados con lo electoral, lo reglamentario, los servicios públicos en general y lo hacendario ( <sup>87</sup> ), y en relación con estas materias las Legislaturas de los Estados, están legitimadas para establecer de qué manera serán llevadas a cabo las reglas secundarias de coordinación intergubernamental, y dependiendo de la capacidad financiera de los municipios, la legislatura de la entidad otorgará a los municipios apoyo para la concreción de dichas tareas, sin embargo, aún los mínimos servicios y en el contexto de la ley, en la gran mayoría de los municipios no se llevan a cabo, por carecer de la suficiente capacidad ya sea administrativa o financiera, o ambas.

La evocación de esta coordinación con rango constitucional, y dándole intervención a las legislaturas, vulnera la esencia de los principios constitucionales ya relacionados con la prestación de los servicios públicos, no sólo de los mencionados en la fracción II del artículo 115, sino de la fracción III y demás. A esto, tenemos algunas premisas:

- a) La coordinación es un mandato constitucional, e impera (aunque con carácter potestativo) en todos los municipios del país, incluyendo el de Naucalpan de Juárez, y sin exclusión de los otros tres niveles de gobierno.
- b) Dicha coordinación constituye poderes jurídicos concurrentes del municipio con la “federación” y las entidades federativas, en virtud del respeto a la soberanía, autonomía y libertad de estas instituciones político-administrativas.
- c) El aumento de los servicios públicos municipales, depende de varios factores y criterios subjetivos como lo son: la capacidad financiera, las condiciones económico-sociales, el aumento poblacional, el retraso económico nacional y cultural.
- d) Las legislaturas de las entidades federativas, según predomine el partido mayoritario, influirá negativamente sobre aquellos que son gobernados por partido diverso.
- e) Los servicios públicos enunciados en el texto constitucional, solo son enunciativos y constituyen el mínimo de tareas a que se obligan los municipios a cumplir.

---

( <sup>87</sup> ) *Idem*. p. 169.

- f) Los servicios públicos tradicionales han sido desbordados por la creciente actividad económica en aquellos municipios con desarrollo económico importante, como es el caso de Naucalpan de Juárez.

Una vez abordados los aspectos jurídicos, políticos y territoriales en el plano normativo y extranormativo del Estado mexicano, que incluyó al nivel municipal según nuestro objeto de estudio, es necesario abordar algunos aspectos doctrinales del mismo Estado, enfocados a sus fines, sus funciones, en especial la función administrativa, con la cual se ejecutan decisiones legislativas y administrativas mediante la materialización de tareas concretas como lo es el cometido de servicio público en estricto sentido y motivo de la presente investigación.

### **2.3.- A MANERA DE INTRODUCCIÓN: RECONSIDERACIONES NORMATIVAS Y EXTRANORMATIVAS DE LA MUNICIPALIDAD MEXICANA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ**

Siguiendo la presente investigación y aterrizando finalmente en este nivel político-administrativo, podemos argumentar que no hay duda en que **el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de las entidades federativas**, esta premisa constitucionales son base para la presente investigación en virtud de que se le han encomendado la ejecución directamente de una serie de tareas bajo el esquema clásico del servicio público, como mecanismo para la solución de las necesidades más apremiantes de la población.

El **municipio** como una institución jurídico-política es de gran importancia formal en nuestro país, debido a que es **el nivel gubernamental más cercano al gobernado, con el que se tiene contacto más directo**, y gracias a esta posición, se tiene la posibilidad de conocer todas y cada una de las necesidades de la población que se encuentra asentada en su territorio.

#### **2.3.1.- Adecuación temática: Naucalpan de Juárez y su contexto histórico-político, geográfico y prestacional de servicios**

El órgano que representa al gobierno municipal lo constituye el ayuntamiento, de quien depende la administración municipal. En cuanto a éste, es el cuerpo colegiado encargado de dictar las disposiciones que regirán la vida local del municipio y, a su vez, el órgano encargado de ejecutar tales medidas por conducto del titular de la función administrativa municipal como presidente del órgano colegiado y a su vez llamado también presidente municipal ( <sup>88</sup> ).

---

( <sup>88</sup> ) MARTÍNEZ-CABAÑAS, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. Cd. de México. INAP., 1995, pp. 110-111.

Los ayuntamientos se encuentran integrados por un presidente municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que sean determinados, de acuerdo a la población que tenga cada municipio. De ésta forma los integrantes del ayuntamiento son electos por los miembros de la comunidad, mediante el sistema de elección popular directa, y duran en su cargo tres años no pudiendo ser reelectos.

### 2.3.1.1.- Una aproximación al objeto de estudio: consideraciones geográficas y económicas del municipio de Naucalpan de Juárez

Ya en la aproximación a nuestro objeto de estudio, el municipio de **Naucalpan de Juárez**, es uno de los municipios más importantes no solamente de la entidad federativa México, sino de toda la República mexicana, en el cual se encuentran asentados gran cantidad de habitantes con diferentes niveles de ingresos y por ello la estructura urbana es tan variada (*infra*, § 4.1.1, 4.1.2), resalta como uno de los principales actores económicos que impulsan el desarrollo económico y político de gran parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, ello en virtud de su situación geográfica (conurbado directamente al Distrito Federal), así en el aspecto territorial, Naucalpan de Juárez cuenta con las siguientes coordenadas geográficas (<sup>89</sup>):

Al norte.- 19° 32', al sur.- 19° 25', al este 99° 12', al oeste 99° 25'.

En lo que respecta a su superficie territorial, representa el 0.7% de la superficie total de la entidad a la que se halla inmersa, teniendo las siguientes colindancias:

Al norte.- con los municipios de Jilotzingo, Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz. Al este.- con el municipio de Tlalnepantla de Baz y el Distrito Federal. Al sur.- con el Distrito Federal y los municipios de Huixquilucan y Lerma. Al oeste con los municipios de Lerma, Xonacatlán y Jilotzingo (<sup>90</sup>).

La superficie territorial según su Bando municipal, se divide de la siguiente forma: 18 pueblos, 125 colonias, 81 fraccionamientos residenciales, 6 industriales y 2 campestres. Bajo esta conformación, puede decirse que existen establecidos distintos tipos de habitantes, dedicados a diferentes actividades, teniendo en su estructura por un lado zonas donde habitan personas con altos ingresos como las que son identificadas como fraccionamientos residenciales, y por otro lado, se encuentran las zonas donde habitan aquellas personas de ingresos económicos bajos, colonias consideradas como marginadas.

Esta gama de características socio-económicas variadas el municipio de Naucalpan de Juárez hasta el año 2000 contó con una población de 857,511 habitantes

---

(<sup>89</sup>) INEGI. "Cuaderno estadístico municipal de Naucalpan de Juárez". Estado de México, 2000, p.3.

(<sup>90</sup>) *Ibidem*.

(<sup>91</sup>) y dada la gama de estratos sociales, la calidad de vida que existe da lugar a múltiples desigualdades sociales y económicas (personas con altos ingresos), y de escasos recursos dinerarios, lo que marca las deficiencias en la prestación de algunos servicios públicos (*infra*, § 4. 2.1 y 4. 2.2)

### 2.3.1.2.- Una descripción constitucional de los servicios públicos municipales tradicionales

En cuanto a las actividades gubernamentales del municipio, por disposición constitucional se ejerce por conducto de un Ayuntamiento, cuyo principal objetivo es administrar los "recursos públicos" para satisfacer el "bien común", procurando en todo momento una justa distribución de la riqueza que genere en sí misma y de los ingresos asignados por el gobierno estadual, que fortaleciere el bienestar económico de la sociedad, de igual forma, se le encomienda la coordinación y fomento de la cooperación social, tendiente a la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de los servicios públicos a su cargo (de la que no escapa el municipio de Naucalpan de Juárez).

El órgano de gobierno y administrativo es el Ayuntamiento, que se compone por un Presidente municipal, de tres Síndicos y de diecinueve Regidores, y sus deberes y obligaciones se fincan en el poder jurídico de resolver colegiadamente los asuntos que son de su competencia, constituyéndose en asamblea deliberante denominada Cabildo. Según el Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, vigente el Cabildo es un órgano colegiado deliberante, al cual le compete la definición de las políticas generales del gobierno y la administración municipales, así como las decisiones que atañen a la población, territorio, patrimonio y organización política y administrativa del municipio; actuara conforme a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables (<sup>92</sup>).

A su vez se auxilia para el cumplimiento de sus poderes de las dependencias y entidades de la Administración pública municipal, las cuales se encuentran subordinadas a la Presidencia municipal, la Administración pública municipal se organiza de forma centralizada y descentralizada. (<sup>93</sup>)

---

(<sup>91</sup>) *Ibidem*, p. 23.

(<sup>92</sup>) Artículo 27 del Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México. 2004

(<sup>93</sup>) Artículo 46 del Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México. 2004

"Son Órganos Administrativos de la Administración Pública Municipal de Naucalpan de Juárez, los siguientes:

De la Administración Pública Centralizada

- I. Presidencia Municipal
- II. Secretaría del Ayuntamiento;
- III. Tesorería y Finanzas;
- IV. Dirección General de Gobierno;
- V. Dirección General de Seguridad Pública y Transito;
- VI. Dirección General de Desarrollo Urbano;
- VII. Dirección General de Ecología;

El municipio de Naucalpan de Juárez cuenta con una amplia Administración pública, que le permite cumplir con una serie de cometidos que le han sido impuestos mediante varios ordenamientos, que forzosamente tiene que cumplir en beneficio de la colectividad, tratando en todo momento de reducir los rezagos económicos y la marginación que existe en su población, ya que los principales agentes beneficiados con una amplia y eficiente Administración pública son los gobernados. Bajo este orden de ideas y acorde al artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como al vigente Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, "El Municipio tiene a su cargo la prestación explotación, administración y conservación de las funciones y servicios público municipales, considerándose enunciativa y no limitativa, los siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos no peligrosos; mercados, comercio en vía pública y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, áreas verdes y recreativas, parques, jardines y su equipamiento; vía pública y vialidad; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; protección civil y bomberos; salud, asistencia social, en el ámbito de su competencia y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos; promoción del empleo y capacitación del trabajo; embellecimiento y conservación del centro de población y obras de interés social; y los demás servicios públicos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables.

- 
- VIII. Dirección General de Servicios Públicos;
  - IX. Dirección General de Obras Públicas;
  - X. Dirección General de Desarrollo Social;
  - XI. Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico;
  - XII. Dirección General de Contraloría Interna;
  - XIII. Dirección General de Administración;
  - XIV. Consejería Jurídica;
  - XV. Coordinación Técnica de Proyectos;
  - XVI. Comunicación Social; y
  - XVII. Coordinación General de Servicios Informáticos.

De la Administración pública Descentralizada:

- I. Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez, México; y
- II. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Naucalpan de Juárez, México."

### 2.3.2.- Las principales adiciones y reformas al artículo 115 constitucional: un soporte para la justificación del tema

El artículo 115 constitucional es el precepto que impone la constitucionalización y por ende, el respeto a la libertad política, financiera y administrativa municipal, dado que como base territorial de las entidades se instituyó para el mejoramiento de las condiciones de vida de los gobernados. Ha sido sujeto de múltiples reformas, que comentadas por QUINTANA-ROLDAN ( <sup>94</sup> ), dan una visión del mejoramiento de la técnica legislativa aplicado a las modificaciones constitucionales, aunque en otras ocasiones han sido el resultado de la idea de otorgarle facultades expresas a los municipios, pero fundamentalmente la de garantizarles los suficientes recursos para cubrir su presupuesto. En este sentido, históricamente se reseña una evolución constitucional mediante el mecanismo de las "adiciones y reformas" ( <sup>95</sup> ).

La **primera** se dio el 20 de agosto de 1928, y consistió en modificar el número de representantes en las legislaturas locales; llegándose a establecer que en estas legislaturas fuera proporcional el número de habitantes de cada entidad, los cuales serían de por lo menos siete diputados en aquellas cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de 400 mil habitantes, pero no exceda de 800 mil habitantes y finalmente de once diputados en aquellos en los cuales la población sea mayor a 800 mil habitantes.

La **segunda** fue publicada el 29 de abril de 1933, para establecer con precisión el principio de no reelección para los gobernadores de las entidades, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Por su importancia el 8 de enero de 1943 hubo la **tercera** reforma a efecto de modificar el periodo de duración del cargo (4 años) de los gobernadores, ampliándose a seis años, como actualmente se establece.

La **cuarta** reforma efectuó el 12 de febrero de 1947, durante la cual se dio igualdad a las mujeres para votar y participar en elecciones municipales, su importancia radicó en que era la primera ocasión que en un precepto constitucional se insertaba de manera expresa la participación ciudadana de la mujer.

Una **quinta** reforma dada el 17 de octubre de 1953, principalmente en la cual se suprimió el texto que daba igualdad a las mujeres para ejercer el voto y ser votadas, según para dar congruencia al artículo 115 constitucional con otros preceptos modificados, que otorgaban de todas maneras el derecho a la mujer para participar en procesos políticos, incluyendo poder votar y ser votadas.

---

( <sup>94</sup> ) De los incisos a) al h), **Cfr.** QUINTANA-ROLDAN... *op cit*, nota a pie (77), pp. 636-637.

( <sup>95</sup> ) Cronología de las reformas y adiciones al artículo 115: 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977 y 1983, todas ellas publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En la **sexta** reforma del año 1976, se adecuó al artículo en comento, el criterio que permitiera hacerlo congruente con el artículo 27 del mismo texto respecto de la regulación de los asentamientos humanos.

Una vez más, en materia electoral, la **séptima** reforma del 6 de diciembre de 1977, consistió en el establecimiento del sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional de los ayuntamientos de los municipios, siempre y cuando la población fuera de 300 mil habitantes por lo menos.

Y por último, la **octava** reforma, la del 3 de febrero de 1983, cuya modificación se efectuó sobre aspectos políticos, financieros y administrativos inherentes a la organización de la institución municipal (es quizás esta reforma la que no se ha concretado, pues en el marco de las finanzas municipales la ineficacia es evidente, no sólo en Naucalpan de Juárez, sino en un gran número de municipios sumidos en la pobreza) ( <sup>96</sup> ).

Al respecto BURGOA-ORIHUELA ( <sup>97</sup> ) comenta (al margen de cualquier realidad) que: "... la teleología de dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, por lo general, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos, supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse..."

En este sentido la última reforma que se comenta trató de dar plena autonomía al municipio, preparándose con ello, la distribución de competencias entre los tres niveles gubernamentales, otorgándose poderes definidos y exclusivos tendientes a garantizar en primer término: **una autonomía política, económica y financiera** y en segundo, **la suficiencia financiera** para hacer frente a las tareas que tiene que llevar a cabo la Administración pública, en este caso municipal.

Es ésta en consecuencia, una de las modificaciones mas importantes de la Constitución en materia municipal, ya que se atendió el problema de los ingresos financieros necesarios para los municipios y para asegurar el mejor funcionamiento de su Administración pública y de esta forma, se revierten hacia los residentes, para tener un mejor nivel de vida, una mejor distribución de la riqueza y las cargas fiscales fueran

---

( <sup>96</sup> ) De acuerdo a la información mediática y con motivo del huracán "Emili" en julio del 2005, que azotó el Golfo de México, el titular del ejecutivo federal visitó el municipio de **Metlatónoc** en Guerrero, y según el noticiero lo describió como el más pobre del país. En toda proporción guardada (Guerrero no tiene el mismo potencial económico e industrial) la entidad federativa México, cuenta con municipios que están sumidos en la pobreza y en este caso le corresponde a Chimalhuacan para el caso del Estado de México

( <sup>97</sup> ) BURGOA..., *op cit*, nota a pie (60), p. 925.

más equitativas, entre otras; es por ello que merece una insoslayable atención y tratamiento para nuestra investigación.

### 2.3.3.- La reforma de 1983: ¿Hacia la concreción de la libertad hacendaria municipal?

Hasta antes de la reforma de 1983, la Constitución general establecía que los municipios administrarían su hacienda pública, la cual incluiría en términos generales aquellas contribuciones que la legislatura de la entidad asignara, las que deberían ser “suficientes” para la satisfacción de todas las necesidades y tareas municipales, así como: **sueldos y salarios**, materiales y suministros de todo tipo, gastos administrativos, construcción de obras públicas etc. Pero acorde a este precepto, se presentaban grandes problemas entre los cuales se encontraban los relacionados a la autosuficiencia financiera del municipio, esto como consecuencia de sus escasas fuentes de ingresos (impuestos y derechos), problemas que culminaron con un “atraso de carácter social y económico” ( <sup>98</sup> ).

Tales impedimentos surgieron porque casi todas las facultades se le encomendaron al poder central, no obstante que existió y existe la exigencia de que tales facultades debían y deben pertenecerle a la esfera de las competencias municipales, es decir, resultaba lógico en ese entonces que sabiendo que había municipios que contaban con una población asentada en su territorio (en ocasiones muy grande), y con una cantidad considerable de recursos naturales, éstos podrían tener fuentes importantes de ingresos, que lo convirtiera en un nivel de gobierno fortalecido financiera y económicamente y así, ejecutar sus propios cometidos, sobre la base del federalismo mexicano y respetando las facultades encomendadas a los gobiernos estatales y federal.

Antes de la reforma de 1983 los principales ingresos tributarios municipales y sintetizando el estudio de QUINTANA-ROLDAN ( <sup>99</sup> ) consistían en:

- a) Impuestos.- en este rubro únicamente existían los establecidos sobre diversiones públicas, transmisiones patrimoniales y otros impuestos.
- b) Derechos.- existían gravando las licencias y registros, inspección y vigilancia, rastros, certificaciones, agua y drenaje, registro civil, aseo público, estacionamientos y derechos no especificados.

La lista de ingresos descrita, evidencia (para esa época), la falta de ingresos tributarios municipales pero también el gran atraso existente en aquella época (en lo social, político, económico y cultural), y fue de suma urgencia una reforma para dotar al municipio de ingresos financieros, con el objetivo de fortalecer, apoyar y asegurar una

---

( <sup>98</sup> ) *Ibidem*, pp. 903-908.

( <sup>99</sup> ) *Supra*, nota a pie (77), p.637.



suficiencia financiera para hacer frente a los servicios públicos encomendados a éstos por disposición constitucional. Al respecto GONZÁLEZ-RENDÓN ( <sup>100</sup> ) expresa en un plano optimista que: "... ante la situación que se encontraba el municipio fue necesaria y oportuna la Reforma a la Constitución en su artículo 115, en 1983, con lo cual se logró fortalecer al municipio. Este fortalecimiento se conformó de atribuciones de diferentes índoles, dentro de las que destacan competencias hacendarias, que se trasladan con exclusividad a los municipios, dando un paso hacia el equilibrio tributario entre las esferas del Gobierno Federal, Estatal y Municipal...".

Es cierto, antes de 1983 las facultades financieras expresas encomendadas a los municipios eran nulas o muy restringidas, lo que provocaba que cada municipio no contara con los suficientes recursos económicos y financieros para hacer frente a sus propios gastos, tanto los inherentes a la Administración pública, como aquéllos destinados a materializar el conjunto de operaciones vinculadas al cumplimiento con sus cometidos entre ellos, el servicio público.

Partiendo de esta premisa es como se llega a la reforma, para que de esta forma se expresaran facultades exclusivas de los municipios en materia financiera, ampliando su competencia tributaria. De esta forma el artículo 115 constitucional culminó con la reforma de 1983 describiendo la hacienda pública municipal de la siguiente manera:

*"Artículo 115, fracción IV:*

*....*

*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, y en todo caso:*

- a) *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como 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.*

*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.*

*Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".*

---

( <sup>100</sup> ) GONZÁLEZ-RENDÓN, Francisco, "La hacienda municipal mexicana, antes y después de la reforma de 1983 a la constitución, en su artículo 115". Revista: Hacienda Municipal, No. 63, junio, 1998, p. 69.

De esta forma queda integrada la hacienda pública municipal actual, teniendo un amplio rubro de ingresos tributarios para poder hacer frente a los egresos generados en virtud de la ejecución de los servicios públicos que enuncia el artículo 115 fracción III y demás relativos principalmente y en grado de importancia **los cometidos de servicio público de acuerdo a nuestro objeto de estudio**, ingresos que son necesarios para una vida decorosa en comunidad, ya que si un municipio carece de una hacienda pública fuerte es imposible llevar a cabo acciones prestacionales tendientes a satisfacer necesidades de carácter general.

### 2.3.4.- Concepción, contenido y fin de la hacienda pública municipal

Resulta de suma importancia para nuestro estudio el tratamiento de lo que se debe entenderse por hacienda pública municipal, ya que es a través de ésta donde los recursos económicos y financieros se conglomeran, y que provienen del ejercicio de la competencia tributaria principalmente, para así poderlos destinar en beneficio de su población, tal y como debería de suceder en el caso concreto del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

En ese tenor la acepción de hacienda pública tiene varios sentidos, uno de ellos es la realizada por QUINTANA-ROLDAN ( <sup>101</sup> ) quien expresa que esta integrada por los: "...recursos económicos del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones...". Esta primera aproximación conceptual no es un concepto acabado, pero es base para explicar **grosso modo**, la importancia de los recursos financieros (conocidos también como recursos públicos) entrantes a la hacienda pública municipal ( <sup>102</sup> ), en ejercicio de su competencia tributaria; ya sean tributarios (contributivos como los impuestos, derechos, contribuciones especiales entre otros), o no tributarios (no contributivos como los productos, aprovechamientos, empréstitos entre otros); pues sin el conjunto de ingresos se encontraría interrumpido el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes, ya que sin la suficiencia financiera del municipio, se encontraría imposibilitado para llevar a cabo el conjunto de tareas y operaciones materiales encomendadas por el ordenamiento jurídico.

Concluyendo, podemos establecer como una definición de la hacienda pública municipal, que ésta "... se haya integrada por todos los recursos financieros, materiales e institucionales, mediante los cuales, atiende sus deberes y obligaciones respecto de la prestación de los servicios públicos que le impone el ordenamiento jurídico y cuya

---

( <sup>101</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (77), p. 385.

( <sup>102</sup> ) CORTIÑAS-PELAEZ, *op cit*, nota a pie (42), p. 36 y 37. al respecto establece que los recursos públicos "... son los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica". Esto es, que por el simple hecho de entrar a la hacienda pública, adquieren la nacionalidad e ingresos públicos, independientemente de su naturaleza o de su fuente de ingresos.

*tendencia es siempre satisfacer con continuidad, uniformidad y permanentemente necesidades de carácter general e identificadas con el interés público” ( <sup>103</sup> ).*

La importancia del desarrollo municipal dentro del federalismo mexicano no debe soslayarse, sobre todo si se potencia con la autonomía en el manejo de su hacienda pública que redundaría en la disminución de la interdependencia económica, esto es, que el objetivo de cada municipio es el de procurar su desarrollo con sus propios recursos, e insistimos, se evita la dependencia económico-política no sólo del gobierno federal, sino de las entidades federativas correspondientes.

### **2.3.5.- La hacienda pública en el municipio de Naucalpan de Juárez: una aproximación al objeto de estudio**

Como ha quedado expuesto y apuntado la hacienda pública municipal básicamente se compone de los bienes que le pertenecen al municipio (la fracción II del artículo 115 lo conforma como un sujeto de derechos y obligaciones) y de esta manera los ayuntamientos deberán establecer los sistemas de regulación de su patrimonio y además de coordinarse con las entidades para integrar el conjunto de bienes muebles e inmuebles a efecto de tener un control exacto de la obtención de beneficios económicos.

En el caso de las contribuciones que establezcan las legislaturas locales relacionadas con la propiedad inmobiliaria, ya sea por el fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora de la propiedad raíz, la legislatura estatal es la encargada de imponer y establecer todas las contribuciones que deban recaudar las tesorerías municipales por estos conceptos.

También son parte componente de los ingresos las participaciones federales que percibirán los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, las cuales ejercen control político y financiero en la integración de la hacienda pública municipal, en el momento de decidir que cantidad le corresponde a cada municipio percibir, obviamente algunos municipios reciben más recursos en virtud de este rubro, siendo evidentes las **tendencias políticas** observadas para fijar los criterios de distribución de estos recursos (lo cual es inequitativo).

Por otro lado, el imperativo constitucional del artículo 115 establece que: "... las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, en la propiedad inmobiliaria y de los ingresos de la prestación de servicios públicos a su cargo, a los cuales no deberá de concederles exenciones...", sin embargo, en la realidad el gobierno federal en materia fiscal tiene facultades exclusivas,

---

( <sup>103</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio (y en lo que más adelante se conocerá como *notas inéditas sobre las cátedras de Derecho administrativo, financiero y constitucional financiero*).

que no se contraponen con la facultad de las entidades, para establecer las contribuciones señaladas, ello en virtud de que el gobierno federal cuenta con la mayoría (si no es que todos) de los ingresos tributarios más rentables del país (IVA, ISR, etc.), situación lógica, ya que a éste le conviene tener ingresos exorbitantes (centralismo contributivo), dejando sólo en manos de las entidades federativas y los municipios fuentes mínimas de ingresos, reflejándose finalmente en la deficiente capacidad financiera de éstos (y prestación de servicios), que aunado a una incorrecta distribución del conjunto de ingresos, redundando en la dificultad de hacer frente a todos y cada uno de los cometidos municipales (entre ellos los servicios públicos) como sucede en el municipio de Naucalpan de Juárez, en la entidad federativa México.

De acuerdo a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2005, Naucalpan de Juárez cuenta con una variada fuente de ingresos y percepciones que conforman su hacienda pública municipal (*infra*, § 3.2).

Dicho municipio cuenta en efecto con una gran cantidad de recursos, debido a que se considera como uno de los municipios más importantes no solamente de la entidad, sino de toda la República mexicana en términos del sector económico, político y financiero; por ello, la necesidad de establecer mejores bases que nos permitan procurar las condiciones necesarias para que dicho municipio cuente con una correcta distribución de recursos financieros.

También es de resaltar la necesidad de que se destine una mayor cantidad de recursos al rubro de los servicios públicos (*stricto sensu*) (<sup>104</sup>), lo cual generará una mejora considerable en su cantidad y calidad, ya que al materializarse esta tendencia, los principales beneficiarios serán los habitantes de dicha demarcación territorial, encontrándose también entre ellos las personas que transitan por el mencionado municipio.

Al momento de analizar el proyecto de presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez, autorizado para el ejercicio fiscal 2005 (**VER ANEXO 1**), se observa claramente la enorme desproporción existente entre la aplicación de recursos destinados al rubro de servicios personales y la aplicación correspondiente al rubro de servicios públicos, generándose con ello ciertos efectos, entre los cuales se encuentra principalmente una deficiencia notable en la satisfacción de las necesidades de carácter general de su población y también de las personas que transitan por este vasto territorio con motivo de trabajo, estudios o simplemente atraídos por el aspecto recreativo.

Debido al cúmulo de recursos financieros que año tras año entran a la hacienda pública municipal de Naucalpan de Juárez (según se puede observar) de su presupuesto, se puede establecer que este municipio cuenta con una gran cantidad de recursos económicos y financieros, que deberían destinarse a hacer frente a la prestación y

---

(<sup>104</sup>) *Ibidem* "...No todo lo que hace el Estado son servicios públicos, pero sí algunas actividades deben considerarse como tales...". En el mismo tenor CORTIÑAS-PELAEZ [ *vid*, nota a pie (42)], elabora una clasificación en donde se halla la versión de los cometidos de servicios público en sentido estricto, diferenciándolos de los esenciales, sociales y privados.

cumplimiento de servicios encomendados por los distintos ordenamientos jurídicos aplicables empezando por la Constitución General de la República y seguida de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y todos los relativos, como es la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y una gran cantidad de leyes.

Empero y a pesar de ser un municipio importante en lo económico (industria, comercio y servicios), financieramente (gasto y administración) evidencia que hoy en día se presentan en el municipio, colonias que carecen de los principales servicios públicos como lo son el agua potable, drenaje y recolección de basura; además de ello de la existencia de colonias totalmente marginadas de los mínimos servicios públicos, que ineludiblemente el municipio tiene la obligación de prestar.

## CAPÍTULO TERCERO

### SEMBLANZA DEL DERECHO CONTRIBUTIVO Y EL INFLUJO DOCTRINAL EN LA EFICACIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

#### Sumario

**3.1) Consideraciones doctrinales de la titularidad del servicio público y su relación con el ejercicio presupuestal municipal;** 3.1.1) El servicio público clásico ante su moderna y complementaria misión: de lo tributario; 3.1.2) El servicio público: algunos supuestos jurídico-doctrinales; 3.1.2.1) El servicio público como legado francés y su marco conceptual; 3.1.2.2) Una explicación genérica y doctrinal de sus principales características; 3.1.2.3) El imperativo constitucional y normativo del servicio público tradicional; **3.2) Los ingresos municipales como fuentes de financiación;** 3.2.1) Los principios y directrices constitucionales de las contribuciones; 3.2.2) Los principios de vinculación con el gasto público: continuación; 3.2.3) Una enumeración y conceptualización de las contribuciones convencionales en la recaudación fiscal municipal; 3.2.3.1) Para el caso de los impuestos; 3.2.3.2) Breve enfoque jurídico y doctrinal de las contribuciones en su modalidad de derechos; 3.2.3.3) Las contribuciones especiales: su paralelismo con los impuestos y derechos; **3.3) A manera de transición: el presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.**

### 3.1.- CONSIDERACIONES DOCTRINALES DE LA TITULARIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL EJERCICIO PRESUPUESTAL MUNICIPAL

El Estado dentro del cual se encuentra el municipio de Naucalpan de Juárez ( <sup>105</sup> ) para cumplir con sus fines ( <sup>106</sup> ), se aboca al ejercicio de las tradicionales

( <sup>105</sup> ) En primera instancia, SERRA-ROJAS, *supra*, nota a pie (44), p. 337. En forma general y sin abundar en el tema podemos establecer que la sociedad creó al Estado dada su imposibilidad para poder perseguir aquellos fines de tipo social, los cuales se encontraban en peligro de ser inalcanzados debido a las circunstancias imperantes en la antigüedad, y para satisfacer las necesidades de carácter general, y así subsistir y poder desarrollarse dentro de una estructura social racional, bajo el amparo del bien común; **segunda**, el texto vigente de la Constitución General de nuestro país, considera al Estado, a la conformación de los cuatro niveles de gobierno, entre ellos y en su orden: la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (artículo 3º) y por último, su enfoque de variadas corrientes, como lo afirma MARTÍNEZ-CASTAÑÓN [*supra*, nota a pie (103)]. En las perspectivas: marxista o del materialismo histórico como una organización de dominio clasista; la socioantropológica de L.H. MORGAN como un estadio de organización humana superior, o bien, como realidad social o producto del desarrollo social y cultural del hombre; la contractual según la filosofía del contrato social de ROUSSEAU y los principios de la voluntad general, y desde luego la jurídica que identifica al Estado con la norma jurídica en la perspectiva Kelseniana y la pureza del Derecho que matiza la crítica a la generación espontánea, a la par de su consideración como centro mayor de imputación jurídica, entre tantas otras connotaciones.

( <sup>106</sup> ) *Ibidem*, Al respecto de los fines del Estado "... en él van implícitos los fines del hombre y de la sociedad, más de ésta que de aquél, porque todo lo que el hombre hace emana de ella y se reviste de lo social, y el campo de los claros "fines personales", corresponde a "los fines sociales". Bajo este orden de ideas resulta preciso el afirmar que principalmente *los fines del Estado se*

funciones del poder público ( <sup>107</sup> ), como la legislativa, administrativa, jurisdiccional y constituyente (como poder constituido) en sus niveles federal, estadual y Distrito Federal, pero que en doctrina reciente (CORTIÑAS-PELÁEZ), se toma como referencia, su enfoque genérico, esto es, que las funciones del poder público son: "... la manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y /o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico..." ( <sup>108</sup> ), y en lo específico como lo es la función administrativa, que contiene los mismos elementos de la anterior, sólo se diferencia en cuanto a "la ejecución" de las operaciones materiales para el "cumplimiento de los cometidos" impuestos a la "Administración por el ordenamiento jurídico".

Bajo este orden de ideas y en el marco de las aportaciones (como adecuación al tema) SERRA-ROJAS ( <sup>109</sup> ), respecto a la acción del Estado establece que: "... El Estado moderno asume una acción política y administrativa de enorme trascendencia. Esta actividad se puede clasificar en los términos siguientes: 1. Actividad jurídica tendiente al mantenimiento del Derecho, conservación de la paz y el ordenamiento de la comunidad; 2. **Actividad patrimonial o económica o financiera, encaminada a la gestión del propio patrimonio, obtención de recursos y su correlativo empleo para la realización de los servicios públicos**; 3. Actividad social para promover el adelanto del pueblo en sus variadas manifestaciones de bienestar físico, económico e intelectual..." resaltando desde luego el punto 2, para el objeto de nuestro estudio (las negritas y cursivas son nuestras).

Por lo que respecta a los cometidos ( <sup>110</sup> ), el eje troncal es que son impuestos a la Administración como motor ( <sup>111</sup> ) del Estado, están definidos como "misión" o "tarea

---

*desprenden de las apetencias de los hombres, lo que con el transcurso del tiempo se han ido transformando en metas a alcanzar de la sociedad en conjunto*, observando que en cada uno de estos fines del Estado se encuentra presente el bien público a alcanzar. También en este sentido, el Doctor ACOSTA-ROMERO, expresa que los fines estatales están ligados al respeto a la legalidad y al interés público, así como el profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN también en *Notas inéditas* establece que "... sólo por cuestiones didáctico-pedagógicas, los fines supremos del Estado pueden considerarse primero como: la seguridad jurídica (también como garantía individual); el orden público y el interés público y segundo, que en el contexto de la Constitución Política como producto de la "manifestación de la voluntad general", los fines descritos están considerados como **imperativos constitucionales**, los cuales quedan subsumidos a los fines señalados.

( <sup>107</sup> ) En este sentido, CORTIÑAS-PELÁEZ..., *Idem*, nota a pie (42), p. 59.

( <sup>108</sup> ) *Ibidem*.

( <sup>109</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (44), p. 363.

( <sup>110</sup> ) *Supra*, nota a pie (42), pp. 62 y 63.

( <sup>111</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estudio preliminar", a la obra de GUERRERO-OROZCO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, 392 pags, especialmente en su p. XXXII, en el sentido de que este autor "...nos ilumina desde los cameralistas alemanes del siglo XVIII..." estableciendo que gracias a estos, es como "...se concibe a la administración pública como el motor científico de la evolución social (...), como la guía responsable de la prosperidad del pueblo, (...) del Estado (...) y del país; en definitiva, como la organización que, mediante el fomento de las facultades colectivas (...), especialmente merced al estímulo y eventual ejecución directa de las actividades productivas (...) y económicas (...) se convierte en la promotora del progreso

concreta”, y por ende su responsabilidad u obligación. Estas tareas concretas deben cumplirse emitiendo una gran variedad de actos jurídicos de carácter administrativo, pero acompañado de operaciones materiales. Parafraseando al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ [*vid*, nota a pie (117)], en cuanto a las características de las tareas es que éstas son categorías concretas y particulares, que están siempre cambiando según el genio y circunstancias de cada país.

En la doctrina existen una categorización muy ilustrativa de cometidos ( <sup>112</sup> ), por lo que en relación al cumplimiento del cometido de servicio público vinculado a nuestra investigación, podemos mencionar que en cualquier nivel de gobierno ( <sup>113</sup> ) acorde al principio del “paralelismo de las formas” ( <sup>114</sup> ) se incluye al **municipio**, que tiende a dar satisfacción a necesidades de carácter general, en el marco de la eficacia prestacional de servicios públicos, situación que en relación con nuestra investigación, debería de ocurrir en el municipio de Naucalpan de Juárez, derivado de necesaria asignación de los suficientes recursos financieros destinados a estas prestaciones. Es obvio que en este sentido, el cometido tributario [*supra*, nota a pie (63)], es punto de partida para obtener la buena financiación de una gran variedad de cometidos de servicio público.

### 3.1.1.- El servicio público clásico ante su moderna y complementaria misión: de lo tributario

Para explicar una de las especificidades del Derecho Financiero que comprende en su estudio el manejo de la hacienda pública y en consecuencia el conglomerado de bienes y recursos pecuniarios que se obtienen por medio de la captación de las contribuciones y sus accesorios, con las que cuentan los cuatro niveles de gobierno y especialmente, el relacionado con nuestro objeto de estudio, y cuya idea es la noción

---

humano (...), encargada de analizar las previsiones del cambio social y de proponer (...) prospectivamente, las estructuras y cometidos tendentes a la realización armónica y acelerada..”.

( <sup>112</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (42), pp, 58-83. Sintéticamente son: 1) **cometidos esenciales**.- que son las tareas estratégicas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyo destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos 2) **cometidos de servicio público**.- son aquellas tareas concretas en función administrativa ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios; 3) **cometidos sociales**.- considerados como aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por el poder público o previa autorización concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos público, privado y social , y cuyo destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios; y 4) **cometidos privados**.- son aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por la administración, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de derecho privado y social, que implica grados variables de control por el poder público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes o consumidores.

( <sup>113</sup> ) (*vid*, §§ 2.1.2.1, 2.1.2.2 y 2.2), como lo hemos señalado, son: el federal, los estatales, municipal y el Distrito Federal.

( <sup>114</sup> ) *Supra*, nota a pie (63), p. 304 y 305.



de "riqueza pública" ( <sup>115</sup> ), el Estado a través de la Administración pública, es el único titular del cometido tributario, y el encargado de su manejo en el marco de la interrelación gubernamental con estricto apego a la polivalencia ( <sup>116</sup> ) del cometido financiero, como lo son: la determinación, la planeación, la programación, la recaudación, la administración, el gasto, el control y la evaluación. Todos estos valores inmersos en el marco del Derecho mexicano de las finanzas públicas que otorgan facultades específicas a cada uno de los poderes.

En el caso específico de nuestra investigación, la **planeación del gasto público** se justifica en la tendencia al mejoramiento de aquellas tareas ineludibles de realizar, y en el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, ocupan un lugar especial y por ello se relacionan con la **planeación y programación del presupuesto como la forma como se puede prever** en el desarrollo económico y social.

De acuerdo a la polivalencia del cometido financiero, el Estado se allega de recursos para cumplir con sus fines de conformidad con los imperativos constitucionales, así éste debe cumplir con las necesidades propias y de los habitantes que forzosamente tienen que ser satisfechas mediante una correcta distribución de los ingresos, por ello el Estado (en el caso de los municipios) se debería de ocupar en primer lugar de las tareas prioritarias como lo es en el caso concreto la atención de los servicios públicos, los cuales han estado en el desamparo financiero (tal y como será expuesto en la presente investigación) gracias a la acción de los distintos órganos del Estado, basada en una realidad social existente, y con apoyo en el ordenamiento jurídico vigente, planeando las actividades de sus habitantes hacia el futuro, y encaminado a la atención de aquellos problemas que le causan incertidumbre a sus gobernados.

Es menester señalar que hay un factor que incide en la eficacia gubernamental y de la que no escapa Naucalpan por su conurbación a la capital del país, y debido al crecimiento de la población, es como aparece el "genio propio" de cada país, reinventando y creando un sin fin de actividades de carácter público que generan altos costos y cargas, es por ello que el Estado en sus diferentes niveles de gobierno debe allegarse de recursos financieros, por esta situación, cada particular beneficiado debe contribuir al gasto público garantizándose la suficiencia económico-financiera, simplemente por ser parte medular del beneficio. Estos componentes, son los que contemporáneamente devienen en tareas de carácter tributario, excluyendo la presencia de los particulares en su prestación ( <sup>117</sup> ).

---

( <sup>115</sup> ) FLORES-ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas (los impuestos)*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 30ª ed, 1993, p. 19.

( <sup>116</sup> ) *Ibid*, nota a pie (63), pp. 292-300.

( <sup>117</sup> ) *Idem*, nota a pie (103), (en un ensayo sobre la obra de Jean RIVERO y notas de cátedra) cuestiona el concepto "servicio público" en este caso, en su visión *lato sensu*. Parte sobre la premisa que subyace en el Estado intervencionista de que "no todo lo que hace el Estado es servicio público". La doctrina contemporánea, ha dado solución al aparente vacío de un "criterio rector", que sistematizado con coherencia semántica permite entender no solo el principio, sino los principios rectores de la Administración pública, entre ellos: la unidad de acción, control y vigilancia; la idea de servicio sometido a reglas que determinan las relaciones de jerarquía (de carácter

### 3.1.2.- El servicio público: algunos supuestos jurídico-doctrinales

La idea tradicional del vocablo "servicio público" *lato sensu* como toda actividad pública sin ningún matiz que lo depure conceptualmente se refiere a la prestación que tiene como destinatarios a los habitantes, esto es, que se deriva del Estado como oferente, lo que coloca al administrado con el carácter de usuario, además tales prestaciones son también de carácter material y se constituye mediante la instalación del servicio y el uso de medios técnicos. Desde luego, la doctrina y el Derecho le han fijado características (fue hasta 1997 con la transformación del Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal en que se deroga la concepción legal del servicio público): *la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo*, además del *interés público*, siendo irrenunciables las anteriores características, dado que en éstos, se halla el suministro de agua potable, el gas, la transportación aérea o por carretera, garantía local de

---

obligatorio) y además de la idea de servicio espontáneo de la sociedad civil. Tal solución aunque no aceptada aún, ni comprendida, se halla enmarcada en la Teoría de los Cometidos del Poder Público. A los efectos e independientemente de la aportación del Maestro Enrique SAYAGÜÉS-LASO, el Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, tiene el mérito científico y pedagógico de explicación de la actividad administrativa detallando con precisión (en un excelente cuadro) las cuatro categorías de éstos según el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano (*supra*, nota a pie ( 42 )). Dicha teoría se ha ido transformando (según el genio propio de cada país) por las políticas económicas y financieras del neoliberalismo impuesto a nuestro país desde 1983 a 2005; además hay una nutrida fuente de información (bibliografía y revistas especializadas) tales como: "De la posibilidad de un Derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Cd., de México, Porrúa S. A., 1977, pp. 304-328; "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano), Naucalpan de Juárez, México, Revista de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, año I, núm. I abril, 1988, pp. 21-76; "Teoría general de los cometidos del poder público (perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, enero-junio 1987, t. XXXVII, números 151, 152 y 153, pp. 55-94, en esp. pp. 70 y 86-88; "Estudio preliminar" a la obra de Omar GUERRERO-OROZCO..., *op cit*, nota a pie ( 111 ), pp. I-LXV; "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas" (separata), México D. F., Revista de Investigaciones Jurídicas, ed. Escuela Libre de Derecho, año 16, núm. 16, 1992, pp. 77-142; "Nuevos umbrales del Derecho local mexicano (de la privatización de los cometidos del poder público en el ejemplo del servicio de boletaje electrónico: un caso práctico)", Madrid, Revista de Administración Pública, núm. 128, mayo-agosto, 1992, pp. 453-511; "Administración financiera y derecho público mexicano (notas para una meditación crítica)", Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (U.A.M.-A.), Departamento de Derecho, *Alegatos*, núm. 39, mayo-agosto, 1998, pp. 285-304, con nutrida bibliografía: en el mismo sentido y la misma fuente, a Rafael IBARRA-GIL, "Una investigación científica del horizonte financiero" (comentarios ante la nueva aportación de León CORTIÑAS-PELÁEZ), pp. 305-309, con selecta bibliografía; *Fundamentos de Derecho económico*, Ciudad de México, Porrúa Hnos S.A., 1998, *in totum*; "Del horizonte mexicano del derecho de la licitación pública" estudio preliminar en la obra de José Pedro LÓPEZ-ELÍAS, *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, Ciudad de México, UNAM/I.I.J., 1999, pp. XXI-XXXIX y CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre "funciones" y "cometidos" del Estado (Una reflexión sumaria a propósito del estudio de León Cortiñas)*", Ciudad de México, Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco (U.A.M.A.), Departamento de Derecho, *Alegatos*, núm. 51, mayo-agosto, 2002, pp. 287-304, *in 4º*, entre otros.

seguridad pública y organización del tránsito, recepción de sonidos e imágenes mediante la radio y la televisión, intercambio de conversaciones vía telefónica etc.

Además de los anteriores, existen invariables ejemplos de servicios públicos, ya que para que una actividad, con las características dadas anteriormente sea calificada como un "cometido de servicio público", es necesario (a partir de las reformas constitucionales de 1983), que tal calificación sea dada por un texto legal, aunque no se mencione expresamente ya que "... Si una institución pública, de nivel federal o de nivel estadual, puede concesionar o autorizar a particulares la explotación de un cometido, **es porque esa actividad le pertenece como cometido propio** y configura un cometido de servicio público...." ( <sup>118</sup> ), que se regula en el ámbito del Derecho público en forma primordial, aunque con la posibilidad de la aplicación de reglas del Derecho privado en casos excepcionales y en que expresamente lo establezca el Derecho positivo; pero aunque se apliquen reglas del Derecho privado, es "... necesario un régimen administrativo que posibilite la aplicación de los procedimientos y potestades típicos del derecho público: expropiación, servidumbres y limitaciones de la propiedad, uso especial de bienes públicos, sanciones administrativas y aún penales, etc." ( <sup>119</sup> ).

Ante los supuestos de este tipo de tareas, puede ser prestada de forma **directa**, por medio de las dependencias centralizadas, o bien, **indirecta**, por conducto de la paraestatalidad (federal, estadual, municipal o del Distrito Federal), pero además **concesionada**, a los particulares pero sujeta a una vigilancia constante de la Administración.

### 3.1.2.1.- El servicio público como legado francés y su marco conceptual

Por lo que toca a este apartado, haremos ciertas manifestaciones de un tema que tiene cierta tradición de su estudio en el Derecho Administrativo, como es el "servicio público". La idea de servicio público ( <sup>120</sup> ) nace en Francia, ante la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas, ya que comúnmente corresponde a la Administración Pública en sentido amplio, la satisfacción de las necesidades de carácter general.

---

( <sup>118</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (42), p. 63

( <sup>119</sup> ) *Ibidem*, p. 71.

( <sup>120</sup> ) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo, primer curso*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 9ª ed., 1990, p. 730. En parafraseo con este ilustre catedrático, el vocablo "servicio", tiene su origen en el latín *servitium*, que indica acción y efecto de servir, en nuestro caso, es el mérito que se hace sirviendo ( al Estado o a otra entidad o persona, organización o personas), a cuidar intereses o satisfacer necesidades. Expresamente al vocablo compuesto de "servicio público", Villegas Basavilbaso (citado por nuestro autor): cita que "... de los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva-servicio-tiene una acepción determinada a ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva-público-, es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público".

Existe gran controversia a lo largo de la historia para tratar de identificar y definir un concepto exacto de la acepción de servicio público, ya que en términos doctrinales la idea de servicio público es sujeta de modificación por las ideas de los fines del Estado que pudieran imperar en determinada época. SERRA-ROJAS ( <sup>121</sup> ) considera que "... en los primeros días de la civilización las necesidades mínimas fueron satisfechas por el propio hombre...", pero llegó el momento en que los miembros del grupo no pudieron seguir sosteniendo la satisfacción de las necesidades colectivas, es en ese momento cuando se organizan para lograrlo. En efecto, sigue exponiendo ( <sup>122</sup> ): "... La administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado..."

Durante el fin del siglo XIX apareció ya el concepto "poder público" apareció también la organización para una actuación en dos modalidades, la primera interviniendo en la vida de los gobernados realizando actos de autoridad y en segundo realizando actos de gestión, pero a lo largo del tiempo (en nuestro país, de 1970 a 1993), los poderes del Estado intervinieron (como agente económico) en gran parte en la producción de ciertos bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, lo cual constituye hoy en día los denominados "cometidos privados del poder público [*supra*, nota a pie (112)].

Tomando en consideración lo expuesto, ACOSTA-ROMERO establece que el servicio público (como cometido) es: "... Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares..." ( <sup>123</sup> ); concepción que atenuada coincide con la obsequiada por SERRA-ROJAS ( <sup>124</sup> ), consistente en: "... Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público...", que comparada con la de GORDILLO ( <sup>125</sup> ) queda como "... una organización de elementos y actividades para un fin, una ordenación de medios materiales y personales, estos es, una empresa en sentido económico...", que ilustra en realidad, al Estado intervencionista en lo económico.

---

( <sup>121</sup> ) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 20<sup>a</sup> ed., 1999, p. 108.

( <sup>122</sup> ) *Ibidem*.

( <sup>123</sup> ) *Supra*, nota a pie (120), p. 737.

( <sup>124</sup> ) *Supra*, nota a pie (121), p. 200.

( <sup>125</sup> ) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, Buenos Aires, t. II, Ed. Macchi, 1986, p. XIII-3.

Sintéticamente (VILLEGAS-BASAVILBASO) ( <sup>126</sup> ) la noción de este cometido de servicio público en estricto sentido, contiene “intensificación” y “dinamismo” así como la “objetividad” del “bien público” y distinta del “interés particular”.

Caracterizando el contenido del concepto, MARCEL-WALINE ( <sup>127</sup> ) y ACOSTA-ROMERO ( <sup>128</sup> ) al respecto señalan respectivamente:

1. El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar, **o bien, una actividad técnica** encaminada a una finalidad.
2. Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público, **pero**, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
3. El servicio público supone un régimen de Derecho Público, el cual debe ser considerado como un elemento de la definición, representando también una consecuencia, aunque tal régimen tiende a garantizar la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general.
4. Y por último, en que parecen coincidentes, tal cometido puede ser realizado por el Estado o por los particulares mediante acto de concesión.

### 3.1.2.2.- Una explicación genérica y doctrinal de sus principales características

Siguiendo a SERRA-ROJAS y a GARCÍA-OVIEDO ( <sup>129</sup> ), las principales características de los servicios públicos son: generalidad, uniformidad o igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, persistencia y la gratuidad del servicio.

Por otro lado, la **uniformidad** representa en que el cometido de servicio público se haga llegar a todas las regiones de un territorio, siendo de esta forma aprovechado por todos sus habitantes, en el caso concreto en el municipio de Naucalpan, porque existen zonas con contrastes económicos y sociales y en algunas zonas se cuenta al menos con los necesarios servicios, pero en otras regiones, carecen de los mínimos servicios para el desarrollo de la vida digna y decorosa de los habitantes. Si no hay

---

( <sup>126</sup> ) *Apud*, ACOSTA-ROMERO, nota a pie (120), p. 735.

( <sup>127</sup> ) *Apud*, ACOSTA-ROMERO..., p. 735.

( <sup>128</sup> ) *Ibidem*, pp. 736 y 737.

( <sup>129</sup> ) *Supra*, nota a pie (121), pp. 112-113 y 218, citando a GARCÍA-OVIEDO, se considera que la **continuidad** es la finalidad principal del servicio público, estableciendo de esta manera que: "... hay necesidades públicas que por diversas circunstancias deben ser atendidas ininterrumpidamente, pues si así no fuese producirían graves quebrantos en la vida de la colectividad..."; en el mismo pronunciamiento, GARCÍA-OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ-USEROS, Enrique, *Derecho administrativo II*, Cd. Madrid, ed. E. I. S. A., 9ª ed., 1968, p. 217, al igual que GORDILLO, [*supra*, nota a pie (125)], p. XIII-15, en donde la característica más importante del servicio público "... es el de la **continuidad**...".

uniformidad, entonces se va en contra de dicha característica. La finalidad es la proporción en la ventajas reportadas por la satisfacción de las necesidades regionales, dependiendo de las capacidades financieras de los órganos encargados de prestarlos, recordando un poco que la organización en la mayoría de los casos de un determinado servicio, atiende primordialmente a procurar la satisfacción de las necesidades de carácter general aún en los lugares mas remotos de todo municipio, cuando menos en el discurso oficial.

Otra característica fundamental abordada por GORDILLO ( <sup>130</sup> ) es el llamado interés público ( <sup>131</sup> ) que debe anteponerse al derecho individual y al interés de los grupos integrantes de la sociedad. Por ello, la finalidad de la prestación de todo servicio público, es la satisfacción del interés público, dejando de lado el interés individual inmerso en la sociedad, además de ello, es de suma importancia argumentar que **ninguna diferencia social puede condicionar la prestación de un determinado servicio público, sin importar el saber si existen zonas populares o residenciales en el lugar donde se encuentren los habitantes, toda persona debe recibir el**

---

( <sup>130</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (125), p. XIII-15; establece que "El interés público no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redundan en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad. Por supuesto, hablamos de una mayoría de individuos, o de la totalidad de los miembros de la sociedad. Debe tratarse, también, de intereses coincidentes *lato sensu*, esto es, homogéneos".

( <sup>131</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio [*supra*, nota a pie (103)]. Esta categoría en el caso mexicano, en la perspectiva francesa choca con otros conceptos jurídicos indeterminados, como es el caso de las categorías de: interés público, social, nacional o general. La categoría del interés público no escapa a una discusión obligada. También *cfr*, *El interés público y la intervención estatal*, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, México, 1985, *in totum*; especialmente las conclusiones: **Primera a Cuarta**, donde el término se considera como "... el instrumento jurídico-político, que justificó y justificará la intervención estatal efectuada por la clase en el poder (...) está sometido a la dialéctica entre los factores del esquema político (...) el individuo, la colectividad y el Estado...". Aparte y como inéditas, se suma a las conclusiones, la consideración de que el vocablo evidencia un "... proyecto clasista (la burguesía conservadora) a partir del triunfo del 2 de julio del año 2000, de **una de las facciones de la derecha conservadora mexicana**, que *so pretexto* del interés público, se apoderaron junto con las otras facciones partidistas también pequeño burguesas, de la Administración Pública Federal, dejándola en manos de los defensores del mercado y de la libre empresa, además de la usurpación del poder y del ejercicio de la soberanía en interés del neoliberalismo y de planetización comercial y económico-financiera...". Se apunta finalmente que dicha entrega tuvo su sustento en la legalidad y legitimidad del Derecho Electoral y de las técnicas del marketing-medios cuya finalidad se logró "... engañando a un electorado confundido e impolítico que propició el aprovechamiento de la coyuntura, mediante la propaganda partidista del "voto útil" y el "rescate de México" y transformando la esencia conceptual de la democracia griega en una democracia **de los, por los y para los empresarios**, trastocando además al **Estado empresarial por el Estado de los empresarios** (vista esta postura hacia finales del año del 2003, y parafraseando con VARGAS-LLOSA, respecto de la "dictadura perfecta" del priismo, podríamos asentar que el régimen federal 2000-2006 se identificaría como la "democracia imperfecta" de la "dictadura de los empresarios"); También en el mismo tono, desde 1992 en CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., [*supra*, nota a pie (42)], p. 184, en nota marginal que los "... proyectos de clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general..."

**correspondiente servicio sin importar su condición social, pues a través de éste, adquiere el equilibrio de sus necesidades, mejorando su condición de vida.**

### **3.1.2.3.- El imperativo constitucional y normativo del servicio público tradicional**

En el plano jurídico, hay que elaborar muchas disertaciones, pero de lo que no cabe duda y por ser un municipio el objeto de estudio, la idea del servicio público se ha sostenido en la Constitución general vigente.

En este sentir, la doctrina no ha soslayado la cuestión normativa, por ello, SERRA-ROJAS ( <sup>132</sup> ) argumenta que gracias a la actividad legislativa puede crearse un servicio público en dos formas: "... a) por medio de una ley que específicamente lo regule y b) por medio de una ley que autorice a la autoridad administrativa para crearlos...". Es por ello que en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, los servicios públicos encomendados al municipio según nuestro texto constitucional son, en el marco constitucional según el artículo 115, en su fracción III, el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; el 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; sin menoscabo de los que las legislaturas locales determinen, y en este sentido, hay un aspecto medular que no se cumple: lo referido a "... las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...".

En efecto, y en congruencia doctrinal y jurídica ( <sup>133</sup> ), "... Las formas que reviste el servicio público, actividad y prestaciones, son variadas en nuestra legislación: sea en forma centralizada, es decir, atendida directa o indirectamente por la administración pública; o en forma descentralizada en entes públicos que asumen el servicio; o por medio de empresas de participación estatal; y por los propios particulares en el régimen de la concesión...".

No hay que ser omisos en cuanto que en todo el texto constitucional existen y están preceptuados una gran variedad de tareas administrativas, como lo es el caso del artículo 122 por lo que hace al Gobierno del Distrito federal, pero dejemos asentado como una mera aproximación que los servicios públicos municipales al tenor del artículo indicado, son muy reducidos considerando el caso del municipio de Naucalpan, considerando que tal perspectiva constitucional, se haya rebasada ya por textos legales que amplían tal perspectiva.

---

( <sup>132</sup> ) *Supra*, nota a pie (121) p. 133.

( <sup>133</sup> ) *Idem*, p. 115.

Al margen de tal visión, empero, la materialización del cometido de servicio público municipal, es indudable que en la prestación directa o indirecta el régimen jurídico es considerado como mixto, pues convergen el Derecho Público y el Derecho Privado, pero ponderando una situación exorbitante de Derecho público con respecto a los particulares, porque aunque el servicio público concesionado implique una actividad en donde puede aparecer la aplicación tenue del Derecho común, es insustituible la regulación por principios de Derecho Público, dado que el poder público por conducto de la Administración ejerce el cometido esencial de policía ( <sup>134</sup> ).

En el caso del ente municipal objeto de nuestra investigación, éste destina los recursos organizando, operando y dirigiendo técnicamente la prestación del servicio, sufriendo las pérdidas financieras que en un momento dado pudieran ocurrir con motivos de la propia prestación, o bien aprovechando los rendimientos que el mismo servicio público pueda generar (precios, tasas o tarifas).

Otro caso de la materialización de la prestación se encuentra ante ciertos supuestos, ello mediante la organización, por lo que: primeramente, se da por conducto de la Administración pública centralizada municipal, y más específicamente por sus dependencias, seguida, del traslado de la competencia a un órgano desconcentrado (*supra*, § 2.3.1.2), y finalmente con la creación de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio controlados y vigilados por el propio órgano municipal.

Al respecto PONCE DE LEÓN-PRIETO ( <sup>135</sup> ) considera que, se puede dar la prestación por medio del fideicomiso, cuyos elementos al igual que los fideicomisos privados, se tiene que: "... El fideicomitente resulta ser el municipio, los fideicomisarios son los individuos que se van a beneficiar por la prestación del servicio y la institución fiduciaria (*institución de crédito*) quien tiene la responsabilidad de cumplir con la finalidad del contrato mediante la administración de los bienes fideicomitados" (**las cursivas son nuestras**).

Es así como el Estado, en el que se incluye al nivel municipal a través de sus distintos órganos, se encarga de la materialización de dicha actividad; el municipio por ser la estructura de gobierno más cercana a los gobernados, tiene la posibilidad de conocer todas y cada una de las necesidades más próximas de sus habitantes, así mismo tiene el deber de velar por una eficiente prestación de los servicios públicos, ello sin dejar de lado la necesidad de establecer la importancia que tiene el bien común [*supra*, nota a pie (131) respecto de la sinonimia con el de interés público], concepto manejado por cierto por las autoridades municipales del municipio de Naucalpan de Juárez, pero persiguiéndolo mediante una correcta distribución de los recursos financieros que le competen, e insistimos, ésta, debe de realizarse con prudencia que evite la desviación de dichos recursos (materiales e inmateriales) a actividades diversas que violenten lo autorizado en el presupuesto de egresos.

---

( <sup>134</sup> ) CORTIÑAS PELAEZ, *op cit* ..., nota a pie (42), pp. 67-74.

( <sup>135</sup> ) PONCE DE LEÓN-PRIETO, Alejandro, *Régimen jurídico municipal en México*, Cd. de México, Porrúa y UNAM, pp. 265-266.



### 3.2.- LOS INGRESOS MUNICIPALES COMO FUENTES DE FINANCIACIÓN

Relacionado con nuestro objeto de estudio, el análisis de los ingresos que obtiene la entidad federativa México mediante el pago y/o cobro coactivo de sus contribuciones estatales ( <sup>136</sup> ) a sus contribuyentes cautivos a través de reglas y principios establecidos especialmente los establecidos por el artículo 31 fracción IV de la Constitución general de la República, cobran importancia en relación a su utilización para el financiamiento de los servicios públicos, por lo cual en el presente capítulo se desarrollan algunas de las principales fuentes que existen en la norma jurídico-tributaria o fiscal ( <sup>137</sup> ); las cuales por no ser objeto de nuestro estudio, no serán expuestas en su totalidad, ya que sólo serán abordadas y analizadas aquellas que incidan con nuestro tema central y que se relacionen directamente con la financiación de los servicios públicos en lo general.

No se trata de poner de manifiesto una falta de ingresos entrantes a la hacienda municipal, sino el que obedece a la falta de recursos financieros derivados del presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez.

No hay que soslayar la importancia que tiene el desarrollo municipal dentro del federalismo mexicano, es decir se requiere una autonomía en el manejo de su hacienda pública municipal para disminuir la interdependencia financiera del gobierno estatal y federal, esto es, con el objetivo de que el municipio procure su desarrollo con sus propios recursos, los cuales provienen de las fuentes de financiación establecidas por la legislatura local encargada de ejercer la función legislativa (*infra* § 2.1.2.2), en particular mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución política de esta entidad federativa ( <sup>138</sup> ), iniciativa que el Gobernador tiene que mandar para efecto de que ésta (legislatura local) apruebe en consecuencia la Ley de Ingresos respectiva, **ordenamiento jurídico donde se encuentran establecidas todas las fuentes de ingresos con que contará cada uno de los municipios de la entidad mexiquense**, las cuales son necesarias para poder financiar el gasto público municipal, incluido en el

---

( <sup>136</sup> ) En la mayoría de los casos, la normatividad federal sirve de modelo. En el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, son contribuciones los: impuestos, derechos, aportaciones de mejora y aportaciones de seguridad social. Para el caso de éstas y de su relación con la entidad federativa: México, se derivan hacia las Participaciones Federales.

( <sup>137</sup> ) Atendiendo a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2005, las percepciones que conformarán las haciendas públicas de los municipios del Estado de México, entre ellos el Municipio de Naucalpan de Juárez son:

\*Artículo 1º.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2005, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: IMPUESTOS, DERECHOS, APORTACIONES DE MEJORAS, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS, INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR, ACCESORIOS INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA, INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS (**para mejor detalle, véase el ANEXO 2**).

( <sup>138</sup> ) Artículo 61 de la Constitución del Estado de México.- "Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XXXI.- Expedir la Ley de Ingresos de los Municipios, cuya iniciativa será turnada por el Ejecutivo del Estado....".

presupuesto. Tal financiación es en virtud de que los municipios no cuentan con la función legislativa, para poder determinar sus contribuciones.

Es preciso señalar que para que el municipio pueda allegarse de recursos financieros a través de cobro de las contribuciones, se necesita que exista una ley que lo faculte para ello, así mismo que imponga la obligación a los administrados al pago de éstas, ya que según MARGÁIN-MANAU TOU ( <sup>139</sup> ) "... la constante interacción de las relaciones de los gobernados y los poderes del Estado dan como producto la manifestación de la voluntad general, la cual se traduce en normas específicas de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorias, las cuales en materia tributaria, no hacen mas que imponer entre el Estado y los gobernados la obtención de ingresos por medio de la facultad recaudatoria de las contribuciones ..."

El planteamiento anterior, sirve de base para el estudio de algunas características de las contribuciones para cubrir y financiar el gasto público.

### 3.2.1.- Los principios y directrices constitucionales de las contribuciones

Es claro que la atención a los servicios públicos es un deber e imperativo constitucional del municipio, pero deben financiarse primordialmente por sus propios habitantes ( <sup>140</sup> ), a través del pago de sus contribuciones, por lo que es necesario conocer los principios generales que forzosamente tienen que revestir éstas, y en estricto apego a la Constitución general de la República, del ordenamiento jurídico particular de la entidad, en este caso, estadual (constitución local y leyes), seguido del municipal y que a continuación se detallan ***grosso modo***:

En cuanto al **principio de legalidad tributaria**, de acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución general toda contribución requiere de texto legal expreso que obligue a contribuir con el gasto público (pagar los impuestos o derechos primordialmente), sin menoscabo de otras contribuciones a todas las personas físicas o jurídico-colectivas que en su calidad de contribuyentes, se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes impositivas fiscalmente (como es el caso del artículo 6º del Código Fiscal de la Federación).

Este principio, impone que las contribuciones deben estar siempre plasmadas en las normas jurídicas, y ordenadas según la jerarquía normativa, y no así en alguna disposición reglamentaria u otras disposiciones de carácter general ( <sup>141</sup> ) que trastoquen el principio de juridicidad, legalidad y el orden jerárquico, como las emitidas por el Ejecutivo Federal y sus colaboradores más cercanos (secretarios de despacho e

---

( <sup>139</sup> ) MARGÁIN-MANAU TOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, Cd. de México, Porrúa, 14ª ed; 1999, p. 227.

( <sup>140</sup> ) Según el artículo 12 del Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, su población se constituye por las personas que residan en él o se encuentren dentro de su territorio, quienes serán considerados naucalpenses, avecindados, huéspedes ó transeúntes.

( <sup>141</sup> ) *Idem*, nota a pie (74), *in totum*, IV, 133 ff.

incluso, directores generales) en ejecución de la ley (ejemplificativamente: el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo). Además debemos recordar que en la materia fiscal se encuentran incluidos los principios de reserva y supremacía, de la Constitución para el caso de la ley, o de la ley para el caso del reglamento.

**La obligatoriedad** es un principio también con rango constitucional (artículo 31 fracción IV), que corresponde al rubro de las "obligaciones de los mexicanos", es decir toda persona que se coloque en cualquiera de las hipótesis normativas contenidas en las leyes tributarias, se encuentra obligada a contribuir con el gasto público, sean de la federación, estados o municipios así como del Distrito Federal.

En este sentido, y si hay adecuación a la hipótesis normativa, queremos dejar asentado que también se hallan obligados a dicha contribución, todas las personas físicas y morales (sic) (artículo 1º del Código Fiscal de la Federación) independientemente de su nacionalidad que estén inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes (también es otro de los deberes constitucionales).

Vinculada con el principio de obligatoriedad se halla el de la **generalidad**, en el sentido de que toda persona que se coloque en las hipótesis normativas prevista en la normatividad tributaria, sin exclusivismos o privilegios se adquiere la obligación de cubrir la correspondiente contribución, según sea la forma en que ésta se halle establecida.

### 3.2.2.- Los principios de vinculación con el gasto público: continuación

La fracción IV del artículo 31 Constitucional nos da la pauta para establecer junto con VALDÉS-VILLARREAL ( <sup>142</sup> ) que las contribuciones de los mexicanos deben servir para cubrir el gasto público que implica el financiamiento del conjunto de cometidos que el Estado presta, como lo hemos indicado, sea de cualquier nivel gubernamental en que residan. Es decir una parte de los ingresos sirve para financiar los servicios públicos que se prestan. Es por ello que los habitantes se encuentran en la obligación de sacrificar una porción de su riqueza para sostener la cantidad de servicios realizados por el gobierno, ya que de lo contrario el gobernado se beneficiaría en forma gratuita de todos éstos, lo cual resultaría injusto y de una manera desproporcional en el conjunto de habitantes, que como sabemos, están estratificados social y económicamente, y es esta hipótesis la que nos motivó a investigar la enorme desproporción en el ejercicio del gasto público municipal en Naucalpan.

---

( <sup>142</sup> ) *Apud*, GARZA, Sergio Francisco, de la, **Derecho financiero mexicano**, Cd. de México, Porrúa S. A., 19ª ed. 2001, p. 288. VALDÉS-VILLARREAL considera que para que exista un gasto público es necesario que: a) la asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia constitucional de la Federación, o de los Estados o del Municipio; b) quien haga el gasto sea la administración pública, centralizada o descentralizada, o los otros poderes de la Unión, de los Estados o del Municipio; e) que se haga conforme a una autorización consignada en el presupuesto anual de egresos, o por una ley posterior que convalide el gasto.

Es injusto e inequitativo para cualquier persona vivir con la carencia de algunos servicios públicos sobre todo los básicos como lo son el agua potable, el drenaje, la seguridad pública, la educación elemental, la vivienda, el alumbrado etc., sabiendo que existen los elementos necesarios como son los recursos financieros para estar en condiciones de alcanzar un sólido desarrollo de la colectividad en aras del bien común [que es el concepto que ha usado Acción Nacional desde 1997 como partido gobernante en Naucalpan. *Cfr.* notas a pie (130) y (131)] ( <sup>143</sup> ).

SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ ( <sup>144</sup> ) establece al respecto que "... por lo que hace a que los tributos deben destinarse para los gastos públicos, significa que es con la finalidad de costear los servicios públicos que el Estado proporciona, mismos que se traducen para el particular en un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, pues sería ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus súbditos, una serie de gravámenes sin entregarles nada a cambio...", lo cual es aplicativo a los municipios.

El gasto público municipal en consecuencia [*notas inéditas*, nota a pie (103)], se puede entender "... como el cúmulo de erogaciones autorizadas para que el municipio **adquiera** toda clase de bienes (artículo 27 Párrafo Noveno, fracción VI de la Constitución general), **servicios**, **mercancías**, así como el **pago de las remuneraciones** a sus servidores públicos, o bien, cubrir sus **deberes y obligaciones financieras** (inversiones, pensiones jubilaciones, subsidios, contribuciones propias), como el **pago del servicio de su deuda** (artículo 117 fracción VIII, párrafo segundo) entre otros.

Es sabido que jurídicamente se destina a los rubros de los gastos: corriente, inversiones físicas y financieras y pagos de pasivo (deuda pública) que realizan los órganos municipales (centrales y descentralizados). Todo lo anterior y para el caso de los países como el nuestro (en vías de desarrollo), y específicamente el municipio naucalpense, se justifica para la promoción del desarrollo económico y social (empleo, vivienda, salud, transporte, agua, luz, ambiente, urbanismo, drenaje entre otros) lo cual se constriñe a una correcta asignación presupuestal ("**recursos públicos**") (*las cursivas en negritas son nuestras*).

En síntesis, el concepto "gasto público" o "presupuesto" contiene una ordenada distribución de los dineros (**recursos financieros o dinerarios**) de que dispone el poder público cuyo destino viene de la recaudación de las contribuciones e ingresos extraordinarios que permiten la satisfacción de las necesidades públicas, sociales y privadas que incide en el imperativo constitucional de la distribución equitativa de la

---

( <sup>143</sup> ) VILLORO-TORANZO, Miguel, "Los principios filosóficos y el derecho fiscal". Rev. del Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años, t. I, 1982, p. 125. Respecto al bien común: "... Se puede llamar bien común al conjunto de todos los bienes y organizaciones de carácter público que son necesarios para que los individuos, como miembros de una sociedad, puedan conservarse y desarrollarse; así mismo, se le pretende equiparar con el "interés público" [*vid.* notas a pie (130) y (131)].

( <sup>144</sup> ) SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo, *Derecho tributario*, Cd. de México, Cárdenas, S.A., 2ª ed., 1988, p. 131.

riqueza y la libertad económico-financiera del y en el municipio..." (*Las cursivas en negritas son nuestras*).

Ante esta postura, se puede decir que el multicitado artículo 115 ha sido rebasado por el fenómeno de la "mancha urbana" ubicada en la parte noroeste de la llamada ahora Zona Metropolitana del Valle de México ( <sup>145</sup> ) y se proyecta sobre otros cometidos de nueva y compleja envergadura.

Contar con los suficientes ingresos dinerarios, sin importar la clasificación que se les de, brinda mejores beneficios colectivos y potencia la actividad de la Administración pública municipal, con la existencia uniforme en su dotación y distribución sin importar la zona geográfica o la capacidad tributaria de una clase social determinada.

Para ello, resalta otro principio: el de la **proporcionalidad**, derivado también de la multicitada fracción IV del artículo 31, en el sentido de que el deber de "*Contribuir para los gastos públicos*" será de la manera "**proporcional y equitativa**". En términos generales significa que los sujetos pasivos (cautivos fiscalmente) deben contribuir en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la hacienda pública una parte adecuada respecto a sus ingresos o utilidades ( <sup>146</sup> ).

No podía faltar el **principio de equidad**, y podemos llegar a la conclusión de que éste evoca siempre la inclusión de todos los sujetos pasivos colocados en la misma hipótesis normativa de la ley, es decir, debe existir la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; los que en tales condiciones, deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc.; debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente ( <sup>147</sup> ), y que su entorno "... radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de

---

( <sup>145</sup> ) *Supra*, nota a pie (84) *in totum*.

( <sup>146</sup> ) Bajo estas ideas, *Cfr.* ARRIOJA-VIZCAINO, Adolfo, *Derecho fiscal*, Cd. de México, Themis, 1999, p. 257, quien expresa "... que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente a la ley lo obligue a aportar al fisco una parte razonable de sus percepciones gravables...". En los mismos términos, FLORES-ZAVALA..., [*supra*, nota a pie (115), p. 209] expone que: "... la proporcionalidad radica, medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos...". Y finalmente también DE LA GARZA..., [*supra*, nota a pie (142), p. 275] establece que: "... La proporcionalidad consiste, en esencia en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica debiendo fijarse los gravámenes de tal manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cuantitativa superior a los de medianos y reducidos recursos, lo que se logra a través de las tarifas progresivas...".

( <sup>147</sup> ) Como se había expuesto en nota que antecede, para el caso de ARRIOJA-VIZCAINO, p. 260.

pagos, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado..." ( <sup>148</sup> ).

El estudio de tan importantes principios, en relación con las contribuciones, nos dieron un panorama más amplio de algunas de las fuentes de ingresos para la financiación del gasto público municipal (un cometido esencial municipal), en el que se hayan incluidos los de servicio público objeto medular de nuestra investigación. Empero, en el siguiente párrafo abordaremos en específico, las contribuciones más comunes en la recaudación fiscal municipal.

### 3.2.3.- Una enumeración y conceptualización de las contribuciones convencionales en la recaudación fiscal municipal

Al respecto, y sin entrar al análisis exhaustivo de la captación de ingresos por las tesorerías municipales, se reseñarán las cuestiones jurídico-conceptuales y doctrinales de los **impuestos, derechos y las contribuciones especiales** que resultan más comunes en la vida cotidiana de las autoridades municipales y de los habitantes, sin menoscabo de aquellos que sin ser residentes, también pueden caer en los presupuestos de la norma jurídica y tributaria.

#### 3.2.3.1.- Para el caso de los impuestos

El vocablo "impuesto" proviene del latín *impositus* se relaciona con la idea del tributo también considerado como carga ( <sup>149</sup> ), pero al margen de sus distintas definiciones solo daremos algún bosquejo de su esencia y de sus aportaciones en el contexto jurídico-doctrinal, en especial aquellos que tienen enunciación expresa.

La primera versión específica es la tratada en los códigos fiscales tanto de la federación como de la entidad mexiquense, cuya definición del impuesto según ARRIOJA-VIZCAINO ( <sup>150</sup> ), son las establecidas en el artículo 2º del Código Fiscal de la

---

( <sup>148</sup> ) *Supra*, nota a pie (115), p. 210.

( <sup>149</sup> ) UNAM-PORRUA, S. A., *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Cd de México, 2000, p. 1809.

( <sup>150</sup> ) ARRIOJA., *op. cit.*, nota a pie (146), p. 333. De la anterior transcripción, se analizan los siguientes elementos:

1.- Prestaciones. Por regla general todo impuesto implica una prestación que consiste en la obligación de *dar o de hacer*, especialmente en los impuestos dicha obligación consiste fundamentalmente en el deber jurídico que todo contribuyente tiene de desprenderse de una parte proporcional de sus ingresos.

2.- Los tributos implican forzosamente la realización de una prestación de los particulares dirigida al Estado, las cuales comúnmente son de carácter pecuniario, ya que son las que fácilmente se pueden aprovechar. Sin embargo, es posible que los tributos constituyan prestaciones en especie.

3.- El principio de legalidad establecido en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna. Para que tenga validez y existencia un impuesto se requiere que siempre estén previstos y regulados

Federación (desde el 30 de diciembre de 1966, mismo que se encontró vigente hasta el 31 de diciembre de 1982), y que versó de la siguiente manera: *"Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos."*

Actualmente, en el mismo texto, se consideran como *"...las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."*

Por lo que hace al concepto jurídico del código de la entidad federativa México (en lo estadual y municipal) en el artículo 9º, se indica que los impuestos son: *"...los establecidos en este Código que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo"*. Es evidente el mimetismo en el que incurren los legisladores locales, por lo que a nuestra consideración se refiere, tales definiciones resultan incompletas y confusas, ya que la persona que se halla frente al deber de pagar un impuesto, no sabrá qué debe entender por impuesto, lo cual es de sobra conocido por las autoridades hacendarias, y a pesar de ello, no hacen más claros los conceptos y procedimientos para su pago.

En Derecho comparado, los españoles brindan una definición un tanto cuanto acertada que se halla en el Código Tributario Español (del 28 de diciembre de 1963) en el cual se establece que: *"Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta."* Parece a simple lectura, más ilustrativo y guía pero que presentaría con toda seguridad las mismas dificultades para su cobro o pago.

Doctrinalmente GIULIANI-FOUNROUGE ( <sup>151</sup> ) considera que los impuestos son *"... tributos (...) las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos"*

---

por normas jurídicas, por que con la importante regulación normativa el contribuyente cuenta con la garantía real de que todo acto de autoridad fiscal se encontrara revestido de la garantía de legalidad.

4.- La generalidad en la aplicación de las leyes que impongan los tributos a las personas, es decir, deben aplicarse sin distinción de persona alguna.

5.- La obligatoriedad, en el momento en que una persona se coloca en el supuesto normativo de una ley fiscal, se encuentra obligada a la observancia de la ley (el pago del tributo en este caso), de acuerdo a las formas y términos que la ley tributaria establece.

6.- Personas físicas como morales siempre y cuando que de las actividades que realicen en nuestro territorio, se coloquen dentro del supuesto normativo contenido en la norma jurídica.

7.- La finalidad, de ser destinado a sufragar el gastos público, llevando envuelta un doble objetivo, que es el de contribuir con la economía nacional, siendo la plataforma económica del mejor desarrollo nacional, **incluyendo los servicios públicos.**

( <sup>151</sup> ) GIULIANI-FONROUGE, Carlos M, *Derecho financiero*, Cd. de Buenos Aires, Argentina, De palma, 4º ed., t. V, 1987, p. 309.

sometidos a la misma” ; o bien [en postura de DE LA GARZA ( <sup>152</sup> ) ], “... una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, **ex lege**, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos”, sin soslayo de la posición de RODRÍGUEZ-LOBATO ( <sup>153</sup> ) quien con ligeras variantes los considera prestaciones “... en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato...”.

Como podrá observarse, la justificación del pago y cobro de los impuestos, se sustenta en sus concepciones doctrinales dadas ( <sup>154</sup> ), y tomando su finalidad como un

( <sup>152</sup> ) *Ídem*, nota a pie (142), p. 377.

( <sup>153</sup> ) RODRÍGUEZ-LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, Cd. de México, Harla, 2ª ed., 1983, p. 61.

( <sup>154</sup> ) *Vid*, ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Derecho administrativo especial*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 7ª ed, t.1, 1998, p. 513; RODRÍGUEZ-LOBATO, *Ibidem*, pp. 147 y 148, y DE LA GARZA ..., *op cit*, nota a pie (142), p. 377, quien clasifica los impuestos de la siguiente forma:

- a) **Directos e indirectos**, se les llaman *impuestos directos* aquellos que no pueden ser trasladados a otra persona. Son considerados como *indirectos* aquellos que si pueden ser trasladados a otras personas, de modo que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo.
- b) **Reales y personales**, impuestos *reales* son aquellos en los cuales solo es necesario conocer el total del patrimonio o renta de una persona, es decir tomando en consideración la situación económica del sujeto pasivo.
- c) **Objetivos y subjetivos**, en cuanto a esta clasificación es mas bien una diferenciación de técnica jurídica, esto es porque en algunos impuestos el legislador no señala quién es el sujeto que estará obligado al pago del tributo, si no únicamente menciona la materia o el acto que se colocará en la hipótesis normativa de la norma jurídica. A diferencia de estos últimos en ocasiones son designados expresamente quién será el sujeto pasivo de la relación tributaria, siendo este último tipo los impuestos subjetivos.
- d) **Especiales y generales**. Esta clasificación se realiza atendiendo primordialmente a la separación entre los impuestos que recaen sobre un valor de una situación o en cambio cuando se grava una situación económica estimada globalmente, es decir un impuesto especial enuncia separando un elemento del capital gravado, como es la renta de una persona, situación en la cual un determinado contribuyente puede tener múltiples fuentes de riqueza a obtener o puede contar con diferentes bienes, en estos casos los impuestos especiales actúan gravando un elemento del capital de una persona. A diferencia de los impuestos especiales en el caso de los generales, estos repercuten en una masa constitutiva de riqueza.
- e) **Impuestos sobre el capital, la renta y el consumo**. Los impuestos que gravan los recursos económicos de un contribuyente son: *Impuesto sobre la renta*, (que grava la riqueza o el cúmulo de activos que una persona puede generar, en razón del trabajo, de su capital o de ambos), *impuesto sobre el capital* (grava el cúmulo de riqueza que se ha generado con motivo de las actividades ya sean mercantiles o no mercantiles de un contribuyente), impuestos sobre los gastos o consumos (basado en la circulación de bienes y servicios encaminados a gravar los gastos y consumos de la población), *impuestos según los sujetos* ( ya sea el sujeto activo, o pasivo), en México **son sujetos activos** de la Federación, los Estados y los Municipios, aún cuando estos últimos no tengan facultades para establecerlos mediante leyes, ya que ello corresponde a los Congresos Locales, la doctrina señala además como otros sujetos activos a determinados organismos independientes y autónomos del Estado, que coadyuvan con el propio ente soberano realizando funciones propias de la Administración Pública, funciones que pueden abarcar desde la prestación de servicios públicos hasta la de servicios de carácter social, como es el caso en nuestro país de el Instituto Mexicano del Seguro Social. Y son **sujetos pasivos**, las personas que conforme a la ley deben satisfacer una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero, o bien se trate de una obligación fiscal sustantiva o formal.



elemento esencial, en relación al objeto de estudio, insistimos, esa finalidad tendrá que satisfacer las tareas encomendadas a los gobiernos y en el caso concreto, la atención de los servicios públicos tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Apoyamos nuestra idea con SERRA-ROJAS ( <sup>155</sup> ) al considerar que "... la finalidad de la obtención de ingresos por el Estado, es un elemento necesario para justificar la recaudación de los recursos, única y exclusivamente para ser destinados al gasto público, por lo cual a falta de este elemento pierde el impuesto su carácter y justificación."

### 3.2.3.2.- Breve enfoque jurídico y doctrinal de las contribuciones en su modalidad de derechos

Otra de las modalidades de ingresos tributarios, lo son los derechos, los cuales tienen un peso específico en la recaudación (se cobran antes de la concreción de la petición) con características propias ( <sup>156</sup> ) y como fuente de financiación.

Es importante subrayar que la materialización de su captación obligatoria ( <sup>157</sup> ), se identifica con la idea de hacer pagar una determinada cantidad de dinero por la prestación de actividades estratégicas y prioritarias contempladas en el presupuesto del gasto público, a todas aquellas personas que reciben y se benefician directa e indirectamente en un momento dado por un servicio otorgado por el poder público y

---

( <sup>155</sup> ) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, segundo curso*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 19ª ed., 1999, p. 35.

( <sup>156</sup> ) GARZA..., *op cit*, nota a pie (142), p. 140, cuyas características más importantes podemos citar:  
**Obligatoriedad del pago.**- el pago forzosamente tiene que ser hecho por el particular quien provocó la prestación del servicio, el pago del derecho es voluntario por la razón de que en el caso de que el particular no desee desprenderse de una porción de su riqueza por el pago de un derecho, simplemente, basta con evitar el uso del servicio prestado por la Administración Pública  
**Proporcionalidad y equidad.**- Los derechos al igual que los impuestos deben satisfacer los requisitos de proporcionalidad y equidad descritos en el artículo 31 fracción IV, estableciendo los financieros que la prestación debe guardar cierta proporción con el costo real del servicio prestado, si sucede en caso contrario que el precio es excesivo en comparación con el costo del servicio, se pierde la proporcionalidad y equidad entre ambos extremos, lo que generaría que el fisco estará recaudando cantidades superiores al gasto de operación del servicio, pero puede que se presente lo contrario, que el precio que se pague por el servicio sea sumamente bajo en relación al costo del servicio, situación que configuraría un cierto paternalismo ejercido del Estado hacia los gobernados, dando lugar a un precio político. GARZA-DE LA..., *op cit*, nota a pie (142), p. 140.

( <sup>157</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (151), p. 1063, que señala como una característica de los derechos, a **su obligatoriedad**, siendo un error el identificarla como una prestación facultativa, al contrario conlleva siempre en esencia la coerción, la compulsión dirigida hacia el contribuyente, esto resulta por el hecho de ser el Estado el único titular de la potestad recaudatoria ante el particular que no puede rehusarse al pago aún cuando éste no haga uso del servicio prestado, justificándose principalmente en la teoría encaminada a demostrar que la prestación de los servicios tiene el imperativo de alcanzar el interés general.

cuya característica y concepto también se halla también en la norma (Código Fiscal de la Federación y en el Código Financiero del Estado de México) y doctrina.

En efecto, en el artículo 2º del citado código federal y a manera de ejemplo, define los derechos como: “ (...) *las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.*”

En el mismo sentido, el Código Financiero del Estado de México y Municipios nos define a esta fuente de ingresos en su artículo 9º como: “... *las contraprestaciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y morales, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y municipios en funciones de derecho público*”.

A diferencia del impuesto, los derechos gramaticalmente son claros lo que ayuda a comprender los elementos que los diversos tratadistas han aportado para construir una definición de esta fuente de ingresos, como a continuación se expone.

Los derechos [conocidos también como *tasa*, *vid*, nota a pie (142)] en la doctrina, como bien apunta GIULIANI-FONROUGE ( <sup>158</sup> ), son una prestación invariablemente en dinero efectivo o cheque que es “exigida compulsivamente” por el Estado y se relaciona con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado. En efecto, la naturaleza jurídica de los derechos se refiere a que son eminentemente contribuciones, impuestas por el Poder Público mediante una ley, se exigen en virtud de la potestad soberana de éste, y siempre con relación a la prestación de una petición formal de servicio ( <sup>159</sup> ) (*supra*, § 3.1.2).

Por su parte, RODRÍGUEZ-LOBATO ( <sup>160</sup> ) señala que los derechos “...*son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios*”, (las cursivas son nuestras) aunado a PUGLIESE ( <sup>161</sup> ), quien afirma que el

---

( <sup>158</sup> ) *Vid*, GIULIANI-FONROUGE..., *op cit*, nota a pie (151), p. 319.

( <sup>159</sup> ) SERRA-ROJAS..., *op cit*, nota a pie (121), p. 345. Podemos entender por **servicio público**, la actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.

( <sup>160</sup> ) *Ídem*, nota a pie (153) p. 77.

( <sup>161</sup> ) *Apud*. GARZA..., *op cit*, nota a pie (142). p. 329.

derecho (tasa) corresponde "...a servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano".

Por su parte en Derecho comparado, la legislación española define a los derechos o tasas como: "... aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público, o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo" ( <sup>162</sup> ).

Es de suma importancia en esta última definición del derecho como contribución (aunque suele confundirse con el tributo, concepto que en un Estado de Derecho no tiene cabida), la característica de que "afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo", ya que en tal característica se encuentra inmerso nuestro ordenamiento jurídico, en el cual solo los servicios prestados por la Administración pueden dar nacimiento a la exacción de esta clase de contribuciones llamadas derechos. Lo anterior ATALIBA ( <sup>163</sup> ), lo refiere al "presupuesto de hecho" ( <sup>164</sup> ) de esta fuente de ingreso, que se adecua a la "actuación estatal directa", que incide inmediatamente al obligado, y el supuesto se da en el momento en que la Administración pública se refiere a alguien directamente, es decir, a la persona que en un determinado momento se convierte en el sujeto pasivo de la obligación tributaria (imposible de evadir).

Es importante enfatizar la obligación que adopta el particular en el hecho de requerir de la Administración la prestación del servicio específico (expedición de una licencia de conducir o para construir, el pago de copias certificadas de nacimiento, defunción divorcio entre tantos otros), y en este caso, MARGAÍN-MANAUTOU ( <sup>165</sup> ), afirma: "... Cuando el Estado obliga, a través de una ley, que los particulares que exploten determinada actividad o sean propietarios o poseedores de ciertos bienes, reciban o continúen o periódicamente la prestación de un servicio público, a cambio del cual pagarán un precio, estaremos en presencia de un servicio público general divisible..." y por estos supuestos es como los derechos son una de las fuentes que fortalecen el gasto público municipal.

### 3.2.3.3.- Las contribuciones especiales: su paralelismo con los impuestos y derechos

Según el propósito planteado sobre las contribuciones más usuales en la actividad municipal (desde luego que hay tantas otras igual de importantes), en esta diríamos tercera categoría de contribuciones en general, y con cierta redundancia, se denomina formalmente en Derecho fiscal mexicano "contribución especial", pero

---

( <sup>162</sup> ) PERULLES-BASSAS, Juan José, et. all., Impuestos directos e indirectos, Cd. Barcelona, España, ed. Bosch, 1ª. ed, 1990, p. 19.

( <sup>163</sup> ) *Apud*, GARZA... *op cit*, nota a pie (142), p. 220.

( <sup>164</sup> ) *Ibidem*, p. 221

( <sup>165</sup> ) MARGAÍN-MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (139), p. 86.

también es conocida como: contribución de gasto, impuesto especial, tributo especial, impuesto de plusvalía, impuesto de planificación y derechos de cooperación. En nuestro Derecho positivo además se le conoce bajo la denominación "contribución de mejora", al igual que otros ingresos, este rubro tiene como se ve. una multiplicidad de concepciones, expresadas por los estudiosos del Derecho Financiero ( <sup>166</sup> ) cuyas posturas conceptuales producto del análisis jurídico sustantivo y adjetivo (para ir centrando al vocablo) obligan a abordarlos, como es el caso de EINAUDI ( <sup>167</sup> ), que al referirse a estas contribuciones establece que " (...) son las compensaciones pagadas con carácter obligatorio al organismo público con motivo de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles."; y que en el mismo nivel de concepción (MARGÁIN-MANAUOU) ( <sup>168</sup> ) son prestaciones "... que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica"; y esta contribución especial se paga **a priori** en "dinero legalmente obligatoria" si se recibe un "beneficio particular" por obras ejecutadas o que "provocan" un gasto público "especial" ( <sup>169</sup> ).

De las posturas doctrinales transcritas podemos deducir características fundamentales de estas contribuciones especiales:

1. Éstas se imponen con el carácter de **obligatoria** a los particulares, al igual que los impuestos y los derechos.
2. **Su pago equivalente a un beneficio otorgado por la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general**; es decir como elemento que es común denominador, encontramos las obras o servicios públicos de interés general los cuales deben sin excepción beneficiar de manera específica a determinadas personas, es decir va dirigida a todas las personas que cuentan con algún bien inmueble (propietarios) cercano a la obra desarrollada por el Estado, obra que reporta un beneficio al propietario de dicho bien, como ejemplo podemos citar: la construcción de una carretera, obras de infraestructura hidráulica, pavimentación de una calle etc.

GIANINI ( <sup>170</sup> ) considera que tal contribución solo es pagada por el particular que obtiene un beneficio directo o inmediato en forma más específica, pero MARGÁIN-

( <sup>166</sup> ) *Apud*, FAYA-VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed, 1986., p. 126.

( <sup>167</sup> ) *Ibidem*, p.117.

( <sup>168</sup> ) MARGÁIN..., *op cit*, nota a pie (139), p. 98.

( <sup>169</sup> ) DE LA GARZA..., *op cit* nota a pie (142), p. 344.

( <sup>170</sup> ) *Apud*, DE LA GARZA..., *op. cit.*, nota a pie (142), p. 340, GIANINI, sostiene que esta contribución es una prestación debida:

- a) Por quienes encontrándose en una determinada situación, experimentan una particular ventaja económica por efecto del desarrollo de una actividad administrativa, frente a todos los demás a quienes la propia actividad beneficia de modo indistinto, o bien;
- b) Por quienes, como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio o de otra actividad, provocan un gasto o un aumento de gasto del ente público.

MANAUTOU, nos señala que "... el Estado debe aportar la cantidad que corresponde al beneficio general y únicamente debe exigir de los particulares la parte por la que ellos se han beneficiado en forma específica, con lo que gobierno y particulares cubren proporcionalmente el costo del servicio ( <sup>171</sup> ).

Estamos de acuerdo con lo preceptuado por el autor citado, ya que si el presupuesto de hecho de esta contribución radica medularmente en el aumento de valor del bien inmueble del contribuyente, que se ve beneficiado por una obra pública desarrollada por el Estado, es lógico que la prestación que otorgue el sujeto pasivo sea en proporción al beneficio específico, recuperando parte del costo total de la obra o servicio público entre cada uno de los beneficiarios y,

3. La contribución especial como el pago por regla, de una cantidad de dinero, al igual que las demás, se impone y determina a través de una ley, para respetar el imperativo de la legalidad y el principio: ***nullum tributo, sine lege***.

Por último y para cerrar ***grosso modo*** con el análisis jurídico y doctrinal, es menester reseñar la clasificación a que se hallan estas contribuciones especiales, cuyo punto de partida es considerarlas como el género de una serie de especies de esta clase de ingresos contributivos, las cuales son conocidas según su desglose [***vid***, nota a pie 166)] como: contribución de mejoras, contribución por gasto, impuesto por obras de planificación, derechos de cooperación, entre otros ( <sup>172</sup> ).

En la doctrina existen tres clases de contribuciones especiales: a) la contribución de mejoras ( <sup>173</sup> ), b) la contribución por gasto ( <sup>174</sup> ); y c) la contribución de seguridad social ( <sup>175</sup> ), que en nuestro país, se identifican con las aportaciones de seguridad social. Sin embargo, el estudio profundo se omite por no ser objeto de nuestro estudio (aunque forme parte de los "recursos públicos"), sólo baste considerarlas dentro de las fuentes de ingresos municipales, y desde luego que hay una interacción entre legislador y doctrina.

---

( <sup>171</sup> ) MARGÁIN-MANAUTOU..., *op. cit.*, nota a pie (139), p. 105.

( <sup>172</sup> ) GARZA..., *op. cit.*, nota a pie (142) p. 344.

( <sup>173</sup> ) ARRIJOJA-VIZCAINO..., *op. cit.*, nota a pie (146), p. 342 y 343. Esta contribución es la más conocida y utilizada en las legislaciones tributarias estatales y municipales, ya que son estos niveles de gobierno los que con más frecuencia invierten en obras públicas, las cuales finalmente benefician principalmente a los habitantes de estos determinados territorios. El autor establece además que: "...en realidad no se trata de verdaderos tributos o contribuciones, sino de aportes económicos que deben hacerse al Estado para que éste cumpla en relación con la clase trabajadora con algunas de las obligaciones que en materia de bienestar social y vivienda establece el Artículo 123 de la Constitución a cargo de los patrones."

( <sup>174</sup> ) GARZA..., *op. cit.*, nota a pie (142), p. 60. Es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente, la cual implica un gasto o el incremento del gasto público.

( <sup>175</sup> ) *Ídem*, p. 52. Ésta funda su hecho gravable en el beneficio obtenido de los habitantes, por recibir servicios médicos y vivienda de organismos públicos creados por el Estado.

Para el supuesto del Código Financiero del Estado de México y Municipios en su artículo 202, la contribución especial se preceptúa como aportaciones de mejoras y de cuyo texto se tiene:

*“Están obligados al pago de aportaciones de mejoras, las personas físicas o morales, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área de beneficio, que obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de la ejecución de la obra pública o acción de beneficio social, realizadas por el Estado, los municipios o los organismos públicos descentralizados, a quien para efectos de este título se les denominará beneficiario”.*

### **3.3.- A MANERA DE TRANSICIÓN: EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.**

Ya ha quedado establecido que para el cumplimiento del cometido tributario encomendado al Estado, y en concreto en su nivel municipal, a través de la ley, general, abstracta y obligatoria, se establecen las contribuciones que servirán para financiar el gasto público, incluido en éste sobre todo el conjunto de operaciones materiales tendientes a la prestación del cometido de servicio público en sentido estricto.

Ahora bien, enfocado a nuestro objeto de estudio en el municipio de Naucalpan de Juárez (sin menoscabo de que se abordará con mayor profundidad en el Capítulo Cuarto), como cualquier otro municipio del Estado de México, es indispensable el estudio no solo de algunos de los ingresos, sino de los egresos a nivel municipal, ya que consideramos que si los ingresos obtenidos, no se encuentran debidamente aplicados a las tareas consideradas como estratégicas y prioritarias, es obvio que las misiones municipales serán ineficientes, injustas e inequitativas para sus destinatarios que quierase o no, son la justificación del poder público, por lo que se trastoca la voluntad general y los anhelos del colectivo, pero además el presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento (*supra*, § 2.3.5).

Las normas que regulan la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos a nivel municipal, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, de conformidad con nuestro objeto de estudio y por el hecho de que el municipio de Naucalpan de Juárez conforma a la entidad federativa México, nos encontramos obligados a analizar el conjunto de normas que regulan el procedimiento a seguir para la elaboración y aprobación del presupuesto de egresos de todo municipio mexiquense, dichas normas se encuentran contenidas en su constitución estatal y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Derivado de la libre administración de los recursos financieros con que cuenta todo municipio, y obedeciendo la jerarquía normativa iniciamos por mencionar las establecidas en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al presupuesto de egresos a nivel municipal al establecer 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...”*

De la anterior transcripción se desprende que constitucionalmente se han tratado de asegurar los suficientes recursos financieros a todos los municipios de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son imprescindibles para llegar a concretar el cúmulo de tareas impuestas.

De esta forma el mismo artículo 115 fracción IV constitucional establece que:

“... ”

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes 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.*

“... ”

La transcripción que antecede es la base constitucional que establece la facultad de los ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos, dando pauta este precepto para llegar a interpretar y establecer que cada municipio será responsable de la elaboración de su propio presupuesto de egresos, es decir, en este precepto en comento se ha omitido el establecer expresamente quien es el responsable de la elaboración del presupuesto de egresos, sin embargo de la expresión de la palabra “aprobación” se deduce que cada municipio es el responsable tanto de su elaboración, para ser posteriormente aprobado por su propio órgano colegiado de gobierno o Ayuntamiento, cabe resaltar que a nivel constitucional existe una clara ausencia de preceptos que obliguen a la autoridad encargada de elaborar anualmente cada presupuesto de egresos, destinarle una mínima cantidad de recursos financieros a las tareas o cometidos que generan satisfacción de las necesidades de sus habitantes.

Las anteriores normas constitucionales en materia presupuestaria se particularizan y especifican en el ámbito estatal, en especial atención a la entidad federativa México, en su correspondiente Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer lo siguiente:

*“Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:*

“... ”

*IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;*

“... ”

De la anterior transcripción se desprende que es obligación de todo presidente municipal de esta entidad federativa, incluyéndose el del municipio de Naucalpan de Juárez, elaborar y presentar la propuesta de lo que será considerado el presupuesto de egresos al Ayuntamiento, de lo cual surge la idea de que la persona que realmente es la responsable de la elaboración de tan importante documento es el presidente municipal.

Bajo esta misma idea relativa al procedimiento formal que se agota para la elaboración del presupuesto de egresos de todo municipio mexiquense, tenemos las siguientes atribuciones de los Ayuntamientos que se encuentran contenidas en el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual dispone lo siguiente:

*"Artículo 125.- 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 la ley establezca, y en todo caso:*

...

*Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto de egresos municipal en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación o modificación en su caso, de dicho presupuesto de egresos, a la Contaduría General de Glosa, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.*

..."

Esta última norma constitucional mexiquense nos aporta más elementos para entender con claridad el procedimiento que se agota para la elaboración del presupuesto de egresos de todo municipio de la entidad federativa México, incluyéndose el municipio de Naucalpan de Juárez, primeramente deja abierta la posibilidad para que exista la celebración de una sesión ordinaria de cabildo, cuya finalidad radica en la adecuación del presupuesto de egresos, con la Ley de Ingresos Municipal, aprobada ésta por la Legislatura del Estado, una vez que se han hecho las mencionadas adecuaciones, o bien se ha ratificado dicho presupuesto de egresos, nos establece este artículo que el presidente municipal del municipio que corresponda deberá **promulgar y publicar** el presupuesto de egresos aprobado, dicha publicación se realiza en el órgano informativo oficial de la municipalidad (gaceta municipal).

Es oportuno establecer que en materia presupuestaria municipal existe una autoridad que depende de la Legislatura del Estado, la cual se le denomina "Contaduría General de Glosa", esta autoridad se encarga de fiscalizar y revisar la cuenta pública y el ejercicio de los recursos financieros municipales, de conformidad con las partidas que se han establecido en el presupuesto de egresos, cabe hacer mención que la Contaduría General de Glosa (*Vid.* artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México) ejerce un control financiero externo del manejo y destino de los recursos financieros, los cuales son esenciales para lograr un desarrollo sólido en un determinado municipio.

En el nivel municipal de gobierno específicamente de la entidad federativa México, el ordenamiento jurídico particular que regula el procedimiento al cual se deberán ajustar tanto el presidente municipal, como el órgano colegiado de gobierno llamado Ayuntamiento en el momento de elaborar cada presupuesto de egresos, es la



ley denominada Ley Orgánica Municipal del Estado de México ( <sup>176</sup> ), de esta forma dicho procedimiento lo inicia el presidente municipal con apoyo del tesorero del municipio al momento de proponer el proyecto del presupuesto de egresos, de conformidad con los informes y datos que éste último le presente ( <sup>177</sup> ), para posteriormente someterlo a la consideración y en consecuencia a la autorización y aprobación por parte del Ayuntamiento en sesión de cabildo ( <sup>178</sup> ), todo ello sin dejar de observar los mandatos de la Ley de Ingresos y los planes y programas de desarrollo.

Finalmente este procedimiento culmina con la promulgación y publicación ( <sup>179</sup> ) del presupuesto de egresos, sin olvidar que es obligación del presidente municipal enviar dicho presupuesto de egresos aprobado a la Contaduría General de Glosa, autoridad que ejerce el control financiero a todo municipio del Estado de México, como es el municipio de Naucalpan de Juárez.

Cabe resaltar que existe una clara ausencia de preceptos en la Constitución General de la República, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en materia presupuestaria municipal, que establezcan la obligación de destinarle los suficientes recursos financieros a las tareas o cometidos de proyección social, como son los servicios públicos, encargados de prestar a todo municipio.

Con el soporte efectuado a lo largo de este capítulo, donde se analizaron los aspectos históricos de las contribuciones en las etapas más importantes de nuestro Estado, es como en el siguiente capítulo serán desarrollados los problemas financieros que han provocado una deficiente prestación en la calidad de los servicios públicos en el municipio de Naucalpan de Juárez, derivados de una insuficiencia de recursos financieros destinados a este cometido, así mismo será evidenciada la desigualdad en el desarrollo y los problemas urbanos que han contribuido a la deficiente prestación de los servicios públicos. Desde luego que tal repercusión es directa y afecta a la vida municipal conformada en el actual sistema político, económico y financiero, incluido el aspecto municipal.

---

( <sup>176</sup> ) La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 100 que: "El presupuesto de egresos deberá contener las previsiones de gasto público que habrán de realizar los municipios."

( <sup>177</sup> ) *Idem*, en su artículo 99, establece que.- El presidente municipal presentará anualmente al ayuntamiento a más tardar el 15 de noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación.

( <sup>178</sup> ) *Idem*, en su artículo 31 establece que: "Son atribuciones de los ayuntamientos:

...

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos; ..."

( <sup>179</sup> ) *Idem*, en su artículo 125: "... Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único objeto, concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación".

## CAPÍTULO CUARTO

### REFLEXIÓN INTERDISCIPLINARIA SOBRE EL EQUILIBRIO FINANCIERO: RETOS ANTE NUEVOS FENÓMENOS SOCIALES Y REFORMA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXIQUENSE COMO MODELO DE LA EFICACIA PRESTACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN NAUCALPAN DE JUÁREZ.

#### Sumario

**4.1) Consideraciones comparativas del manejo y destino presupuestal: un referente histórico-contable de la capacidad financiera en el municipio de Naucalpan de Juárez.** 4.1.1) El referente histórico-contable y estadístico: la asignación y ejercicio presupuestal 2005 como parteaguas de la capacidad financiera municipal, 4.1.2) Una crítica constructiva: los ingresos destinados a los sueldos y salarios de los servidores públicos en Naucalpan de Juárez para el ejercicio presupuestal 2005, **4.2) Análisis concreto de la actividad prestacional de servicios municipales ante la disyuntiva de la eficacia o ineficacia administrativa.** 4.2.1) Características socio-económicas: un factor de medición de la deficiencia administrativa en la prestación del servicio de agua potable y energía eléctrica, 4.2.2) Las diferencias socio-económicas: polarización social e ineficiente recaudación tributaria, **4.3) Zonas poblacionales marginadas: una necesidad de planeación del desarrollo social como imperativo constitucional.** 4.3.1) Las zonas residenciales: enfoque de contraste socio-económico adyacente, 4.3.2) Diferencias sustanciales y deficiente recaudación de las contribuciones municipales en Naucalpan de Juárez en el entorno paternal e inequitativo, **4.4) Reflexión interdisciplinaria ante el reto de nuevos fenómenos sociales de la megalópolis: una intersección de servicios y finanzas en Naucalpan de Juárez y ausencia de directrices de planeación.** 4.4.1) El factor poblacional: como determinante de la megalópolis y el deterioro de tareas básicas en lo urbano, transporte público y contaminación, 4.4.2) La necesidad de concretar las directrices de planeación en el proceso de las tareas con mayor incidencia en los administrados: urbanización, transporte público y contaminación, **4.5) Hacia una adecuación del ordenamiento jurídico mexiquense: modelo de equilibrio financiero para la eficacia en la prestación de los servicios públicos en Naucalpan de Juárez.** 4.5.1) A manera de preámbulo: hacia la eficacia del imperativo constitucional de la libre administración municipal y justificación de las reformas al ordenamiento jurídico mexiquense, 4.5.2) Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4.5.3) Propuestas de modificación en el ámbito constitucional estadual mexiquense, 4.5.4) Modificaciones en el marco de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

#### 4.1.- CONSIDERACIONES COMPARATIVAS DEL MANEJO Y DESTINO PRESUPUESTAL: UN REFERENTE HISTÓRICO-CONTABLE DE LA CAPACIDAD FINANCIERA EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ

Para involucrarnos en los aspectos meramente contables, derivados del ejercicio del presupuesto en el caso de Naucalpan de Juárez, tal y como se había adelantado en la transición (*supra*, § 3.3), se justifica en el contorno de varios fenómenos sociales que por conducto de su Administración tiene que enfrentar en lo político, económico, demográfico, cultural entre otros.



En efecto, el cumplimiento del cometido tributario con todos y cada uno de los principios y procedimientos que lo rodean [*supra*, nota a pie (63)], encomendado a los órganos gubernamentales, parte sobre la importancia que tiene el ordenamiento jurídico en base a las características de la generalidad, abstracción, y obligatoriedad, para establecer e imponer las contribuciones que servirán para financiar el gasto público ( <sup>180</sup> ), incluido en éste, las partidas presupuestales que requieren la concreción del conjunto de operaciones materiales tendientes a la prestación de los tradicionales cometidos de servicio público *stricto sensu* por parte del municipio.

Reafirmamos en este párrafo que, en el municipio de Naucalpan de Juárez como cualquier otro municipio del Estado de México, es indispensable al igual que los ingresos (*supra*, § 3.2), el estudio de los egresos a nivel municipal, ya que consideramos que los ingresos obtenidos, deben aplicarse a las tareas tanto estratégicas (las reservadas o de exclusividad al municipio) como prioritarias (en donde incluso participan los particulares), mediante el mecanismo del presupuesto, y en estricto apego al gasto autorizado. De suceder lo contrario (como es el caso) en consecuencia las misiones municipales serán (como hemos enfatizado) **ineficientes, injustas e inequitativas** para sus destinatarios.

Derivado del imperativo constitucional de la "libre administración municipal" de los recursos financieros se da el sustento normativo consistente en la elaboración presupuestal del documento donde se contienen todos y cada uno de los rubros a los cuales se les asignan dichos "recursos públicos".

Tal introducción al Capítulo Cuarto, tiene el soporte ya desarrollado, bajo el análisis de los aspectos históricos de las contribuciones en las etapas más importantes de nuestro Estado. En este sentido, se abordarán las cuestiones interdisciplinarias y problemas financieros que por una incorrecta conformación del presupuesto, en este caso, del 2005, han provocado la deficiente prestación municipal de algunos servicios públicos evidenciando la desigualdad en el desarrollo social.

Adelantamos que el municipio de Naucalpan de Juárez tal y como lo documentaremos seguidamente, está entre los municipios que más recursos financieros reciben para cubrir su gasto público, y esto lo obliga a ejecutar en forma eficiente sus tareas.

---

( <sup>180</sup> ) Para FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 29 ed., 1990, p. 152; se entiende por gasto público, los gastos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual.

#### 4.1.1.- El referente histórico-contable y estadístico: la asignación y ejercicio presupuestal 2005 como parteaguas de la capacidad financiera municipal

Creemos indispensable recurrir al método comparativo en la materia que nos ocupa, en el sentido de tener como referencia, a los más importantes municipios del Estado de México, siguiendo desde luego los parámetros de aprobación de ingresos y autorización de los presupuestos respectivos. Se toman como referencia las estadísticas que en el marco de los ingresos y presupuestos nos indican que tan sólo tres municipios de la entidad citada, caen en la hipótesis de que su capacidad financiera les caracteriza como potencialmente eficaces en el cumplimiento de sus tareas administrativas y gubernamentales.

En el caso y como indicativo de una adecuación más a nuestro objeto de estudio, los ingresos aprobados para el municipio de Naucalpan de Juárez de acuerdo al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2005 (*vid*, ANEXO 1) fueron de **\$1,861,120,729.00 (un billón, ochocientos sesenta y un millones, ciento veinte mil setecientos veintinueve pesos 00/100 MN)**. Con esta cantidad, Naucalpan resulta ser en consecuencia uno de los municipios que mayor cantidad de ingresos le asignan, no solamente en el Estado de México (<sup>181</sup>), sino también en la República mexicana, por lo cual podemos afirmar que **cuenta con los suficientes recursos financieros que posibilita un efectivo desarrollo social y la ejecución responsable de su función administrativa tendiente en todo momento al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes [supra, nota a pie (140)].**

Refuerza lo anterior, el hecho histórico-contable de que en el año de 2001, este municipio contó con ingresos por la cantidad de **\$1,203 424 953**, cantidad que sólo fue rebasada por los municipios de **Ecatepec de Morelos** con ingresos por la cantidad de **\$1,267 358 602** y **Tlalnepantla de Baz** con la cantidad de **\$1,369 652 604**, así estos tres municipios resultaron ser los más beneficiados al aprobárseles los recursos financieros indicados, y a diferencia del resto de los 121 municipios de esta entidad federativa (<sup>182</sup>), demostrándose la fortaleza económico-financiera de Naucalpan de Juárez.

Recurriendo a las fuentes oficiales, encontramos que, en el mismo sentido se encuentran los últimos datos registrados por el INEGI, que corresponden al año 2002, en los cuales, los **ingresos brutos del municipio de Naucalpan de Juárez**, hacen que esté considerado entre **los 300 municipios más representativos a nivel nacional**, encontrando que en éstos municipios se concentra aproximadamente entre el 75% y

---

(<sup>181</sup>) INEGI, "Tabulados básicos México. XII censo general de población y vivienda 2000". Cd. México, t. II, 2000, p. 708. Al respecto cabe mencionar que el Estado de México es un entidad federativa fuerte desde el punto de vista económico (aunque también políticamente), ya que **aporta el 10.5% del producto interno bruto nacional** de \$1,483 284 358 miles de pesos, de los cuales el Estado de México aporta \$155 123 684 miles de pesos.

(<sup>182</sup>) *ibidem*, nota a pie ( 89 ), p. 717.

80% de los ingresos a nivel nacional. En el supuesto municipal que nos ocupa, y según las estadísticas los ingresos fueron los siguientes ( <sup>183</sup> ):

<b>Total de ingresos en Naucalpan:</b>	<b>\$1 318 693 576</b>
Impuestos:	\$275 536 439
Derechos:	\$95 419 506
Productos:	\$12 127 638
Aprovechamientos:	\$54 833 412
Contribuciones de mejoras:	\$0
Participaciones a municipios:	\$413 980 999
Aportaciones federales y estatales:	\$335 229 310
Otros ingresos:	\$11 150 156
Por cuenta de terceros:	\$0
Financiamiento:	\$120 416 116
Disponibilidad inicial:	\$0

En este mismo año (2002) y comparativamente, los ingresos de los demás municipios del Estado de México, ante el de **Naucalpan**, nuevamente lo superaron **Ecatepec de Morelos** con ingresos por **\$1 433 729 619** y **Tlalnepantla de Baz** con: **\$1 396 161 730**. Como se observa, la cantidad de **\$1 318 693 576 para el municipio de Naucalpan**, en su diferencia numérica es relativamente baja, estamos hablando cuantitativamente de **\$115 036 043** respecto del primero y solamente **\$77 468 154** con relación al segundo. Empero, tal diferencia no implica pérdida de su posición, ya que mantuvo su **consolidación económica e importancia financiera sobre el resto de los demás municipios de la entidad mexicana** ( <sup>184</sup> ).

Una vez establecidos los ingresos con que cuenta el municipio de Naucalpan de Juárez, que como ya vimos, lo hacen colocarse dentro de los tres más importantes de su entidad federativa, ahora serán desarrollados sus egresos correspondientes, lo que redundará en la comprobación de la **hipótesis** de que la mayor parte de los egresos de dicho municipio no son aplicados en áreas prioritarias (educación, salud, transporte, vivienda, familia) que fortalezcan su pleno desarrollo, esto es, se deja de lado la atención de algunos servicios públicos, incluso los considerados como estratégicos (seguridad pública, vialidad y tránsito). Ante tal ineficacia, es de gran importancia establecer en primer orden, que el **presupuesto de egresos** como documento que contiene el destino de los llamados "recursos públicos" [(*vid*, nota a pie (102))], autorizados por los órganos competentes, por ello, debe aplicarse en términos de Derecho.

( <sup>183</sup> ) INEGI-Gobierno del Estado de México, "*Anuario estadístico del Estado de México*", t. 2, 2004, pp. 935, 936 y 938.

( <sup>184</sup> ) *Ibidem*.

Es así como resulta relevante el análisis del presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez para el año 2005; de donde se puede apreciar que son destinados muy pocos recursos públicos a las áreas tendientes a la prestación de sus servicios públicos.

Reforzando lo anterior (como antecedente obligado) en cuanto a los egresos registrados para el 2002 ( <sup>185</sup> ), que son los últimos datos con los que cuenta el INEGI, tenemos que en el municipio de Naucalpan, fueron los siguientes:

<b>Total de egresos:</b>	<b>\$1 318 693 576</b>
<b>Servicios personales:</b>	<b>\$580 336 254</b>
Materiales y suministros:	\$53 302 305
Servicios generales:	\$172 596 888
Subsidios, ayudas y transferencias:	\$88 802 770
Adquisición de bienes muebles e inmuebles:	\$63 190 730
<b>Obras públicas y acciones sociales:</b>	<b>\$90 164 033</b>
Inversión financiera:	\$0
Aplicación de recursos federales y estatales:	\$0
Otros egresos:	\$0
Por cuenta de terceros:	\$0
Deuda pública:	\$270 300 596
<b>Disponibilidad final:</b>	<b>\$0</b>

La tabla estadística lo único que nos muestra, es que con relación a la capacidad financiera de los tres municipios citados, en Naucalpan de Juárez, a pesar de contar con los suficientes ingresos, en el desglose de sus egresos contó con una disponibilidad total de \$0, mientras que Ecatepec de Morelos, contó al final de sus egresos con una disponibilidad de \$593 198 019 y Tlalnepantla de Baz, contó con un disponibilidad total de \$3 133 380. Lo anterior evidencia no sólo una falta de visión del manejo presupuestal, sino también una irresponsabilidad social y política del Ayuntamiento para dar concreción a sus deberes con la población naucalpense.

Sin embargo, es de señalarse la incongruencia de la información documentada anterior en relación con la asignación de recursos dinerarios a partidas y rubros del

( <sup>185</sup> ) *Íbidem*, pp. 939 y 940.

llamado "gasto administrativo" ( <sup>186</sup> ) que a todas luces, no es congruente con el discurso oficial de los informes anuales que presentan los presidentes municipales (es evidente que en lo económico y social menos congruencia hay).

#### 4.1.2.- Una crítica constructiva: los ingresos destinados a los sueldos y salarios de los servidores públicos en Naucalpan de Juárez para el ejercicio presupuestal 2005.

Una vez demostrada la capacidad financiera del municipio de Naucalpan, y habiéndose demostrado, los pocos recursos destinados a la atención de los servicios públicos, es importante establecer que la mayor cantidad de recursos financieros que logra obtener este municipio por diversos conceptos (*supra*, § 4.1.1), están siendo destinados a áreas diferentes que no inciden en los servicios públicos que generen desarrollo social.

La realidad social es evidente en zonas de contraste con marginación económica y social (*infra*, § 4.3) en la que viven muchos habitantes de este municipio; a los cuales se les ha dejado de atender, dado que los recursos tienen "formalmente" un destino diverso como lo son "sueldos, salarios y otras prestaciones", en relación con el conjunto de tareas y operaciones materiales de carácter administrativo "hacia fuera de la Administración" ( <sup>187</sup> ).

No podemos descartar que la administración municipal de Naucalpan de Juárez requiere de los funcionarios necesarios para estar en posibilidades de materializar su actuación, ya que sin éstos, sería un conjunto de órganos sin el elemento subjetivo que le dan vida; pero sin embargo, **el problema se genera en el momento en que soporta la gran carga de servidores que prestan sus servicios, desplazando los recursos financieros para soportar excesivos sueldos y salarios.**

Toca ahora entrar al análisis y demostración de lo contenido en el Presupuesto de Egresos autorizado para el año 2005, el cual refleja claramente la cantidad de

---

( <sup>186</sup> ) Cfr, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio. *La revolución mexicana. Gasto Federal y cambio social*, ciudad de México, rev. Alegatos núm. 17, enero-abril, 1991, de la UAM-Azcapotzalco, p. 523 *in 4º*. Obra recensionada: WILKIE W., James, *La revolución mexicana. Gasto Federal y cambio social*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, traducción castellana por Jorge E. MONZÓN, 1978. tal recensión se elaboró *grosso modo* y para los efectos ilustrativos de la tesis, sobre la idea de los: gastos administrativos (asignación al gasto militar, pago de deuda, gastos de las secretarías, pensiones etc); gastos en la economía, (agricultura, riesgo, crédito agrícola, comunicaciones, obras públicas, inversiones y gastos no clasificados y menores) y gastos en pro de lo social (educación, salubridad, bienestar y asistencia pública, agua potable, alcantarillado y desagüe, asuntos indígenas, gastos sociales no clasificados etc.).

( <sup>187</sup> ) En este sentido CORTIÑAS-PELAEZ..., *idem* nota a pie (42), establece sobre la Administración que: "La ciencia de la Administración se centra en el estudio del Estado como síntesis de mecanismos de promoción y desarrollo, en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva, para lo cual sus objetivos en función administrativa desbordan necesariamente los raquíticos moldes del abstencionismo liberal."

recursos que son destinados a estos rubros (*vid*, ANEXO 1), recursos que bien podrían destinarse a actividades tendientes a la consecución de servicios públicos con incidencia en la población.

En relación con lo anterior, exponemos la cantidad total de "recursos públicos" (cantidades de dinero) que fueron destinados a sufragar los sueldos y demás prestaciones de los altos funcionarios y los mandos medios del municipio:

Siendo el presupuesto de egresos para el 2005 de: **\$1,861,120,729.00 (un billón, ochocientos sesenta y un millones, ciento veinte mil setecientos veintinueve pesos 00/100 MN)**; se detallan al respecto las hipótesis que nos propusimos:

Partida	Rubro	Cantidad de dinero
1000	Servicios personales	\$ 700,659,517.00
1100	remuneración al personal de carácter permanente	\$473,813,262.75
1200	remuneración al personal de carácter transitorio	\$15,513,610.16
1300	remuneraciones adicionales y especiales	\$104,430,911.05
1400	pagos por concepto de seguridad social	\$47,383,303.15
1500	pago por otras prestaciones sociales y estímulos	\$47,222,793.51
1600	gastos derivados de convenio	\$12,295,636.39
3700	gastos de traslado	\$2,704,967.29
<b>Total de recursos destinados únicamente al sostenimiento de sueldos.</b>		<b><u>\$1,404,024,001.00</u></b>

Como se puede observar, la gran cantidad de dinero que fue destinada al pago de los sueldos y demás prestaciones de los servidores públicos que laboran en las cuestiones administrativas del municipio, los cuales suman la cantidad de: **\$ 1,404,024,001.00 (un billón, cuatrocientos cuatro millones, veinticuatro mil y un peso 00/100 MN)**, que representa más del 70 % del total de recursos con que contó este Municipio en el año 2005 para poder cumplir con el conjunto de cometidos, entre ellos el de servicio público.

Lo anterior genera entre otros efectos que la hacienda pública municipal se debilite financieramente, dejando para el "gasto social" [*supra*, nota a pie (183)], una exigua cantidad de dinero que resulta ser insuficiente.

A modo con nuestra investigación, podemos afirmar que durante los últimos años (2001 a 2005) se ha observado que la mayor cantidad de ingresos con que cuenta este municipio fueron destinados y son destinados a soportar los sueldos y salarios de las personas integrantes del Ayuntamiento como son: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, como también de aquéllos servidores públicos de primer orden, mismos que ocupan un cargo dentro de la Administración pública municipal, esto en razón de que los salarios que perciben son considerablemente muy altos, para robustecer lo anterior, a continuación se presenta el tabulador de sueldos y salarios del



personal (mandos medios y superiores), publicados en la Gaceta Municipal de fecha 30 de julio de 2004 (salarios que siguen vigentes para el año 2005) ( <sup>188</sup> ):

PUESTO:	NETO MENSUAL
PRESIDENTE MUNICIPAL	\$108,500.00
SINDICOS	\$70,000.00
REGIDORES	\$60,000.00
DIRECTOR GENERAL A	\$70,000.00
DIRECTOR GENERAL B	\$60,000.00
DIRECTOR GENERAL C	\$55,000.00
SUBTESOREROS Y HOMOLOGOS	\$45,000.00
SUBDIRECTOR A	\$38,000.00
SUBDIRECTOR B	\$33,000.00
SUBDIRECTOR C	\$28,000.00
DELEGADO ADMINISTRATIVO SERV. PUBLICOS	\$23,900.00
JEFE DE DEPARTAMENTO A	\$19,800.00
JEFE DE DEPARTAMENTO B	\$15,800.00
JEFE DE DEPARTAMENTO C	\$10,500.00
JEFE DE OFICINA	\$8,000.00

Reiteramos, de esta manera la acción municipal debe consistir y estar enfocada a la consecución de todos los fines sociales, proveyendo los servicios públicos a todo el conjunto de sus habitantes, y satisfaciendo realmente las necesidades de carácter general, para una vida socialmente encauzada a la felicidad y enderezada a la consecución de los fines supremos del Estado, del cual es parte el municipio de Naucalpan.

Queremos enfatizar que al hacer distinciones (privilegiar las necesidades de las zonas de opulencia), nos encontraríamos frente a un proteccionismo de clases privilegiadas, dando lugar a que no se alcance una prudente distribución de los recursos financieros así como **evitarse la distracción incluso formal de éstos.**

Otro ejemplo es el relacionado con el presupuesto asignado al rubro de la inversión pública, la cual comparada con "sueldos y salarios" lleva a la deducción de que es un rubro al que no se le ha dado la importancia que merece, lo cual repercute directamente con la deficiente prestación de los servicios públicos prestados por el municipio. Queda (en este sentido) una vez más de manifiesto que el resultado de esta incorrecta asignación presupuestal ocasiona violación a los principios de regularidad, continuidad, y uniformidad en lo elemental de servicios como (*infra*, § 4.2): drenaje, alumbrado público, agua potable, basura (que inciden negativamente en otros).

A los efectos, reviste particular importancia, el rubro destinado a la inversión pública ejercida en el municipio que nos ocupa, que según los datos más recientes con que se cuenta, que son los del año 2003, es la siguiente ( <sup>189</sup> ):

( <sup>188</sup> ) H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, "Gaceta Municipal de Naucalpan de Juárez", 30 de julio de 2004, p. 26.

( <sup>189</sup> ) *Ibidem*, nota a pie ( 183 ), pp. 945, 948 y 949.

<b>Total de inversión pública:</b>	<b>\$338 854.2</b> (de ingresos por <b>\$1 318 693 576</b> ).
Aqua, obra pública e infraestructura:	\$3 790.2
Comunicaciones:	\$11 157.1
Asentamientos humanos:	\$22 233.3
Administración:	\$95 059.1
Educación:	\$10 656.5
Gobierno:	\$34.843.0
Ayuntamientos:	\$0
Agropecuario y forestal:	\$0
Asistencia social:	\$52 321.7
Ecología:	\$160.3
Salud:	\$1 140.3
Justicia	\$65 492.6
Desarrollo económico:	\$7 838.2
Trabajo:	\$0
Finanzas y planeación:	\$0
Desarrollo social:	\$0
Desarrollo urbano y vivienda:	\$0
Transporte:	\$0
No sectorizable:	\$5 880.7

Como es de analizarse, la totalidad de la **inversión pública**, en la cantidad indicada, representa el **0.02569%** de la cantidad autorizada en el presupuesto a ejercerse en el año que transcurre, esto es, la cantidad de **\$1 318 693 576**.

Ante este panorama presupuestal, el municipio por conducto de su ayuntamiento, es y ha sido temeroso para invertir en los grandes rubros que se indican en la tabla, de la cual seleccionamos para el estudio: al agua, que implica obra pública e infraestructura (a la cual le asignaron sólo \$3 790.2) y fuera de la tabla, el que consideramos implicará graves problemas incluso a nivel nacional, esto es la energía eléctrica.

#### **4.2.- ANÁLISIS CONCRETO DE LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL DE SERVICIOS MUNICIPALES ANTE LA DISYUNTIVA DE LA EFICACIA O INEFICACIA ADMINISTRATIVA.**

Sabiendo de antemano que uno de los principales objetivos que dieron origen al municipio, es el consistente en la satisfacción de las necesidades de carácter general, vinculadas a los servicios públicos con rango constitucional, sin menoscabo de otros, entonces y acorde a las cifras del presupuesto, podemos afirmar que Naucalpan de Juárez está dejando de lado la atención a los objetivos que justifican su existencia político-administrativa.

Es decir los habitantes del municipio, **como se reflejó en el trabajo de campo de esta investigación (vid, ANEXO 3), son quienes observan los beneficios o sufren las imperiosas necesidades y calamidades de una deficiente calidad en la prestación de algunos servicios públicos**, ya que son ellos los más idóneos para calificar el desempeño de sus autoridades administrativas y la calidad de las tareas. Su incumplimiento en los parámetros de calidad incide negativamente en su calidad de vida y en el bien común [*supra*, notas a pie (143), (130) y (131)] este concepto, tan debatido que como habíamos indicado y según las estadísticas, parecería que se halla más identificada la actitud de las autoridades municipales de Naucalpan a “fines personales”, que no corresponden a “los fines sociales”, que con relación a los fines del Estado, éstos se desprenden de las apetencias de los hombres, las que con el transcurso del tiempo se han ido transformando en metas a alcanzar de la sociedad en conjunto.

##### **4.2.1.- Características socio-económicas: un factor de medición de la deficiencia administrativa en la prestación del servicio de agua potable y energía eléctrica**

Queremos dejar asentado que mediante censos socio-económicos, se pretendió detectar las características de las viviendas respecto del agua potable, y en términos generales el estudio estadístico reveló los porcentajes promedio sobre ello. Se asocian desde luego otros factores, como los ingresos familiares, importantes para considerar las características de éstas, y que a continuación se indican: el agua entubada dentro de la vivienda, con drenaje, con piso diferente de tierra y paredes y techos, con materiales durables, sin hacinamiento, con excusado exclusivo y el uso de gas o electricidad para cocinar, en consecuencia con refrigerador, radio o televisión, además de teléfono, automóvil o camioneta propios.

Se consideró también lo relativo a los porcentajes sobre: la población con derechohabencia a los servicios de salud pública; los menores en edad para recibir instrucción con asistencia al sistema de educación en todos sus niveles básicos (entre los 6 a 15 años); la población femenina con actividades laborales económicamente activas entre 20 y 49 años y cuyas percepciones oscilan de más

de dos y medio salarios mínimos (\$1,500.00 aproximadamente) hasta la de 5 salarios mínimos (\$ 7,500.00), pasando por los que ganan más de \$10.25 diarios por persona (datos imposible de cuantificar), sin excluir trabajadores familiares sin pago, y sin dejar de contar a los profesionistas y técnicos.

Ante tales datos, es obvio que existen enormes diferencias económicas en la población, lo cual pone a los habitantes en serios problemas para lograr un sano desarrollo. Es en este sentido como se debe recalcar que una deficiente prestación de los servicios públicos, provoca daños y repercute en forma directa en su desarrollo. Robustece lo anterior, el resultado de un estudio realizado por el INEGI (<sup>190</sup>), donde se realizó una clasificación de 51 unidades geopolíticas de la Zona Metropolitana del Valle México (que incluye delegaciones y municipios), en cinco estratos de características socioeconómicas, que van del número 1 al 5, dependiendo del nivel de desarrollo determinado y que son: 1: Muy bajo, 2: Bajo, 3: Medio, 4: Alto, 5: Muy alto, y de tales clasificaciones, **Naucalpan de Juárez, se ubicó en el nivel 2** pero de acuerdo a 27 indicadores, sobre la base de un porcentaje de población de 100, se desprendió lo siguiente:

---

(<sup>190</sup>) INEGI, "Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y zona metropolitana". Cd. de México, 2002, pp. 259-263.

Indicadores	Porcentaje en Naucalpan de Juárez
1.- Porcentaje de población en viviendas con agua entubada dentro de la vivienda	95.03
2.- Porcentaje de población en viviendas con energía eléctrica	9.68
3.- Porcentaje de población en viviendas con drenaje	93.23
4. Porcentaje de población en viviendas con piso diferente de tierra	97.49
5.- Porcentaje de población en viviendas con paredes de materiales durables	97.24
6.- Porcentaje de población en viviendas con techos de materiales durables	82.86
7.- Porcentaje de población en viviendas sin hacinamiento	67.20
8.- Porcentaje de población en viviendas con excusado exclusivo	97.84
9.- Porcentaje de población en viviendas que usan gas o electricidad para cocinar	99.44
10.- Porcentaje de población en viviendas con refrigerador	80.67
11.- Porcentaje de población en viviendas con radio o televisión	99.18
12.- Porcentaje de población en viviendas con teléfono	54.99
13.- Porcentaje de viviendas con automóvil o camioneta propios	35.02
14.- Porcentaje de población con derechohabiencia al sistema de salud	46.60
15.- Porcentaje de población de 15 años y más alfabeto	96.25
16.- Porcentaje de niños de 6 a 14 años que asisten a la escuela	95.74
17.- Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años que asisten a la escuela	79.63
18.- Porcentaje de población de 15 años y más con postprimaria	67.26
19.- Porcentaje de población ocupada femenina	34.45
20.- Porcentaje de población económicamente activa entre 20 y 49 años	30.09
21.- Perceptores por cada cien personas	39.06
22.- Porcentaje de población ocupada que percibe más de dos y medio salarios mínimos	39.23
23.- Porcentaje de población ocupada que percibe más de 5 salarios mínimos	14.59
24.- Porcentaje de población de hogares que ganan más de \$10.25 diarios por persona	90.87
25.- Porcentaje de población ocupada que son trabajadores familiares sin pago	1.53
26.- Porcentaje de población ocupada en el sector terciario formal	39.16
27.- Porcentaje de población ocupada que son profesionistas y técnicos	9.56

A manera de ejemplo, la deficiencia en los servicios públicos como el de agua potable ( <sup>191</sup> ), el número de tomas domiciliarias con dicho servicio, es de **196,475 tomas**, de las cuales 190,317 tomas son domésticas y 6,158 tomas son consideradas no domésticas; cantidad que contrasta con el número de tomas de municipios como **Nezahualcoyotl** que cuenta con **302,710 tomas** de agua y **Ecatepec**, que cuenta con **328,346 tomas** de agua ( <sup>192</sup> ).

No hay que olvidar que, derivado del crecimiento demográfico de los últimos años (*infra*, § 4.4.1), se ha originado que la infraestructura hidráulica de este municipio se encuentre actualmente obsoleta; es decir las redes de agua potable que satisfacían

( <sup>191</sup> ) *Supra*, nota a pie (65), p. 169. Al respecto de este servicio público cabe hacer mención que este municipio cuenta con 4 fuentes de abastecimiento de agua potable, que generan un volumen de extracción de agua potable aproximado de 195.68 mil metros cúbicos diarios.

( <sup>192</sup> ) *Ibidem*, p. 170.

las necesidades de la población, en años anteriores cumplían con su principal objetivo que es la de proveer de agua potable a todos y cada uno de los residentes en este municipio, sin embargo actualmente han dejado de satisfacer las necesidades de éstos (*vid.* ANEXO 3 y 4).

Es por ello que, dado el crecimiento acelerado del municipio de Naucalpan, se corre el riesgo de que la disponibilidad de agua sea superada por la mancha demográfica, de esta misma forma y en virtud del crecimiento desmedido de los asentamientos, se han destruido las tierras destinadas al uso agrícola, pasando de tierras destinadas a fines agrícolas a tierras urbanizadas precariamente, dándose este proceso comúnmente sin limitación alguna legal, o aún existiendo normas, violentándolas de una manera flagrante.

Aunado a lo anterior dado que no puede desligarse, en el número de plantas de tratamiento de aguas residuales (las cuales pertenecen en su mayoría al sector privado), podemos observar la insuficiencia en esta tarea, ya que Naucalpan cuenta con 37 de estas plantas, de las cuales 33 pertenecen al sector privado y generan el volumen anual de 1.24 millones de metros cúbicos de agua tratada, y sólo 4 de ellas, pertenecen al sector público, las cuales generan anualmente la cantidad de 0.85 millones de metros cúbicos de agua tratada solamente. Lo anterior refuerza la idea de que **el municipio en comento se ha olvidado de proveer ciertos satisfactores a su población, los cuales resultan insuficientes y además donde el sector privado ha entrado a suplir las deficiencias de la Administración no obstante de contar con recursos financieros que le permitan hacer frente a estas necesidades.**

Otro ejemplo lo es la falta de atención al rubro de energía eléctrica prestado por el organismo público descentralizado federal Luz y Fuerza del Centro, en el municipio de Naucalpan de Juárez, según los datos aportados por el INEGI, hasta el 31 de diciembre de 2003 ( <sup>193</sup> ), contó con un total de 216, 787 usuarios, los cuales se clasifican de la siguiente manera:

Industrial 649 usuarios, residencial 194 293 usuarios, comercial 21730 usuarios, agrícola 1, alumbrado público 13 usuarios, bombeo agua potable 101 usuarios. Usuarios de los cuales sólo los **194 293** que conforman la clasificación residencial son los que interesan al efecto de la presente investigación, y que contrastan con el número de habitantes que es de **858 711 personas**. Es relevante el monto total de la inversión ejercida para llevar la energía eléctrica en obras de electrificación, inversión que contrasta con las características reseñadas y que le corresponden a Naucalpan, ya que a pesar de ser un municipio de gran importancia, sólo se invirtió en el año 2003, la cantidad de **840.7 millones de pesos**, en comparación con los municipios de Chicoloapan que contó con una inversión de **16 559.4 millones de pesos**, y Chimalhuacán que contó con una inversión de **14 636.5 millones de pesos**, representando los dos últimos municipios, la mayor inversión en este rubro ( <sup>194</sup> ).

---

( <sup>193</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (89), pp. 818.

( <sup>194</sup> ) *Ibidem*, p. 839.

Bastan estos dos rubros para ilustrar la actitud de las autoridades municipales de Naucalpan para reforzar la tesis que nos ocupa, y que estos dos ejemplos, por su envergadura, sobresalen como dos de los grandes problemas que a los que se están enfrentando no sólo el gobierno mexicano (incluido el municipal), sino también los de otros países (agua, energía, apertura económica entre otros). Además de que como se verá en seguida, se hallan sujetos a los parámetros económicos en lo industrial, comercial, y domésticos en este nuestro caso, que resultan de una actividad financiera regida en el caso mexicano por el Gobierno federal a nombre del Estado mexicano (artículos 25 y 26 constitucionales).

#### 4.2.2.- Las diferencias socio-económicas: polarización social e ineficiente recaudación tributaria

La existencia actual de habitantes que residen en el municipio de Naucalpan, son 858 711 de un total de 13,096, 686 habitantes del Estado de México ( <sup>195</sup> ), según JACOB-ROCHA, cuenta dicho municipio al mismo tiempo de una gran diversidad de estructuras sociales muy marcadas y diferenciadas, por ello se han ido generando más necesidades que satisfacer por el ayuntamiento ( <sup>196</sup> ).

Dentro de cualquier estructura social, en el caso del municipio de referencia, podemos encontrar en CORTIÑAS PELÁEZ ( <sup>197</sup> ) varios grupos o clases sociales las cuales interactúan produciendo distintas relaciones humanas, influyendo en los asentamientos urbanos y en la forma en la cual se desenvuelven dentro de un proceso de desarrollo económico y social, siendo catalogadas dichas clases de acuerdo a su nivel de ingresos (capacidad para contribuir al gasto público), educación, procedencia y grado de asimilación, tal y como sucede en toda sociedad, lo que ha incidido en grupos sociales estratificados en la jurisdicción municipal. Un ejemplo de la importancia de dichos estratos conlleva a que ciertas zonas reciban un tratamiento fiscal especial mediante distintas políticas, como es el caso de las zonas marginadas que requieren mayor atención.

Tal planteamiento, implica realizar un bosquejo de las condiciones económicas y sociales (condicionadas a los grados de educación, ingresos y empleo) de estos grupos y zonas. ( <sup>198</sup> ):

En primera instancia, el llamado **nuevo proletariado** que se constituye por personas que han emigrado de zonas rurales, en busca de mejores condiciones de

( <sup>195</sup> ) *Íbidem*, nota a pie (65), pp 79-81.

( <sup>196</sup> ) JACOB-ROCHA, Enrique, *et alis*, *Niveles de desarrollo en el municipio de Naucalpan (una propuesta de medición de la desigualdad social)*, Cd. de Toluca, Edo. de México, Instituto de Administración Pública del Edo. de México. A.C y H. Ayuntamiento constitucional de Naucalpan de Juárez, 1996, pp. 39-45.

( <sup>197</sup> ) *Supra*, nota a pie (117), pp. 381-384.

( <sup>198</sup> ) *Íbidem*, relacionado con el caso concreto del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

vida, asentándose en las inmediaciones urbanas como primera generación de habitantes, esta estratificación social se halla en los límites del municipio de Naucalpan con los municipios vecinos como Atizapán, Jilotzingo o Huixquilucan, formando asentamientos humanos "irregulares" que requerirán a corto plazo servicios elementales, al margen de la forma en como pudieran contribuir.

En seguida se encuentran el grupo denominado **proletariado tradicional**, y este grupo de personas se alojan principalmente en vecindades deterioradas donde una familia ocupa un cuarto de reducidas dimensiones, y cuyos servicios también son escasos, anti-higiénicos, tal es el caso de la zona denominada colonia Ahuizotla.

En cuanto a la clase **media alta**, generalmente el componente determinante lo constituye el nivel profesional o intelectual de las personas que según dicho estrato les permite ocupar mejores zonas y habitaciones como lo son: condominios (verticales y horizontales) o casas solas con dimensiones adecuadas y proporcionales al número de habitantes que en ellas viven. En cuanto a su localización geográfica se encuentran en zonas urbanas dotadas de mejores servicios públicos, como es el caso de las colonias El Mirador y Las Américas.

Y por último, la **clase alta**, que está formada por los grandes industriales, comerciantes y banqueros, los cuales cuentan con las mejores comodidades para el desarrollo de una vida más decorosa, habitando este tipo de personas en el municipio de Naucalpan los conocidos fraccionamientos residenciales, conjuntos urbanos dotados de una mejor infraestructura urbana y mejores servicios públicos. Como ejemplo de las zonas donde podemos encontrar este tipo de personas son los fraccionamientos como: Paseos del Bosque y Lomas Verdes, los cuales gozan de muy buenos servicios públicos prestados por el municipio (de manera incipiente) lo cual obliga debido a su capacidad económica, a contratar a empresas particulares en rubros como: agua potable en auto tanques, seguridad privada, servicio de limpia y recolección de basura, incluso, como en el caso de Ciudad Satélite, seguridad privada con patrullaje y servicio de transporte público interno (*vid*, ANEXO 4).

Dependiendo del nivel social de cada habitante del municipio, y de acuerdo con la anterior clasificación, podemos distinguir a cada grupo social dependiendo del lugar en el que habitan y que de acuerdo al INEGI, las viviendas según su clase y su tipo en el municipio de Naucalpan de Juárez, son las siguientes ( <sup>199</sup> ):

<b>Total de viviendas habitadas:</b>	<b>205 138</b>
Casas independientes:	137 115
Departamentos:	11 920
Vecindades:	41 849
Otros:	726
No especificadas:	13 486
Vivienda colectiva:	42

( <sup>199</sup> ) *Supra*, nota a pie (190), p. 231.



#### 4.3.- ZONAS POBLACIONALES MARGINADAS: UNA NECESIDAD DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL

Amén de lo anterior, a pesar de los suficientes recursos financieros con que cuenta el municipio (*supra*, § 4.1), resulta que la incorrecta administración de éstos, termina por crear graves daños al desarrollo de la sociedad, generando con ello zonas con un alto grado de marginación, tal y como ocurre en particular con algunas zonas del municipio de Naucalpan de Juárez como: El molinito, Ampliación Minas el Coyote, Barrio el Torito, Cuartos II, Cuartos III, La Cañada, La Mancha I, La Mancha II, La Mancha III, La Tolva, Loma Taurina, Lomas de la Cañada, Lomas del Cadete, México 86, Minas el Coyote, Valle Dorado, entre otras.

Además en dichas zonas, hay una inexistencia o inadecuación real de políticas en materia de asentamientos humanos, por prácticas como lo son: la ocupación ilegal de la tierra, conformación no regulada de los asentamientos ya existentes, insalubridad ambiental y la carencia de servicios e infraestructuras mínimas, extrema desigualdad en la distribución de la riqueza, la desocupación y subocupación territorial, la distribución inadecuada de la población, las migraciones desordenadas, entre otras.

Más en específico, y prueba de ello son las colonias marginadas denominadas como: **Ampliación Loma Linda, El Molinito, La Cañada, La Mancha I, La Mancha II, La Mancha III, México 86 (La Chacona)**, las cuales en sus orígenes de formación fueron asentamientos irregulares, estableciéndose en estas zonas personas que provenían de otros lugares en busca de “mejores condiciones de vida” (realmente tener un techo donde vivir y dormir) y tratando de acercarse lo más posible a centros urbanos para encontrar otras fuentes de trabajo, olvidándose en todo momento del precio tal alto que deberían pagar como lo fue el vivir en terrenos accidentados, carentes de toda infraestructura urbana y de servicios básicos.

En cuestión de política municipal urbana, los gobernantes deben conocer las condiciones sociales que generan esos barrios marginados y actuar para evitar su crecimiento, reconocer el potencial que representa para las administraciones futuras, ya que estas zonas no van a desaparecer, por el contrario, **es necesario encauzar y apoyar a los habitantes de estos lugares mediante programas de desarrollo social que realmente cumplan sus expectativas de vida y dignidad humana, equipándolos y adecuándolos a las condiciones sociales, culturales, ecológicas y económicas.**

En este sentido, es menester indicar que los textos constitucionales (federal y estatales), en el ámbito de sus relaciones intra e intergubernamentales, según los artículos 116 y 115, no pueden quedar marginados del Plan Nacional de Desarrollo, en donde el sector público (del cual es parte el municipio de Naucalpan) debe concurrir con responsabilidad al desarrollo democrático de la economía (imperativo inconcluso). Luego entonces, debe echarse a andar todo el mecanismo de los programas y convenios para lograr el crecimiento económico.

#### 4.3.1.- Las zonas residenciales: enfoque de contraste socio-económico adyacente

Siguiendo a JACOB-ROCHA ( <sup>200</sup> ), las zonas llamadas "residenciales", en algunos casos se encuentran habitadas por personas **con altos ingresos económicos, a diferencia de las llamadas "zonas populares"** que se hallan habitadas **por un gran número de personas con ingresos económicos bajos**, circunstancias que marcan un contraste ofensivo para quienes carecen de poder económico. La deficiencia de servicios en estos casos, es evidente, y parecería que hay la intención de la autoridad a que dichos habitantes empiecen a vender sus terrenos, ante la sordera municipal.

Para el caso de las primeras zonas residenciales, como lo hemos indicado, sucede que **el grupo de "residentes" llamados también colonos se organizan para hacerse llegar de los suficientes servicios públicos en virtud de la imposibilidad que tiene el Municipio de poderlos prestar con regularidad y eficacia**, a través de la auto-dotación de servicios, o mediante la contratación de empresas privadas, que se encargan de dotarlos. Tal situación en algunas ocasiones, son el argumento para exigir condonaciones al momento de pagar las contribuciones municipales, en este caso, el agua, desasolve, alumbrado público y predial. Estas zonas, generan con ello un alto costo de vida, dado que **estas empresas privadas se constituyen para perseguir un fin de tipo meramente lucrativo**, prueba de ello esta que en los últimos años se han establecido en este municipio varias empresas que prestan servicios similares a los servicios públicos encomendados a los municipios, como el de **limpia y recolección de basura, distribución de agua potable en pipas, seguridad privada**, entre otros.

---

( <sup>200</sup> ) *Supra*, nota a pie (196), p. 48.

#### 4.3.2.- Diferencias sustanciales y deficiente recaudación de las contribuciones municipales en Naucalpan de Juárez en el entorno paternal e inequitativo

Derivado de lo anterior y dada la cantidad de formas de organización de los habitantes naucalpenses, que hallan su sustento en el propio Bando Municipal vigente artículo 9, clasificándose en: Pueblos, Colonias ( <sup>201</sup> ), Fraccionamientos residenciales, Fraccionamientos Industriales y Fraccionamientos campestres. Es por ello que hoy en día existe una gran disparidad y dificultad (en ocasiones como acto de rebeldía contra la ineficacia administrativa) para recaudar la cantidad de ingresos en todas y cada una de estas formas de organización incrustadas en la organización política municipal, dependiendo en consecuencia que la recaudación en cada tipo de zonas (las cinco anteriores), es diferente.

Se suman los diferentes ordenamientos jurídicos que otorgan enormes beneficios tributarios en forma de subsidios y condonaciones, para aquéllas personas que habitan en las llamadas zonas populares ( <sup>202</sup> ), generándose con ello una gran desproporción en los recursos recaudados entre zonas (ricas y pobres) que aquí se detallan genéricamente; así como las políticas paternalistas del gobierno municipal que han contribuido a que principalmente los habitantes de las zonas populares (*vid*, ANEXO 5 y 6 ) adquieran la costumbre de no contribuir con el gasto público, originando la cultura del "no pago", pero que da lugar a que sus habitantes, utilicen y disfruten de algunos de los servicios públicos prestados por el municipio sin la correspondiente contraprestación.

Derivado de éstas políticas paternalistas es que se ha propiciado una gran carga financiera para el municipio, que deriva en déficit financiero y fiscal, al no lograr recaudar las contribuciones correspondientes y suficientes para cumplir con sus cometidos, por ello, objetivamente el argumento resultante se da en el marco de lo injusto. No hay mecanismos para aplicar correctamente los beneficios a los que verdaderamente los necesiten.

A diferencia, los habitantes que se encuentran establecidos en las zonas consideradas como residenciales, son sometidas a una alta tributación, dando lugar a **que paguen grandes cantidades de dinero (*vid*, ANEXO 5 y 6), lastimando gravemente su economía, pero lo más grave es que corren el riesgo de sufrir la**

---

( <sup>201</sup> ) Tan sólo en este rubro, actualmente existen 125 colonias, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 9 del Bando municipal del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, y entre otras se encuentran: Adolfo López Mateos, El Molinito, Diez de Abril, La Cañada y San Andrés Atoto.

( <sup>202</sup> ) H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *2º Informe de gobierno 2002-2003*, p. 18. En el mismo sentido el Presidente municipal en el periodo señalado describe la grave situación en que se encuentra este municipio derivado del crecimiento sin planeación, la escasa inversión pública generada por las políticas sociales, las cuales provocan dificultad en la prestación de los servicios públicos y como ejemplo de ello expone la grave situación financiera por la que atraviesa el Organismo Operador de Agua Potable, ocasionada por las políticas ilegales, paternalistas y populistas que han establecido subsidios exagerados en las contribuciones por la prestación de dicho servicio público.

**ineficacia administrativa, lo cual representa otra grave situación de injusticia tributaria.** Estas disparidades en cuanto a la recaudación tributaria, **y de acuerdo con nuestra investigación,** han terminado por lastimar gravemente las finanzas municipales, debido a los privilegios e irresponsabilidad del Ayuntamiento.

#### **4.4.- REFLEXIÓN INTERDISCIPLINARIA ANTE EL RETO DE NUEVOS FENÓMENOS SOCIALES DE LA MEGALÓPOLIS: UNA INTERSECCIÓN DE SERVICIOS Y FINANZAS EN NAUCALPAN DE JUÁREZ Y AUSENCIA DE DIRECTRICES DE PLANEACIÓN**

Es indudable que el estudio del Derecho (en este caso involucrado con varias de sus ramas, no puede desvincularse de los objetos de estudio de otras disciplinas, en este caso, el incremento de la población, exige de la Administración satisfactores más complicados que inciden a su vez en otros requerimientos que se derivan asentamientos humanos irregulares que orillan a la necesidad de establecer un proceso de urbanización, sobre todo si tal asentamiento no deteriora a lo preexistente, y en esa medida esforzarse a entregar en el mejor de los casos, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado, calles, escuelas, mercados, y transporte. Pues bien todos esos servicios, ponen en peligro además no sólo el entorno urbano, sino también el rural y como consecuencia, la degradación del medio ambiente.

Por lo anterior, a continuación se exponen algunos de estos aspectos relacionados de forma directa con el desarrollo municipal y con el mejoramiento de sus servicios públicos, a efecto de analizar un panorama más amplio del desarrollo actual y los problemas del entorno urbano y rural del municipio que nos ocupa.

##### **4.4.1.- El factor poblacional: como determinante de la megalópolis y el deterioro de tareas básicas en lo urbano, transporte público y contaminación**

Con el desarrollo de la capital del país, y con relación al fenómeno migratorio nacional, a partir de la década de los ochentas en el Siglo XX, Naucalpan ha recibido a grandes masas de personas provenientes principalmente de aquéllas zonas rurales aledañas al municipio ( <sup>203</sup> ), para establecerse en su territorio, que aún cuenta con grandes extensiones de terrenos ejidales y no aptos para ser urbanizadas, como es el caso de los "asentamientos irregulares", lo que ha generando con el paso del tiempo, más problemas urbanos y rurales, que han propiciado la interrupción del desarrollo planificado de este municipio en particular.

---

( <sup>203</sup> ) Cfr, JACOB-ROCHA..., *op cit*, nota a pie (196), pp. 6 y 7.

Como víctima o ¿ beneficiario ? de la megalópolis ( <sup>204</sup> ), Naucalpan ha experimentado como efecto del crecimiento de la "mancha urbana" un crecimiento descontrolado de los asentamientos irregulares, que ha culminado con sobrepasar cualquier intento de las administraciones por solucionar o controlar graves problemas como lo son, los relativos a la vivienda, la infraestructura urbana, los transportes y otros servicios relacionados con ello, problemas que dejan de lado toda aspiración o intento de ejecución de medidas para controlarlos.

La ausencia de la más elemental planificación y la deficiente acumulación de inversiones y servicios en otros polos de desarrollo, constituyeron los elementos que estimularon la concentración de la población en zonas cercanas a lugares donde las tasas de crecimiento demográfico rebasan todo intento de proveer empleos.

En este caso municipal mexiquense, se encuentra entre las ciudades más pobladas del país junto con la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León y Ciudad Juárez, y cuenta con un crecimiento acelerado del 4.8% para el año 2000 y con una tasa de crecimiento de 1990 al año 2000 del 0.9. Esto es, en el año 1990 su población era de 78,6551 habitantes, para el año de 1995, era de 83,9723 habitantes y para el año 2000, era de 85,8711 ( <sup>205</sup> ).

Por ello, la población del municipio de Naucalpan de Juárez, que representa el 6.6% de la del resto de la entidad sólo es rebasada por municipios como Nezahualcoyotl con el 9.4% y Ecatepec que cuenta con el 12.4%, pero se encuentra muy por encima de municipios como Chimalhuacán con el 3.7%, Toluca con el 5.1% y Tlalneantla con el 5.5%.

Derivado de esta situación surgen grupos marginados de población, que hacen cada vez más difíciles las tareas encomendadas a la Administración pública municipal de proveer más y mejores servicios públicos a sus habitantes. Este aumento creciente de la población en zonas tendientes a ser urbanizables, hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios públicos, ya que cualquier intento de mejoras sale del control de la organización y el financiamiento, por la falta de recursos destinados a las tareas encomendadas a la Administración pública. Aunque hay que enfatizar, que acorde a las estadísticas, el presupuesto de egresos municipal, tiene una tendencia a la voluntad gubernamental (partidista en realidad), quien lo enfoca más al gasto administrativo que social.

El fenómeno de la megalópolis en el sentido expuesto y el deterioro del entorno urbano, Naucalpan en los últimos años (diríamos a partir de los años sesentas, con el antecedente de la creación de Ciudad Satélite) ha experimentado grandes cambios en

---

( <sup>204</sup> ) *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Cd. de Madrid, Industrias Gráficas, S.A., t.V, p. 226 y 227. En el sentido de que se entiende por **megalópolis** al "...conjunto de ciudades que se van uniendo hasta formar un sólo núcleo urbano sin solución de continuidad, como pasa en ciertas regiones populosas de los Estados Unidos de Norteamérica y el Japón". Podemos agregar que lo mismo ocurre en nuestro país, en el Estado de México y en concreto en el área conurbada con el Distrito Federal.

( <sup>205</sup> ) *Íbidem*, nota a pie (190), p. 210.

su entorno urbano, transitando de lo que se conocía como un entorno rural a lo que hoy en día conocemos como espacios urbanos, polémicos desde una variada perspectiva, ya sea en la distribución y localización de la población, canalización de la inversión, crecimientos y densificaciones, impacto sobre el medio ambiente, y desde luego, adecuada prestación de sus tareas constitucionales, resultando de ello un impacto global en sus actividades industriales, comerciales, culturales, económicas y financieras.

#### **4.4.2.- La necesidad de concretar las directrices de planeación en el proceso de las tareas con mayor incidencia en los administrados: urbanización, transporte público y contaminación**

La consideración expuesta en cuanto a las experiencias evolutivas en lo político, social y económico en el entorno urbano (antes rural) naucalpense, y considerando la distribución y localización de los núcleos poblacionales en zonas de polarización social muy contrastantes, es menester indicar la falta de visión gubernamental para concretar sus planes ( <sup>206</sup> ) en materia de desarrollo municipal (*Infra*, § 4.5), lo cual converge necesariamente en la adecuada prestación de sus tareas constitucionales, y como lo hemos indicado, de ello, resulta un impacto económico, político social y ambiental que se globaliza (en el territorio municipal desde luego).

En lo estrictamente urbano (producto del crecimiento de la mancha urbana) no es posible permitir que este municipio continúe creciendo de una manera espontánea ya que dada la poca capacidad de inversión, la magnitud y velocidad de los procesos de crecimiento de la población, las migraciones ( <sup>207</sup> ) rural y urbana, así como las transformaciones culturales, que sumados a la deficiente prestación de los mínimos servicios públicos entre la población que habita y transita en este tan importante municipio, genera graves daños en las finanzas públicas municipales.

En cuanto a este apartado no se trata de excluir la participación de los núcleos populares, ya sea en la formulación o en la ejecución de los planes, se trata de que la conducción de dicho proceso debe situarse como cometido y responsabilidad del poder público.

A esta tarea se le atribuyen contenidos y diversificaciones políticas, para la formulación de planes coherentes y la dirección de los asentamientos, para ello es necesario contar con las condiciones políticas, sociales y económicas que conduzcan a

---

( <sup>206</sup> ) En cuestión de la planeación nacional en el ámbito municipal, se consultó el **Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2000-2006**, se observó una clara ausencia de preceptos y lineamientos en materia municipal que conduzcan a un desarrollo integral del país.

( <sup>207</sup> ) INEGI, "*Tabulados básicos México. XII censo general de población y vivienda año 2000*". Cd. de México, t.I., p. 573. En este sentido, el municipio de Naucalpan, presenta graves problemas de migración los cuales se plasman en que de su población total de 858,711 habitantes, 412,257 habitantes son originarios del municipio o de otros municipios del propio Estado de México, y el resto de los habitantes, son originarios de otra entidad federativa.

un mejor resultado: **un entorno urbano ordenado**, que propicie un adecuado y eficiente cumplimiento de las tareas constitucionales y de carácter legal. Uno de los grandes apoyos de nuestros gobernantes y sobre todo de las personas que tienen encomendada tan importante responsabilidad, es la relativa a la creación de una conciencia pública y una capacitación técnica ( <sup>208</sup> ), ello con el objetivo de contar con los conocimientos idóneos y el deseo de servir a la colectividad, para poder hacer frente a los grandes cambios que se siguen generando en el aspecto urbano de este municipio en particular.

Dado el crecimiento desmedido del que no es fácil salir si no se toman las medidas financieras correctas (**remite a la falta de partidas presupuestales en la inversión que es nula prácticamente**), en especial, el ejercicio del presupuesto de egresos que este municipio ha omitido. Por ello la falta de recursos destinados a la construcción y remodelación de las áreas urbanas y rurales, con estructuras adecuadas, que si bien es cierto, el costo de este proceso es alto y lo hace difícil, incluso inalcanzable. También es cierto que vale la pena empezar a invertir en la modernización de la infraestructura municipal, por lo que hay que educar y concientizar a los habitantes de Naucalpan a participar en la vida pública y a su vez, obligando de esta forma a la Administración pública no sólo a remodelar algunas "áreas privilegiadas", tal y como se tratara de un llamado proyecto de demostración y no en forma general, originando con esta distinción un desequilibrio social, debilitando con esto la capacidad de elevar el nivel de desarrollo del resto de las demás zonas "no privilegiadas".

---

( <sup>208</sup> ) Al respecto: TERRA-GALLINAL, Juan Pablo, *et al*, **Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina**, Cd. de México, Porrúa S. A., 1977, pp. 245 y 246; expone que "para una efectiva planificación de los asentamientos se requiere:

1. Una división política-administrativa del territorio adecuada a la realidad de los asentamientos.
2. Una clara jerarquía entre las unidades de nivel superior e inferior, basada en una ajustada definición de competencias y relaciones.
3. A nivel nacional, la capacidad de establecer los lineamientos mayores de planes y políticas, y de llevar la conducción general del proceso. La capacidad técnica, operativa y financiera para la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura.
4. El respeto y estímulo a modalidades funcionales de autonomía regional y local, que permitan a estos niveles la iniciativa, la eficacia y la participación.  
La asignación a las unidades de estos niveles, de recursos suficientes, para hacer operante esa autonomía.
5. Mecanismos para que las unidades superiores evalúen y armonicen planes y acciones de las unidades locales o regionales. Mecanismos de vigilancia y sanción para hacer efectivo el cumplimiento de las normas por las unidades inferiores. Mecanismos para la dilucidación de conflictos entre los distintos niveles.
6. Mecanismos no compulsivos de cooperación entre las unidades de los distintos niveles, que contribuyan a la disciplina de la acción planificada y suplan las carencias en los puntos anteriores. En ese sentido pueden jugar un gran papel los sistemas de apoyo financiero y técnico desde el nivel nacional y en particular los fondos de financiamiento centrales, cuando están condicionados a la formulación, coordinación y cumplimiento de los planes.
7. Mecanismos obligatorios de coordinación entre unidades vecinas que compartan la responsabilidad sobre algún asentamiento. En particular, organización político-administrativa suficientemente unitaria de las zonas metropolitanas."

No puede quedar al margen del crecimiento urbano (en detrimento del rural, lo cual es bastante nocivo y anti-económico), el efecto que esto provoca en la insuficiencia del transporte público, el cual y acorde a los convenios intergubernamentales ( <sup>209</sup> ) es prestado por los particulares (con gran ponderación) tanto del Estado de México y el Distrito Federal (en este caso, la prestación es mixta).

Este problema lo ha originado principalmente la limitada capacidad de inversión y el crecimiento desmedido de los asentamientos humanos, que conlleva a la saturación de las vialidades y del sistema de transporte urbano, tal es el caso del municipio de Naucalpan, que al no contar con una infraestructura capaz de sostener la carga de miles de habitantes, cada día se colapsan las vialidades en determinada hora, generando con ello malestar entre sus habitantes, aunado a ello el deficiente sistema de transporte urbano ( <sup>210</sup> ), el cual resulta ser insuficiente para trasladar a la gran cantidad de habitantes diariamente, fundamentalmente hacia el Distrito Federal (principalmente las zonas del norte de la ciudad, el oriente, ambas en sus límites con la entidad federativa México) por las mañanas, y en consecuencia, la saturación vial se invierte por las tardes.

Para el caso del municipio de Naucalpan, sabido es que como zona que cuenta con grandes problemas urbanos (una gran cantidad de asentamientos humanos regulares e irregulares) y zonas sobresaturadas y diferenciadas socialmente y económicamente (lo que hace que haya un gran afluente de transporte público: combis, micros, camiones y de vehículos automotores particulares que exceden a los primeros), que ocasionan que este centro poblacional se vea afectado por problemas de vialidad vehicular que incide en enormes pérdidas horas-hombre, y la imposibilidad de contratar más servidores públicos que por obviedad genera más gasto público. En consecuencia, las autoridades municipales son impotentes (ineficacia) para atender el transporte público.

Empero, la necesidad de dicho transporte radica primordialmente en que para cualquier habitante es vital el poder desplazarse hacia sus centros de trabajo con la facilidad, economía, eficacia, seguridad y en el menor tiempo posible, y estas exigencias deben ser garantizadas por el poder público. En este tenor es de suma importancia que la Administración pública municipal, garantice la libertad pública de circular de los gobernados, mediante el establecimiento de un transporte público urbano, eficiente y limpio, que satisfaga las necesidades de los habitantes ( <sup>211</sup> ).

---

( <sup>209</sup> ) En este sentido, Vid, ALBINO-HERNÁNDEZ... *op cit*, nota a pie (84).

( <sup>210</sup> ) CORTIÑAS-PELAEZ, León, *De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 1977, pp. 327 y 328. Al respecto el autor, establece el transporte público como último elemento del cometido polivalente (la pretendida panacea: el cometido maltusiano, reaccionario hoy como ayer, el cometido educativo: del desorden de la empresa privada a la participación ciudadana y los derechos humanos, el cometido tributario, el cometido dominical: multiplicidad, el cometido de transporte).

( <sup>211</sup> ) Al respecto LAUHLIN-CURRIE, *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento urbano*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1992, pp. 126 y 127; considera como solución de los problemas urbanos el transporte masivo como sustituto del transporte privado.



Pero hay que ponderar que dada la situación económica por la que atraviesa el país, es imperante la atención a la conveniencia económica ( <sup>212</sup> ), sin olvidar la utilidad que representa en materia ambiental, ya que dicha medida contribuiría en reducir en cierta forma la contaminación provocada por el desmedido uso del automóvil particular, sin dejar de lado la utilidad social para las clases desprotegidas y la satisfacción de tan importante necesidad colectiva. En efecto, dentro de este rubro encontramos que la contaminación en principio, atribuida a los asentamientos urbanos, que deriva en las descargas de aguas residuales sin tratamiento alguno al río de los Remedios, que llega a los mares o al suelo; la acumulación de desechos sólidos, sin tratamiento adecuado, provoca con ello un cierto grado de contaminación e insalubridad.

De acuerdo a lo anterior, en el municipio de Naucalpan de Juárez en el año 2004 fueron formuladas 21 denuncias en materia ambiental ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ( <sup>213</sup> ), es por ello que la contaminación ambiental se ha hecho latente en este lugar, no solamente de un determinado espacio, sino aún más allá, llegando inclusive a transmitirla a otros municipios aledaños.

#### **4.5.- HACIA UNA ADECUACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXIQUENSE: MODELO DE EQUILIBRIO FINANCIERO PARA LA EFICACIA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN NAUCALPAN DE JUÁREZ**

El haber establecido que para el ejercicio fiscal y financiero asignado al municipio de Naucalpan para su gasto 2005, la relación de ingresos municipales-servidores públicos municipales (gasto administrativo), los cuales, en nuestra hipótesis están amalgamados en detrimento de otras tareas de más proyección social (gasto social), se elaboró en el marco de una "crítica constructiva" (*supra*, § 4.1.2).

En efecto, ¿cómo es posible que del **total de la inversión pública consistente en la cantidad de \$1 318 693 576**; tan sólo se hayan aprobado **\$338 854.2** para dar satisfacción a otras tareas de mayor envergadura social? y al respecto ¿qué actividades fueron las más afectadas y que están en relación con los ejemplos que anteriormente se expusieron?

Tal y como se señaló estadísticamente (*supra*, § 4.1.2, en su tercer gráfica), las actividades más afectadas por la asignación tan raquítica de ingresos y/o recursos

---

( <sup>212</sup> ) *Cfr.*, nota a pie (42), al respecto CORTIÑAS-PELAÉZ hace una diferenciación de lo que él llama "tarifa suficiente" y la "tarifa bonificada", concluyendo que es necesario que la administración debe inclinarse por una tarifa políticamente ordenada y dirigida al público usuario de un servicio público, atendiendo a la capacidad económica de los que forzosamente tendrán que hacer uso del mismo, resaltando que: "... la tarifa bonificada no es sólo un principio de protección para aquellas personas de bajos niveles económicos, sino muy particularmente, se trata de la puesta en vigor del principio mismo del clásico "servicio público" en sentido lato, que dirige éste inexorablemente al cumplimiento de su misión pública efectiva..."

( <sup>213</sup> ) *Ibidem*, nota a pie (190), p. 66.

públicos ( <sup>214</sup> ) tuvieron una influencia negativa en varios servicios identificados. Así se asignaron tan sólo \$3 790.2 para el agua, obra pública e infraestructura; \$11 157.1 para comunicaciones; \$22 233.3, en algo que requería mayor cantidad de dinero como lo son los asentamientos humanos que como habíamos establecido se clasifican en regulares e irregulares (estos requerirían de mayor apoyo financiero, ya sea para regularlos o para sufragar gastos en el lanzamiento de sus poseedores); \$95 059.1 y \$34.843.0 en rubros bastante gaseosos o conceptualmente muy generales como lo son el de administración y gobierno que sumados dan una cantidad de **\$129 902.1**; \$10 656.5 en educación, en un cometido que se sabe por todos, determinante para desarrollarnos más positivamente, pero que sumados a los \$52 321.7 para la asistencia social, y a los \$1 140.3 sobre salud (vinculados a los cometidos sociales que como se sabe son deficitarios), nos dan un total de: **\$ 64 118.5**, que comparados con los **\$65 492.6** para justicia y los **\$160.3** en materia de ecología, resultan menores que aquellos.

No se diga ya sobre otras asignaciones para cubrir el gasto público municipal, pero que para comprobar nuestras hipótesis, las enunciaremos según las estadísticas oficiales. En este segundo bloque tenemos que en cuanto al desarrollo económico se tiene la cantidad de \$7 838.2, en cuanto al trabajo no le corresponde ninguna cantidad, como lo es también para los casos de finanzas y planeación, desarrollo social, desarrollo urbano y vivienda, transporte, ayuntamientos, y lo agropecuario y forestal; y finalmente en el contexto de lo indeterminado están los \$5 880.7 en lo que el legislador (a propuesta del ejecutivo estadual) llamó lo no sectorizable.

Como lo externamos, de la totalidad de la inversión pública aprobada, tan sólo para gastar en todos las tareas descritas que no son todas, se desprende que el porcentaje es muy bajo, y que representa el 0.02569 %.

Lo único que se desprende de esto, es que el panorama presupuestal, es negativo haciendo cada vez más latente la deficiencia de los servicios públicos, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 115, fracción III de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, representando el antecedente de la actitud temerosa del municipio para invertir en los grandes rubros que se indicaron, lo cual termina por desbordar graves problemas incluso a nivel de la Zona Metropolitana del Valle de México y por ende, a nivel nacional.

De acuerdo a lo anterior, y como origen de los problemas presentados, es muy importante la correcta administración de los “recursos públicos” [*supra*, nota a pie (102)] entrantes a la tesorería municipal, ya que es a través de éstos como se logrará generar beneficios a la colectividad, y no hay una mejor forma de brindar

---

( <sup>214</sup> ) En este sentido CORTIÑAS-PELÁEZ... *supra*, nota a pie (42), p. 36-37, ejemplificando el vocablo, establece que la idea de ingreso público al adquirir el “derecho de ciudadanía” como tal, estriba en el hecho de que recaudados y puestos en la tesorería gubernamental, se diluye el origen de éstos, sea éste, el de “impuesto”, “derecho” “aportación de seguridad social” o “contribuciones de mejoras”, sin excluir los productos” y los “aprovechamientos”, por ello, los ingresos públicos conocidos también “como recursos públicos” al tenor del profesor en cita, “son la suma de todas y cada una de las contribuciones recaudadas, así como de los productos y aprovechamientos, y desde luego los accesorios.

beneficios a los habitantes del municipio de Naucalpan que satisfaciendo sus necesidades de carácter general, **mediante una correcta y eficiente prestación de todos y cada uno de los servicios públicos.**

Es por ello que haber puesto énfasis en la forma en como se distribuye el presupuesto de egresos del municipio de Naucalpan de Juárez para el periodo 2005, en que los titulares de la Administración pública municipal se encuentran obligados a procurar en principio los intereses de la colectividad, y no los propios, tal y como se plasmó en las partidas presupuestales asignadas para los gastos administrativos.

Sin duda una de las cuestiones relacionadas con la eficacia en la prestación correcta del cometido de servicio público en un municipio, es la consistente en la mejor disposición de recursos financieros destinados a ésta tarea, lo cual repercutirá en el mejor desarrollo urbano y rural a lo largo del los periodos de transición y de formación económica y social en este municipio; gestación que ha tomado forma principalmente gracias a los hombres que han encontrado en el municipio de Naucalpan, un lugar para vivir.

#### **4.5.1.- A manera de preámbulo: hacia la eficacia del imperativo constitucional de la libre administración municipal y justificación de las reformas al ordenamiento jurídico mexicano**

El hecho de haber realizado en el capítulo tercero un esbozo del Estado mexicano y el federalismo (*supra*, § 2.1) como apoyadura de sus características (*supra*, § 2.1.1), entre ellas la de su estructura político-territorial (*supra*, § 2.1.2) especialmente las entidades federativas (*supra*, § 2.1.2.2), obligó a una reflexión jurídico-doctrinal del municipio (*supra*, § 2.2 y epígrafes) en cuanto a su autonomía política y administrativa, que como reflejo de la libertad hacendaria municipal; enlazada con lo federal y estadual, permitieron analizar las cuestiones normativas y extranormativas de la municipalidad mexicana en Naucalpan de Juárez (*supra*, § 2.3 y sus respectivos epígrafes) en su contexto histórico-político, geográfico y prestacional de servicios tradicionales (según el vigente artículo 115 de la Constitución general de la República, **cuyos preceptos marcan la necesidad de actualizarlos a la nueva realidad económica, política y financiera mundial**); así como las consideraciones geográfico-económicas, y desde luego la historia de las principales adiciones y reformas constitucionales como soporte para la justificación del tema, entre ellas las reformas de 1983 que contienen la concepción, contenido y fin de la hacienda pública municipal como una aproximación al objeto de estudio (*supra*, § 2.3.4).

En consecuencia y siguiendo un orden temático, insistimos que el suministro de servicios públicos y/o tareas administrativas municipales no resulten desordenados e ineficaces, depende de la suficiencia de recursos públicos que sean destinados para su financiación, por parte de las autoridades legislativas estatales, y desde luego de los gobiernos municipales, evitando gastos innecesarios y la distracción de recursos en otras actividades que no redundan para nada en el bienestar de la colectividad.

Bajo las consideraciones vertidas (*supra*, §§ 4.2 y 4.3), resulta claro que es ineficaz la acción de los gobiernos municipales para la atención de los problemas urbanos y rurales (aún), los cuales han generado graves problemas territoriales, sociales; económicos y culturales, que no evitan además del deterioro ambiental, el deterioro fiscal (*supra*, § 4.4.1) lo cual ha frenado el desarrollo sustentable de grandes centros de población y la capacidad de respuesta por parte de la organización administrativa a cualquier demanda y aspiración ciudadana, como es el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Es así que resulta necesario que los gobiernos municipales puedan contar con el suficiente soporte jurídico, técnico y financiero, para que las acciones prestacionales resulten finalmente eficaces en la satisfacción de las necesidades de carácter general, no sólo en Naucalpan sino en cualquier municipio mexicano.

Por ello, la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico a nivel municipal, pues corresponde al orden jurídico como instrumento de la vida social, dar cause y facilidades para llegar a concretizar y realizar aquellos fines que han nacido al amparo de los deseos de los hombres en conjunto, de esta manera el Estado cuenta con una amplia organización gubernamental, que encamina su actividad y su esfuerzo a la consecución de sus propios fines [*supra*, nota a pie (106), (130) y (131)], encauzándolos a la protección de las grandes masas de la población, dejando de lado las políticas encaminadas a beneficiar a unos cuantos o clases privilegiadas.

Pero no obstante lo anterior, debemos tomar en cuenta que las necesidades de la población han rebasado todo intento de la administración prestacional, de crear estabilidad y desarrollo a la colectividad, de esta misma forma y derivado de las crecientes demandas sociales, es necesario que la Administración pública municipal adopte nuevas políticas y actitudes adecuadas a nuevos criterios normativos que no se desarticulen de la realidad social (lo económico, político y social), para que por un lado se garantice un cúmulo de "recursos públicos" y/o financieros destinados únicamente a la actividad prestacional que incida en favorecer las cuestiones colectivas y no particulares (las del partido en el poder), para que en este mismo contexto, se atribuya la prestación y ejecución de más y mejores servicios públicos.

Por lo anterior se presentan las siguientes propuestas de modificaciones a diversos textos jurídicos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por la propia del Estado de México, y desde luego todas las reglas subordinadas a ambos textos constitucionales.

#### 4.5.2.- Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### Primer propuesta

##### **Modificación a la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República.**

De acuerdo a las crecientes necesidades que a lo largo de los últimos años han experimentado los habitantes de los municipios de nuestro país, han sobre pasado toda actividad prestacional encomendada al gobierno municipal, es por ello que en la actualidad se requiere que sean consideradas más actividades, independientes de las citadas constitucionalmente, ello en virtud de las necesidades que hoy en día no tienen satisfechas la mayoría de sus habitantes.

La crítica que de una forma realizamos, surge de la necesidad de considerar e identificar más actividades con rango constitucional de las que hasta ahora tiene atribuidas el municipio, esto, derivado de los constantes cambios que ha experimentado la sociedad, sobre todo el conjunto de habitantes que se encuentran establecidos en centros urbanos de grandes dimensiones, como el que representa el Municipio de Naucalpan de Juárez.

Cabe aclarar que esta propuesta en especial sea considerada por el lector, independientemente de las demás propuestas de modificación en materia financiera, pero sin restarle la importancia que revierte para la presente investigación la necesidad en el ámbito presupuestal de destinarle mayor cantidad de recursos financieros a las tareas que tiene como objetivo satisfacer las necesidades de la colectividad (servicios públicos) en todo municipio.

El reconocimiento jurídico de tales actividades y poderes jurídicos, permitirán ciertamente una prestación más eficaz de éstas, además de ello, se reducirá en forma considerable la desigualdad social, procurando una prestación equitativa en todos los sectores de la población de un determinado municipio, y contando con la capacidad económico-financiera, el gobierno municipal resolvería con prontitud los problemas que se le presenten, y evitar la errónea planeación y urbanización, como es el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, dichas tareas son las siguientes:

Así actualmente la fracción tercera del artículo 115 constitucional a la letra dice:

*"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

...

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;*
- b) Alumbrado público;*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

- d) *Mercados y centrales de abasto;*
- e) *Panteones;*
- f) *Rastro;*
- g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) *Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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.*

...”

Bajo este orden de ideas se presentan las siguientes propuestas de modificación del texto constitucional general , las cuales consisten en la adición de otras tareas para efecto de que sean consideradas como nuevos servicios públicos, **culminando el texto de la siguiente manera:**

*Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

...

*I I I. Los Municipios tendrán a su cargo las facultades y servicios públicos siguientes:*

*a) a la h)...*

- i) Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;***
- j) Planeación y determinación del entorno urbano;***
- k) Transporte público urbano y rural;***
- l) Mejoramiento y ampliación de vialidades; y***
- j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.***

***(Lo resaltado en negritas son nuestras propuestas).***

### **Segunda propuesta.**

**Modificaciones a la fracción IV del artículo 115 de nuestra Constitución General de la República,** el cual, para los efectos de nuestra investigación en lo que a nuestro interés concierne, a la letra establece:

*"Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*...*

*IV. 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:*

*...*

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

*...*

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes 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, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

*..."*

Según la anterior transcripción, los municipios "... **administrarán libremente su hacienda...**", representando este precepto gran responsabilidad para las personas encargadas de dictar las políticas financieras (económicas y fiscales), en cuanto a la distribución de los tan importantes y valiosos "recursos públicos", contenidos en la hacienda pública municipal, en el sentido de que éstos son necesarios para que todo municipio pueda cumplir con una serie de tareas impuestas mediante mandato constitucional, cumpliendo en todo momento con la justificación de la creación del Estado.

En este apartado dejaremos de lado el conjunto de fuentes de ingresos con que cuenta todo municipio, ya que en este caso no nos interesan los ingresos dinerarios o en especie, sino por el contrario los egresos, es decir la manera en que se distribuyen los ingresos públicos aprobados. Bajo este mismo orden de ideas es prudente argumentar que, derivado de esta misma libertad de la administración hacendaría municipal, la gran mayoría de las personas encargadas de dictar las políticas financieras, han abusado de la misma, procediendo a destinar los "recursos públicos" en otros gastos que no constituyen en sí mismas tareas relacionadas con el cumplimiento en la ejecución de los servicios públicos.

Mediante el transcurso del tiempo la administración pública municipal se ha olvidado de la prestación de los servicios públicos, tanto en el aspecto técnico, como en el financiero, retomando mayor importancia este último aspecto para nuestro objeto de estudio, ya que la mayor cantidad de "recursos públicos" con que cuentan los municipios, en el caso concreto, Naucalpan de Juárez, Estado de México, como ya fue expuesto (*supra*, § 4.1.2) más del 70% de los ingresos disponibles en un ejercicio fiscal, son destinados al pago de salarios y demás prestaciones de los funcionarios que laboran en la Administración pública, de igual forma sucede en el caso de otros municipios del país.

Por ello, es necesario el establecer de manera expresa, la obligación de que todo municipio deberá prever en su presupuesto de egresos por lo menos el destino del 50% de sus recursos en un ejercicio fiscal, a las actividades de carácter económico-social (educación, vivienda, fomento al desarrollo integral del comercio, industria y servicios con el de las personas), esto es, propiciándose con ello eficiencia y calidad en la prestación de tan importantes actividades, y desde luego generando una mejor calidad de vida en los ciudadanos naucalpensenses.

También es importante el establecer y asegurar al tan importante nivel de gobierno, los recursos necesarios para poder cumplir con una serie de tareas en torno a su presupuesto de egresos, estableciendo de manera expresa y concreta la obligación a las personas responsables de dictar los lineamientos financieros de todo municipio, de destinar una cantidad mínima de recursos públicos, exclusivamente a áreas responsables de la prestación de los servicios públicos, asegurando con ello una suficiencia financiera de "recursos públicos", encaminados principalmente a la satisfacción de las necesidades de carácter general, otorgándole de esta manera la importancia que merece, que desde la antigüedad ha surgido con el único ánimo consistente en el cuidar el bienestar de los habitantes.

Así **nuestra propuesta de modificación** al texto constitucional establece la obligación impuesta al presidente municipal, ya que es esta persona la responsable de elaborar el presupuesto de egresos municipal, de destinar por lo menos el 50% de los ingresos disponibles en un año fiscal a los cometidos de servicio público, quedando de la siguiente manera:

*Artículo 115....*

*...*

***IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, observando en todo momento la obligación de destinar por lo menos la cantidad que represente el 50% de total de sus ingresos disponibles, a la ejecución exclusivamente de los servicios públicos señalados por la fracción III de este mismo artículo, lo cual no comprenderá el pago de sueldos, salarios y demás prestaciones, los ingresos de todo municipio se formarán 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:***

*...*

***Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes 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, dándoles prioridad a la ejecución y materialización de todos y cada uno de los servicios públicos descritos en este artículo.***

***Los recursos financieros que integran la hacienda y presupuesto municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;***

***..."***



*(Lo resaltado son nuestras propuestas).*

#### 4.5.3.- Propuestas de modificación en el ámbito constitucional estatal mexiquense

##### Tercer propuesta.

En el marco de las consideraciones anteriores, resulta necesario proponer también la siguiente modificación al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para que de esta manera se agregue un párrafo a su artículo 125, el cual se halla redactado de la siguiente manera:

*El artículo 125 dispone 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 establezca la ley de la materia.*

..."

**Se propone agregar un segundo párrafo de la siguiente manera:**

*Artículo 125.- 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 establezca la ley de la materia.*

***Observarán y cumplirán en todo momento la obligación de destinar por lo menos la cantidad equivalente al 50 % del total de sus ingresos en un ejercicio fiscal a la prestación de los servicios públicos que se les han encomendado, lo cual no comprenderá el pago de salarios y demás prestaciones a los servidores públicos.***

...

*(Lo resaltado en negritas son nuestras propuestas).*

##### Cuarta propuesta.

También se propone la modificación de artículo 129 de la Constitución mexiquense, el cual dispone lo siguiente:

*"Artículo 129.- Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.*

...

**El cual se propone modificar agregando el siguiente párrafo:**

*Artículo 129.- Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.*

***Se deberá procurar preferentemente en todo momento la aplicación de los recursos económico-financieros a las áreas encargadas de la prestación de los servicios públicos indicados en la Constitución General de la República, asegurando bajo la más estricta responsabilidad la satisfacción de las necesidades de los habitantes del Estado y los municipios.***

...”

*(Las negritas son nuestras propuestas).*

#### **4.5.4.- Modificaciones en el marco de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México**

##### **Quinta propuesta.**

Además de las anteriores modificaciones planteadas proponemos modificar **la Ley Orgánica Municipal del Estado de México** en sus artículos: 31, 69, 112 y 125.

El artículo 31 fracción décimo novena, dispone lo siguiente:

*“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:*

...

*XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;*

...”

Proponemos modificar este artículo **agregando un segundo párrafo** a la fracción décimo novena de la siguiente manera:

***“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:***

...

***XIX. Aprobar su presupuesto de egresos previo examen, discusión y en su caso modificación del proyecto propuesto, para lo cual deberá de asegurarse que se ha cumplido con la obligación de destinar por lo menos la cantidad que represente el 50% del total de sus***

**ingresos en un ejercicio fiscal, a las áreas encargadas de prestar los servicios públicos.**

...”

**(Las negritas son nuestras propuestas).**

### Sexta propuesta.

El artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone lo siguiente:

*“Artículo 69.- Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.*

*I. Serán permanentes las comisiones:*

- a). De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;*
  - b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;*
  - c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;*
  - d). De agua, drenaje y alcantarillado;*
  - e). De mercados, centrales de abasto y rastros;*
  - f). De alumbrado público;*
  - g). De obras públicas y desarrollo urbano;*
  - h). De fomento agropecuario y forestal;*
  - i). De parques, jardines y panteones;*
  - j). De cultura, educación pública, deporte y recreación;*
  - k). De turismo;*
  - l). De preservación y restauración del medio ambiente;*
  - m). De empleo;*
  - n). De salud pública;*
  - ñ). De población;*
  - o). De revisión y actualización de la reglamentación municipal;*
  - p). Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.*
- ...

Por nuestra parte proponemos **adicionar más comisiones** de acuerdo a nuestras propuestas, modificándolo de la siguiente manera:

*“Artículo 69.- Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.*

*I. Serán permanentes las comisiones:*

...

- p). De transporte público rural y/o urbano;***
- q). De Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;***
- r). Mejoramiento y ampliación de vialidades; y***
- s). Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.***

...”

**(Las negritas son nuestras propuestas).**

### Séptima propuesta.

En cuanto al artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone lo siguiente:

*“Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:*

...

*II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;*

*III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;*

*IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;*

...”

Pretendemos modificar este artículo **incluyendo más facultades** a la Contraloría Interna municipal de la siguiente manera:

*“Artículo 112.- El órgano de contraloría interna municipal, tendrá a su cargo las siguientes funciones:*

...

***III. Asegurar el cumplimiento de la obligación consistente en garantizar los suficientes recursos económico-financieros para la prestación de los servicios públicos en el municipio, consignada en el artículo 115 de la Constitución General y la particular del Estado.***

...”

**(Las negritas son nuestras propuestas).**

### Octava propuesta.

Como última propuesta y en congruencia con las modificaciones propuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en aumentar más tareas y facultades a todos los municipios del Estado de México, al respecto nos establece el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal, aquellas tareas que son encomendadas a todo municipio de esta entidad federativa, el cual versa de la siguiente manera:

*“Artículo 125. - Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:*

*I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;*

- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;
- XI. De empleo."

Dentro de nuestra propuesta, pretendemos que cada municipio de esta entidad federativa, y en concreto el municipio de Naucalpan, se responsabilice de la prestación de una serie de actividades, propias del problema de los asentamientos urbanos o rurales, porque tal y como fue planteado las necesidades de la población son dinámicas, por ello, es necesario que se amplíe la esfera de acción de la Administración pública municipal, en cuanto a su actividad prestacional, con el objetivo de que ésta se encuentre orientada principalmente a la atención de estas crecientes necesidades; por lo cual proponemos que dicho precepto sea modificado de la siguiente manera:

*"Artículo 125. - Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:*

...

- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;**
- XI. Planeación y determinación del entorno urbano;**
- XII. Transporte público urbano y rural;**
- XIII. Mejoramiento y ampliación de vialidades;**
- ..."

**(Lo resaltado en negritas son nuestras propuestas).**

## CONCLUSIONES

De acuerdo a los aspectos metodológicos referidos en su orden: el planteamiento del problema en torno al objeto de estudio, su justificación a los efectos de su delimitación que permitieran el establecimiento de algunas hipótesis, fue el basamento para establecer el objetivo general. En estas consideraciones, se elaboran las siguientes conclusiones, para indicar las particularidades del contenido de la investigación.

Al margen de lo anterior, consideramos que estas no obstan de nuestras propuestas de reforma y adiciones al ordenamiento jurídico tanto general como particular (lo estadual), las cuales pueden considerarse en lo pertinente como contenido de este apartado.

**Primera.-** La gran Tenochtitlán cuna del imperio azteca, cobró importancia en el manejo de las finanzas, éste centrado en la imposición del pago del tributo como consecuencia del sometimiento bélico sobre otras culturas, materializado con bienes o la prestación de servicios, en beneficio de los grupos vinculados cercanamente con el Emperador y no para financiar el bienestar de los súbditos.

**Segunda.-** La estratificación socio-económica en la antigua sociedad mexicana, al igual que la nuestra, se caracterizan aún por tener significativas y evidentes desigualdades políticas, económicas y tributarias. En el primer caso, aún sin la presencia del concepto de servicio público, no podía manejarse racionalmente la idea de la eficiencia gubernamental de los servicios públicos; amén de que la carga tributaria la aportaban los grupos asentados en las bases de la "sociedad mexicana", consistentes en: los campesinos, artesanos, y comerciantes; mientras que el estrato superior: la nobleza, disfrutó en exceso de los beneficios tributarios de los súbditos.

**Tercera.-** Puede hablarse de un sistema tributario prehispánico, especialmente los referidos a: *el tributo real* impuesto por actos de guerra cuyo objeto fue el mantenimiento de los vencedores, básicamente el pago se realizó con cacao, alimentos, materias primas, artículos de lujo ya elaborados, servicio personal y material de reconstrucción. En cuanto al *tributo local*, se impuso a los súbditos para el mantenimiento de sus señores o gobernadores nativos, otorgado como servicios en la casa de los señores, el trabajo en sus campos y/o la provisión de satisfactores.

Podemos decir que el tributo en servicio, es el antecedente del servicio público (mano de obra barata o gratuita), dado que se aplicó a la construcción y mantenimiento de obras públicas, tales como: caminos, templos, edificios, palacios, acueductos, caminos, diques o jardines, entre otros, y su objeto fue "beneficiar las necesidades de la población", con la idea de la continuidad y permanencia.

**Cuarta.-** En el caso de la estructura fiscal y hacendaría en la Nueva España hacia la segunda mitad del XVIII, fue sometida a grandes reformas político-administrativas, entre las que destacan:

La incorporación de nuevas tendencias enfocadas a la financiación del reducido conjunto de actividades de la Corona y del Virreinato;

La creación de nuevos organismos con facultades bien delimitadas que obedecían a una centralización efectiva del poder en el monarca;

El establecimiento del régimen de intendencias, en detrimento de las facultades del Consejo de Indias.

La creación de la Superintendencia General, como la máxima autoridad de la Real Hacienda, incluso con el desplazamiento del Virrey; así como de la Junta Superior de la Real Hacienda, quienes ejercían la "masa común" lo que ahora se conoce como "gasto público".

La existencia de los impuestos personales o directos, por medio de una cuota fija, pagada por las personas integrantes de las castas; y los impuestos indirectos o reales, llamados así por recaer sobre las cosas.

**Quinta.-** Al igual que los Aztecas, durante la Colonia se realizaban "servicios de asistencia a la comunidad", tales como: la construcción de iglesias, hospitales y demás servicios necesarios para la población, éstos, proporcionados en forma directa por las autoridades de la ciudad o la iglesia que se encargaban de la prestación de los servicios asistenciales comunitarios.

**Sexta.-** Ya hacia inicios del Siglo XIX, y con la promulgación de la Constitución de 1824, se implantó el federalismo mexicano, lo que dio paso a la institucionalización de las entidades federativas del nuevo Estado mexicano y Nación mexicana, demandando soberanía territorial y económica y, creándose un instrumento fiscal anual denominado "**contingente**" constituido con un 30% de total de las finanzas del Estado para el sostenimiento del nuevo gobierno federal, promulgándose además, la Ley Fiscal de carácter federal, que señaló por primera vez la separación entre el fisco federal y el fisco estadual.

**Séptima.-** Al final del Siglo XIX, la llamada época del porfiriato se caracterizó porque el gasto público fue incapaz de satisfacer las demandas de bienes y servicios a la población, afectando especialmente a las clases sociales desfavorecidas económicamente y favoreciendo a unos cuantos empresarios.

Resalta así el trato dado al Distrito Federal, que crecía y se desarrollaba por ser la capital del país, trato que diferenció tales condiciones respecto de la estructura municipal donde la demanda de servicios públicos se agudiza. Además de ello, el gobierno federal concentró los "recursos públicos" a costa de los gobiernos estatales, municipales, limitando sus gastos e instrumentando una política reguladora, situación de desventaja para el gobierno municipal, como hasta ahora continua sucediendo.

**Octava.-** Empero y a partir de 1917, en el pacto federal vigente, las entidades federativas también cuentan con los factores y elementos tradicionales: el poblacional,

el geográfico y el poder, complementado por el mecanismo de la personalidad jurídica y política, pudiéndose otorgar su propia ley fundamental (a excepción del municipio), sin contravenir a la Constitución General, así en las constituciones estatales se establecen las reglas para la estructura y el funcionamiento de sus poderes públicos: el ejecutivo depositado en un sólo individuo llamado "Gobernador"; el legislativo en una Legislatura local llamada también Congreso y el judicial en el Tribunal Superior de Justicia.

**Novena.-** Además de lo anterior, por mandato constitucional, el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, deben poseer los recursos económicos para satisfacer las necesidades de la población, ya que tienen la facultad acorde al artículo 31 fracción IV de allegarse de recursos económico-financieros, mediante la imposición de las contribuciones (a excepción del municipio) según el imperativo constitucional del deber de los mexicanos a contribuir para cubrir el gasto público de estos niveles de gobierno.

**Décima.-** En el caso municipal, su naturaleza política, jurídica y administrativa, lo ubica como la unidad fundamental de toda organización territorial, en el Estado mexicano y el nivel gubernamental más cercano al gobernado, por ello tiene la posibilidad de conocer todas y cada una de las necesidades de su población; es parte de la descentralización territorial y política y es competente para administrar libremente su hacienda pública. Orgánicamente se encuentra gobernado por un Ayuntamiento y para el caso de Naucalpan de Juárez, se compone por 1 Presidente Municipal, 3 síndicos y 19 regidores.

**Décimo-primera.-** En el marco de las dos conclusiones que preceden, se refuerza la importancia del municipio mexicano como un ente autárquico, en consecuencia, investido con autosuficiencia e independencia, cuestionada por una vinculación orgánica de orden político y legislativo tanto a nivel federal como estatal, es decir, aunque puede darse sus propias reglas (reglamentos y bandos de policía), no puede trastocar los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución general de la República ni la estatal. Además, proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad, sin menoscabo de su intervención como autoridad en todos los asuntos relacionados con su territorio. Sin embargo en materia financiera carece de una materia exclusiva y propia, ya que todas sus facultades son concurrentes (coincidentes con lo estatal y lo federal).

**Décimo-segunda.-** En virtud del artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como del vigente Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, tiene a su cargo, la prestación, explotación, administración y conservación de las funciones y servicios públicos, sin embargo la imposibilidad de los municipios para cumplir con lo anterior, deriva de la falta de recursos financieros destinados formalmente en el presupuesto de egresos a las áreas o actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, afectando a grupos marginados económica y culturalmente por lo cual podemos afirmar que evidentemente no se han cumplido los deberes y obligaciones constitucionales con la eficacia deseada.



**Décimo-tercera.-** Aunado a la conclusión inmediata anterior, existen en el artículo 115 de la Constitución general, los conceptos jurídicos indeterminados, que dejan abierta la posibilidad para el gobierno estadual y federal de establecer interpretaciones subjetivas que afectan el desarrollo del municipio y que deberían de establecerse en forma más precisa y sin lugar a interpretaciones gubernamentales con el fin de mejorar y garantizar la debida prestación de los servicios públicos.

**Décimo-cuarta.-** La doctrina categoriza muy ilustrativamente la teoría de los cometidos, y de conformidad con el principio del "paralelismo de las formas" se presentan en cualquier nivel de gobierno, incluyéndose entre ellos, los que corresponden al municipio, situación que en relación con nuestra investigación, debería de ocurrir en el municipio de Naucalpan de Juárez, derivado de una suficiente asignación de recursos financieros destinados a estas tareas, por ello, cobra importancia el cometido tributario (como esencial: no intervienen los particulares ni en concesión), para poder recaudar contribuciones y financiar el conjunto de cometidos, entre ellos: el de servicio público *stricto sensu*.

**Décimo-quinta.-** En el caso específico de nuestra investigación, la planeación del gasto público (también cometido o tarea, en este caso esencial) se justifica en la tendencia al mejoramiento de aquellas tareas ineludibles de realizar, que ocupan un lugar especial, y por ello, se relacionan con la planeación y programación del presupuesto como la forma en cómo se puede prever y planear, pensando en el desarrollo económico y social. A pesar de ello, la atención de los servicios públicos municipales han estado en el desamparo financiero, y las partidas presupuestales (incluso las participaciones federales) aprobadas no son equitativas y proporcionales.

**Décimo-sexta.-** La idea del servicio público se vincula a la del concepto de poder público, que en sentido lato, (incluso a nivel municipal) actúa en dos modalidades: por un lado interviniendo en la vida de los gobernados realizando actos de autoridad y por otro, realizando actos de gestión. Durante los último años el Estado mexicano (de la cual forma parte el municipio) ha intervenido en la vida de los habitantes como agente económico produciendo ciertos bienes y servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, los cuales constituyen hoy en día los denominados cometidos privados del poder público. Este planteamiento se maneja en virtud de que los municipios con capacidad económica, como lo fue el de Naucalpan, pueden y tienen una organización descentralizada que le permite manejarse con entes paramunicipales (el equivalente a las paraestatales federales) para realizar actos de gestión.

**Décimo-séptima.-** Sumadas la nociones de servicio público y poder público, interactúan la organización y funcionamiento de los entes públicos, cuyas características se traducen a realizar actividades de carácter técnico encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas, mediante prestaciones individualizadas y sujetas a un régimen de Derecho público, el cual determina los principios de generalidad, uniformidad, igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, persistencia y la gratuidad.

**Décimo-octava.-** Considerando que la eficacia administrativa municipal depende de la fortaleza económico-financiera municipal, es importante desglosar que los ingresos aprobados para el municipio de Naucalpan de Juárez de acuerdo al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del año 2005 fueron de \$1,861,120,729.00 (un billón, ochocientos sesenta y un millones, ciento veinte mil setecientos veintinueve pesos 00/100 MN). En esta consideración, se colige que es uno de los municipios mas fuertes en el aspecto económico y financiero no solamente en la entidad federativa México, sino en todos los Estados Unidos Mexicanos, y por ello, se posibilita el efectivo desarrollo socio-económico y la responsable ejecución de la función administrativa.

**Décimo-novena.-** Tal fortaleza económico-financiera, históricamente se sostiene, puesto que en el año de 2001, se le asignaron ingresos por la cantidad de \$1,203 424 953, rebasado sólo por los municipios de Ecatepec de Morelos con ingresos por la cantidad de \$1,267 358 602 y Tlalnepantla de Baz con la cantidad de \$1,369 652 604.

Así, estos tres municipios resultaron ser los más beneficiados al aprobárseles los recursos financieros indicados, a diferencia del resto de los 122 municipios de esta entidad federativa, que es otra forma de demostrar la desproporción e inequidad, pero además se demuestra la fortaleza económico-financiera de Naucalpan de Juárez a lo largo de los últimos cinco años, que según datos oficiales, los ingresos brutos con los que contó Naucalpan, hacen que se encuentre considerado entre los 300 municipios más representativos en el aspecto financiero a nivel nacional.

**Vigésima.-** Si bien es cierto que el Presupuesto de Egresos es el documento que contiene el destino de los llamados "recursos públicos", es por ello que éstos deben aplicarse en términos de lo que quede establecido en el ordenamiento jurídico. Pero, del análisis de lo autorizado para el año fiscal y presupuestal 2005, se comprueba la hipótesis de que la mayor parte de los egresos municipales no son aplicados en áreas prioritarias (educación, salud, transporte, vivienda, familia) que fortalezcan su pleno desarrollo, dejándose de lado la atención de algunos servicios públicos, incluso los considerados como estratégicos (seguridad pública, vialidad y tránsito), en detrimento de la generación del desarrollo social.

**Vigésima-primera.-** Ante evidente realidad social, se comprueba con el análisis del documento, que en Naucalpan de Juárez existen zonas de contraste, unas ricas, otras pobres y marginadas en lo económico, social y de la satisfacción de las principales y mínimas necesidades, todo por que formalmente el destino de los recursos financieros lo son los "salarios y otras prestaciones" a la infraestructura funcional del ayuntamiento de este municipio.

**Vigésima-segunda.-** En efecto, el Presupuesto de Egresos del municipio de Naucalpan de Juárez autorizado para el año 2005 refleja la cantidad de recursos que son destinados al rubro de sueldos y salarios, por la cantidad de: \$ 1,404,024,001.00 (un billón, cuatrocientos cuatro millones, veinticuatro mil y un peso 00/100 MN), lo cual representa más del 70 % del total de recursos. Esta situación descubre a una hacienda pública municipal debilitada financieramente. Por ello, es insuficiente e ineficaz el

cumplimiento del conjunto de actividades y operaciones materiales inherentes al municipio de Naucalpan de Juárez.

**Vigésima-tercera.-** Por esto es como se explican las enormes y polarizadas diferencias económicas en la población naucalpense (858 711 habitantes), lo cual sitúa en serios problemas, aspectos que en su conjunto provocan daños en forma directa al estilo de vida de la comunidad naucalpense.

Es así comprensible lo llamado “nuevo proletariado” que se constituye por personas que han emigrado de zonas rurales, en busca de mejores condiciones de vida, asentándose en las inmediaciones urbanas como primera generación de habitantes, esta estratificación social se halla en los límites del municipio de Naucalpan con los municipios vecinos como Atizapán, Jilotzingo o Huixquilucan, formando asentamientos humanos irregulares que requerirán a corto plazo servicios elementales, al margen de la forma en como pudieran contribuir.

Aparece también el grupo denominado “proletariado tradicional”, que se aloja principalmente en vecindades deterioradas donde una familia ocupa un cuarto de reducidas dimensiones y carentes de servicios, en consecuencia anti-higiénicos, tal es el caso de la colonia Ahuizotla, el Molinito, entre otras.

No podía faltar la clase “media alta”, constituida según el nivel profesional o intelectual de las personas, lo cual les permite ocupar mejores zonas y habitaciones como lo son: condominios verticales y horizontales, o bien, casas solas con dimensiones considerables y proporcionales al número de habitantes que en ellas viven. Se hallan en zonas urbanas dotadas de mejores servicios públicos, como es el caso de las colonias El Mirador y Las Américas.

Y por último, la **clase alta**, formada por los grandes industriales, comerciantes y banqueros, que ostentan excelentes comodidades para el desarrollo de una vida bastante decorosa en zonas de fraccionamientos residenciales, conjuntos urbanos dotados de una infraestructura urbana de alta calidad (Paseos del Bosque, Tecamachalco, Calacoaya, Condado de Sayaveedra, parte de Lomas Verdes y Chiluca).

**Vigésima-cuarta.-** Otro de los factores que han incidido en la degradación de los servicios públicos en Naucalpan, lo es el fenómeno del desarrollo del Distrito Federal, que ha sido crucial para el fenómeno migratorio nacional, y a partir de la década de los ochentas en el siglo XX, Naucalpan ha recibido a grandes masas de personas provenientes de lo rural a lo que hoy en día conocemos como espacios urbanos, convertidos en recipientes de polémicos problemas: ya sea en la distribución y localización de la población, canalización de la inversión, crecimientos y densificaciones, impacto sobre el medio ambiente, transporte y vialidad, crecimiento descontrolado de los asentamientos irregulares, la vivienda, grupos marginados que hacen cada vez más difíciles las tareas encomendadas a la Administración pública municipal de proveer más y mejores servicios públicos a sus habitantes.

**Vigésima-quinta.-** Es necesario destinarle los suficientes recursos económico-financieros a la construcción y remodelación de las áreas urbanas y rurales, aunque el costo de este proceso sea alto y difícil, incluso inalcanzable. Vale la pena empezar a invertir en la modernización de la infraestructura municipal, remodelando y preocupándose por elevar el nivel de desarrollo de las demás zonas “no privilegiadas”; la garantía del establecimiento de un transporte público urbano, eficiente, limpio, económico, eficaz y seguro.

**ANEXOS.**

## **ANEXO 1**

**Presupuesto de Egresos del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, ejercicio fiscal 2005.**

<b>6004 PRESUPUESTO AUTORIZADO DE EGRESOS</b>	<b>1,861,120,729.00</b>
1000 SERVICIOS PERSONALES	796,920,520.56
1100 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER PERMANENTE	541,678,658.84
1101 Dietas.	24,481,069.00
1102 Sueldo Base	24,681,326.76
1104 Compensación	27,293,064.24
1107 Gratificación Especial.	32,526,027.30
1133 Sueldos Numerarios	122,674,406.73
1134 Sueldos Supernumerarios	310,022,764.81
1200 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARACTER TRANSITORIO	16,499,546.74
1202 Sueldos y Salarios Compactados al Personal Eventual	16,499,546.74
1300 REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES	113,743,750.07
1301 Prima por Años de Servicio Burócratas	6,852,211.44
1305 Prima Vacacional	14,627,333.98
1306 Aguinaldo.	82,585,057.25
1307 Compensación por Servicios Especiales	3,117,643.04
1308 Aguinaldo de Eventuales	1,827,743.98
1317 Liquidaciones por Indemnizaciones, por Sueldos y Salarios Caídos.	1,613,935.44
1319 Remuneraciones por Horas Extraordinarias.	2,696,032.94
1321 Prima Dominical.	423,792.00
1400 PAGO POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	55,140,642.70
1440 Cuotas de Servicio de Salud.	21,428,224.32
1441 Cuotas al Sistema Solidario de Reparto.	19,148,795.30
1442 Cuotas al Sistema de Capitalización Individual.	5,474,176.09
1443 Aportaciones para Financiar los Gastos Generales de Administración del ISSEMYM.	9,089,446.99
1500 PAGO POR OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y ESTIMULOS	37,293,447.03
1502 Indemnización por Accidentes de Trabajo.	700,000.00
1503 Prima de Antigüedad.	589,875.52
1508 Estímulos por Puntualidad y Asistencia.	7,576,132.51
1511 Becas Institucionales.	264,000.00
1512 Despensa.	28,163,439.00
1600 GASTOS DERIVADOS DE CONVENIO	32,564,475.17
1601 Becas para Hijos de Trabajadores Sindicalizados.	1,848,000.00
1602 Elaboración de Tesis.	120,000.00
1606 Día del Maestro y del Servidor Público.	516,645.00
1612 Prima por Jubilación.	10,579,658.96
1613 Seguro de Vida.	5,138,520.00
1615 Otros Gastos Derivados de Convenio.	7,290,708.00
1617 Asignaciones Extraordinarias para Servidores Públicos Sindicalizados.	6,842,770.21
1618 Gratificación por Productividad.	159,008.00
1619 Gratificación para Compra de Útiles Escolares.	69,165.00
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS	95,807,829.68
2100 MATERIALES Y ÚTILES DE ADMINISTRACIÓN Y DE ENSEÑANZA	10,593,811.43
2101 Materiales y Útiles de Oficina.	3,825,138.71
2102 Material de Limpieza.	1,286,418.00
2103 Material Didáctico.	171,406.89
2104 Material Estadístico y Geográfico.	24,625.00
2105 Material y Útiles de Imprenta y Reproducción.	886,409.00

- 2106** Materiales y Útiles para el Procesamiento en Equipos y Bienes Informáticos. 4,016,227.03
- 2107** Material para Identificación y Registro. 230,807.80
- 2108** Material de Foto, Cine y Grabación. 123,804.00
- 2109** Material de Información. 28,975.00
- 2200 PRODUCTOS ALIMENTICIOS 2,513,258.00**
- 2201** Productos Alimenticios para Personas Derivado de la Prestación de Servicios Públicos Asociados a Programas de Salud, Seguridad Pública, Readaptación Social, de Educación y Otros. 1,667,958.00
- 2203** Equipamiento y Enseres para Animales. 5,000.00
- 2204** Productos Alimenticios para Animales. 840,300.00
- 2300 MATERIAS PRIMAS, MATERIALES DE PRODUCCIÓN, HERRAMIENTAS, REFACCIONES Y ACCESORIOS 5,218,995.21**
- 2301** Materias Primas y Materiales de Producción. 5,000.00
- 2302** Refacciones, Accesorios y Herramientas. 3,661,993.41
- 2303** Utensilios para el Servicio de Alimentación. 34,750.00
- 2304** Refacciones y Accesorios para Equipo de Cómputo. 1,269,807.80
- 2305** Enseres de Oficina.- 247,444.00
- 2400 MATERIALES Y ARTÍCULOS DE CONSTRUCCIÓN 3,791,177.39**
- 2401** Materiales de Construcción. 2,472,115.00
- 2402** Estructuras y Manufacturas para Todo Tipo de Construcción. 566,461.39
- 2403** Materiales Complementarios. 118,200.00
- 2404** Material Eléctrico y Electrónico. 216,691.00
- 2405** Material de Señalización. 417,710.00
- 2500 PRODUCTOS QUÍMICOS, FARMACÉUTICOS Y DE LABORATORIO 732,499.00**
- 2502** Plaguicidas, Abonos y Fertilizantes. 19,470.00
- 2503** Medicinas y Productos Farmacéuticos. 382,323.00
- 2504** Materiales, Accesorios y Suministros Médicos. 330,706.00
- 2600 COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS 57,236,437.65**
- 2601** Combustibles, Lubricantes y Aditivos. 57,236,437.65
- 2700 VESTUARIO, BLANCOS, PRENDAS DE PROTECCIÓN Y ARTÍCULOS DEPORTIVOS 14,072,070.00**
- 2701** Vestuario, Uniformes y Blancos. 12,200,981.00
- 2702** Prendas de Protección Personal. 1,777,089.00
- 2703** Artículos Deportivos. 94,000.00
- 2800 SUSTANCIAS, MATERIALES Y ARTÍCULOS PARA LA SEGURIDAD 1,149,581.00**
- 2802** Material de Seguridad Pública. 756,545.00
- 2803** Artículos para la Extinción de Incendios. 393,036.00
- 2900 ENSERES Y MERCANCÍAS DIVERSAS 500,000.00**
- 2902** Mercancías y Alimentos para su Distribución a la Población en caso de Desastres Naturales. 500,000.00
- 3000 SERVICIOS GENERALES 207,289,135.22**
- 3100 SERVICIOS ADMINISTRATIVOS BÁSICOS 44,186,593.32**
- 3101** Servicio Postal y Telegráfico. 79,220.00
- 3102** Servicio de Telefonía Convencional y Celular. 9,245,911.70
- 3103** Servicio de Energía Eléctrica de Instalaciones Oficiales. 4,340,049.17
- 3104** Servicio de Agua. 10,500.00
- 3105** Gastos Menores de Oficina. 1,731,046.05
- 3106** Servicios de Radiolocalización y Telecomunicación. 4,442,896.40
- 3107** Servicios de Lavandería, Limpieza, Higiene y Fumigación. 336,970.00
- 3114** Servicio de Energía Eléctrica para Alumbrado Público. 24,000,000.00
- 3200 SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO 26,590,127.96**
- 3201** Arrendamiento de Edificios, Locales y Terrenos. 14,968,625.80
- 3203** Arrendamiento de Maquinaria y Equipo. 10,689,330.16
- 3205** Arrendamiento de Vehículos. 907,172.00
- 3207** Arrendamiento Financiero. 25,000.00

- 3300 SERVICIOS DE ASESORIA, CONSULTORIA, INFORMÁTICOS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES 18,767,234.77**
- 3301 Asesorías Asociadas a Convenios o Acuerdos. 1,470,500.00
- 3302 Servicios Informáticos. 1,421,523.00
- 3303 Servicios Estadísticos y Geográficos. 8,000,000.00
- 3304 Estudios e Investigaciones. 4,138,761.77
- 3306 Estudios y Análisis Clínicos. 520,000.00
- 3307 Capacitación. 3,188,450.00
- 3308 Inscripciones y Arbitrajes. 28,000.00
- 3400 SERVICIOS COMERCIAL, BANCARIO, FINANCIERO, SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS CON TERCEROS Y GASTOS INHERENTES 20,491,030.00**
- 3402 Fletes y Maniobras. 50,000.00
- 3403 Servicios Bancarios y Financieros. 1,039,640.32
- 3404 Seguros y Fianzas. 11,640,000.00
- 3407 Otros Impuestos y Derechos. 924,758.00
- 3408 Patentes, Regalías y Derechos de Autor. 3,270,700.00
- 3411 Gastos Inherentes a la Recaudación. 3,555,931.68
- 3413 Subcontratación de Servicios con Terceros. 10,000.00
- 3500 ADAPTACIÓN, MANTENIMIENTO, REPARACIÓN E INSTALACION 66,857,921.94**
- 3501 Reparación y Mantenimiento de Mobiliario y Equipo de Oficina. 252,432.14
- 3502 Reparación y Mantenimiento de Bienes Informáticos y Microfilmación. 102,360.00
- 3503 Reparación y Mantenimiento de Maquinaria, Equipo Industrial y Diverso. 1,324,476.00
- 3504 Reparación y Mantenimiento de Inmuebles. 6,702,289.44
- 3505 Reparación y Mantenimiento para Equipo y Redes de Tele y Radio Transmisión. 1,383,461.10
- 3506 Mantenimiento y Conservación de Vehículos Terrestres, Aéreos y Lacustres. 27,189,140.26
- 3508 Adaptación de Locales, Almacenes, Bodegas y Edificios. 1,753,770.00
- 3509 Instalaciones Menores Especializadas. 97,000.00
- 3510 Reparación y Mantenimiento de Vialidades y Alumbrado. 28,052,993.00
- 3600 GASTOS DE DIFUSIÓN, INFORMACIÓN Y CEREMONIAL 27,746,568.28**
- 3601 Gastos de Publicidad y Propaganda. 16,056,607.00
- 3602 Impresión, Inserción y Elaboración de Publicaciones Oficiales y de Información en General para Difusión. 4,002,981.00
- 3603 Espectáculos Cívicos y Culturales. 3,219,907.00
- 3604 Exposiciones y Ferias. 500,000.00
- 3605 Congresos y Convenciones. 50,024.64
- 3606 Gastos de Ceremonias Oficiales y de Orden Social. 1,888,624.64
- 3607 Cuotas y Suscripciones. 1,188,808.00
- 3608 Servicios de Foto, Cine y Grabación. 549,750.00
- 3609 Impresiones de Documentos Oficiales para la Prestación de Servicios Públicos, Identificación, Formatos Administrativos y Fiscales, Formas Valoradas, Certificados y Títulos. 289,866.00
- 3700 GASTOS DE TRASLADO Y SERVICIOS OFICIALES 2,649,658.95**
- 3701 Gastos de Viaje. 1,355,334.73
- 3702 Viáticos eventuales. 309,952.40
- 3703 Gastos de Pasajes Foráneos y Peaje. 166,956.84
- 3704 Gastos de Representación. 817,414.98
- 4000 SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS, PROVISIONES ECONÓMICAS, AYUDAS, EROGACIONES, PENSIONES Y JUBILACIONES 161,162,985.31**
- 4100 SUBSIDIOS Y APOYOS 58,646,549.00
- 4107 Subsidios y Apoyos a Organismos Municipales 23,360,549.00
- 4109 Bonificaciones. 32,400,000.00
- 4110 Subsidios de Recargos. 2,816,000.00



**4111 Condonación de Multas. 70,000.00**  
**4200 TRANSFERENCIAS 3,387,646.31**  
 4201 Transferencias a Organismos Auxiliares. 2,387,646.31  
 4203 Municipios, Comunidades y Poblaciones. 1,000,000.00  
**4500 SUBSIDIOS Y APOYOS A ORGANISMOS AUXILIARES 68397713**  
 4504 Subsidios y Apoyos a Organismo Municipal DIF (Gastos DIF) 68,397,713.00  
**4600 SUBSIDIOS Y APOYOS A LOS SECTORES PRODUCTIVO, SOCIAL Y PRIVADO. 30,731,077.00**  
 4601 Instituciones Educativas. 4,766,000.00  
 4602 Instituciones de Beneficencia. 42,634.00  
 4603 Instituciones Sociales no Lucrativas. 4,133,577.00  
 4605 Cooperaciones y Ayudas. 5,712,466.00  
 4606 Becas. 11,050,000.00  
 4607 Despesas Escolares. 4,784,320.00  
 4617 Premios, Estímulos, Recompensas, Becas y Seguros a Deportistas. 242,080.00  
**5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES 97,534,478.00**  
**5100 MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACION 6,907,483.27**  
 5101 Muebles y Enseres. 6,373,137.27  
 5102 Equipo Eléctrico y Electrónico de Oficina. 534,346.00  
**5200 MAQUINARIA Y EQUIPO AGROPECUARIO, INDUSTRIAL, DE COMUNICACIONES, DE SEGURIDAD PUBLICA, DE USO INFORMÁTICO Y MEDICO 51,964,123.73**  
 5201 Maquinaria y Equipo de Producción. 1,000,000.00  
 5202 Equipo y Aparatos para Comunicación, Telecomunicación y Radio Transmisión. 17,373,082.00  
 5203 Equipo de Foto, Cine y Grabación. 3,707,562.00  
 5205 Bienes Informáticos. 9,973,973.73  
 5206 Instrumentos y Aparatos Especializados y de Precisión. 646,250.00  
 5207 Herramientas, Maquina Herramienta y Equipo. 1,535,300.00  
 5208 Maquinaria y Equipo de Seguridad Pública 1,528,000.00  
 5210 Maquinaria y Equipo Diverso. 16,156,356.00  
 5212 Refacciones y Accesorios. 43,600.00  
**5300 VEHICULOS Y EQUIPO DE TRANSPORTE 29,662,871.00**  
 5301 Vehículos y Equipo de Transporte Terrestre, Aéreo, Acuático y Lacustre.. 29,662,871.00  
**5500 BIENES INMUEBLES 9,000,000.00**  
 5502 Terrenos. 9,000,000.00  
**6000 OBRAS PUBLICAS 310,000,000.00**  
**6100 OBRAS PÚBLICAS POR CONTRATO 293,500,000.00**  
 6103 Obra Estatal o Municipal 109,385,310.11  
 6105 Subsidios a Municipios para Obra Pública. 184,114,689.89  
**6200 OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACION 16,500,000.00**  
 6202 Materias Primas y Materiales. 16,500,000.00  
**8000 DEUDA PUBLICA 192,405,780.22**  
**8100 DEUDA PÚBLICA CONSOLIDADA 142,368,354.10**  
 8101 Amortización de Capital. 119,709,990.53  
 8102 Intereses de la Deuda.. 22,658,363.57  
**8200 ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES 48,530,474.59**  
 8201 por Servicios Personales. 10,165,199.95  
 8202 Por Materiales y Suministros. 5,655,477.18  
 8203 Por Servicios Generales. 18,750,662.69  
 8204 Por Transferencias. 1,730,508.37  
 8205 Por Bienes Muebles e Inmuebles. 10,297,959.06  
 8206 Por Obras Públicas. 1,930,667.34  
**8300 COMISIONES, GASTOS Y COBERTURAS DE LA DEUDA 1,506,951.53**  
 8301 Comisiones de la Deuda Pública. 1,506,951.53

## ANEXO 2

### ARTÍCULO 1 DE LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2005.

**Artículo 1.-** La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2005, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

#### **1. IMPUESTOS:**

- 1.1 Predial.
- 1.2 Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.
- 1.3 Sobre conjuntos urbanos.
- 1.4 Sobre anuncios publicitarios.
- 1.5 Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- 1.6 Sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- 1.7 Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, y que estuvieron vigentes en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

#### **2. DERECHOS:**

- 2.1 De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- 2.2 Del registro civil.
- 2.3 De desarrollo urbano y obras públicas.
- 2.4 Por servicios prestados por autoridades fiscales y administrativas.
- 2.5 Por servicios de rastros.
- 2.6 Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- 2.7 Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- 2.8 Por servicios de panteones.
- 2.9 De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.
- 2.10 Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.
- 2.11 Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.
- 2.12 Por servicios de alumbrado público.
- 2.13 Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- 2.14 Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

#### **3. APORTACIONES DE MEJORAS:**

- 3.1 Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México Municipios.

#### **4. PRODUCTOS:**

- 4.1 Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- 4.2 Derivados de bosques municipales.
- 4.3 Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas.
- 4.4 Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.
- 4.5 Impresos y papel especial.

- 4.6 En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

**5. APROVECHAMIENTOS:**

- 5.1 Reintegros.
- 5.2 Uso o explotación de bienes de dominio público.
- 5.3 Sanciones administrativas.
- 5.4 Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- 5.5 Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

**6. INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR:**

- 6.1 Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

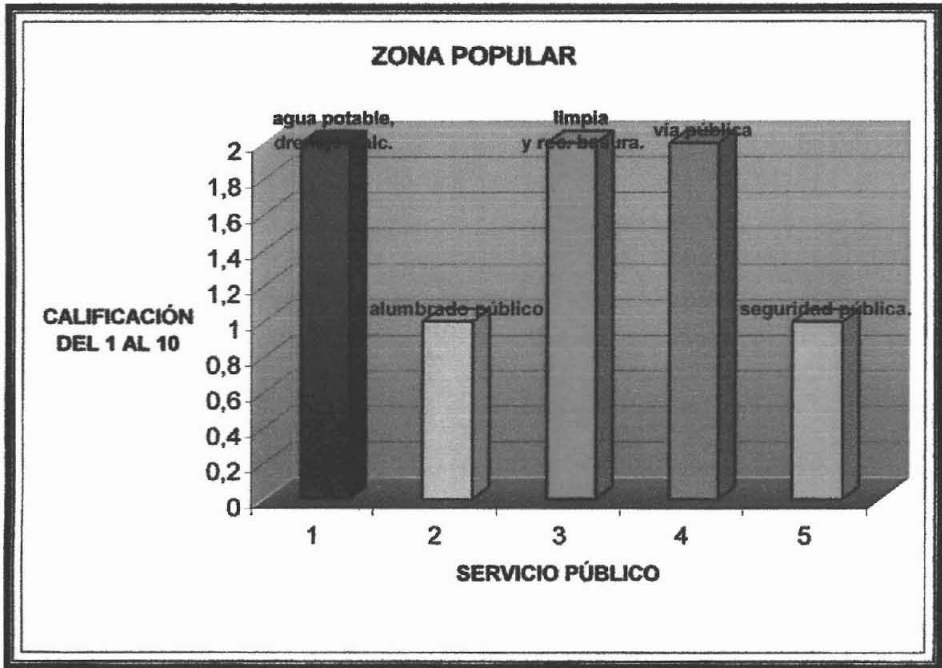
**7. ACCESORIOS:**

- 7.1 Recargos.
- 7.2 Multas.
- 7.3 Gastos de ejecución.
- 7.4 Indemnización por devolución de cheques.

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

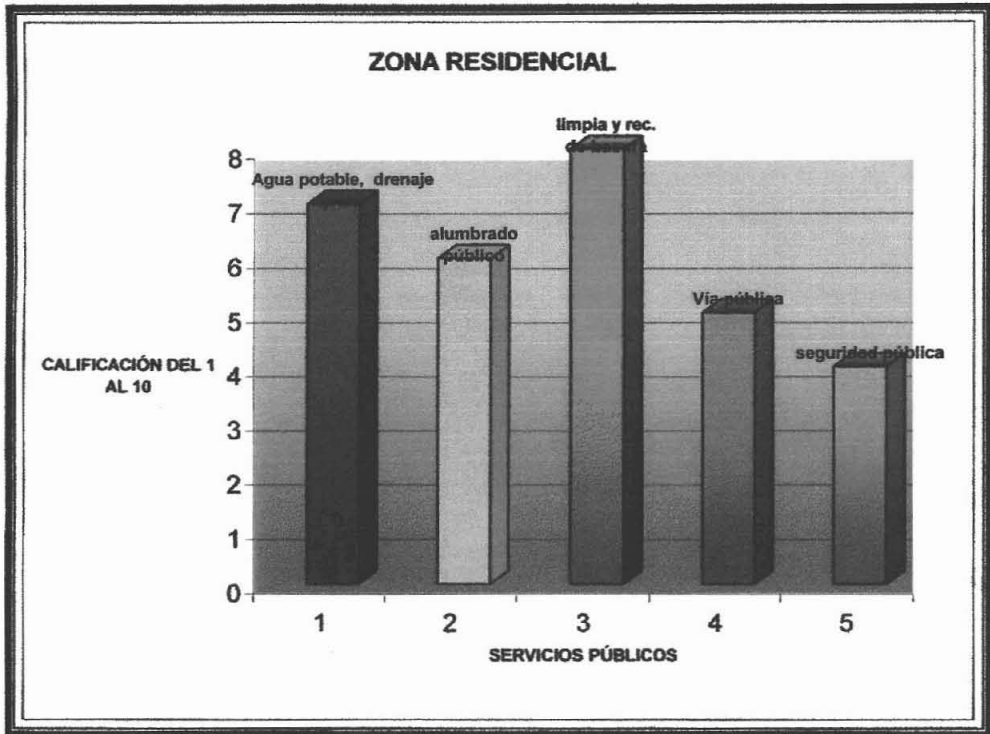
- 8.1 Las participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- 8.2 Los provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales siguientes:
  - 8.2.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
  - 8.2.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- 8.3 Los derivados de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

### ANEXO 3/1



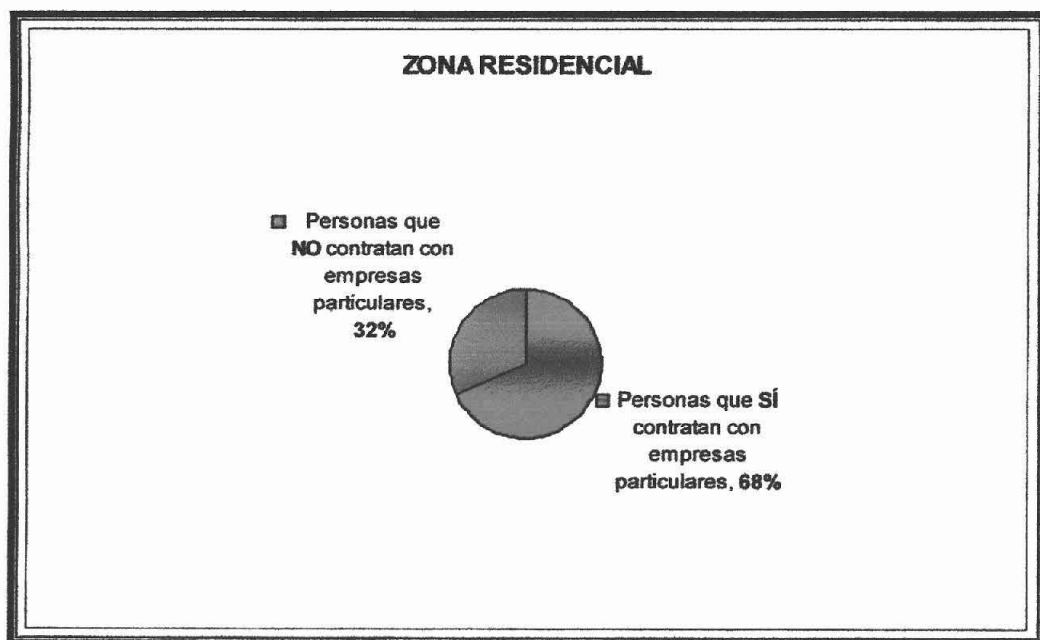
**Nota:** Los datos graficados, fueron obtenidos de los resultados de encuestas realizadas en el año 2005 a 50 personas habitantes de **ZONA POPULAR**, de las colonias de Naucalpan de Juárez denominadas: México 86 (La Chacona), Olímpica Radio 1ª sección, La Mancha I. En dichas encuestas se le pidió a la gente que calificaran la calidad de los servicios que son mencionados en la presente gráfica, mismos que presta el ayuntamiento, dicha calificación se encuentra en un rango del 1 al 10.

## ANEXO 3/2



**Nota:** Los datos graficados, fueron obtenidos de los resultados de encuestas realizadas en el año 2005, a 50 personas de **ZONA RESIDENCIAL**, de las colonias de Naucalpan de Juárez denominadas: Cd. Satélite, Paseos del Bosque y Bosque de Echegaray. En dichas encuestas se le pidió a la gente que calificaran la calidad de los servicios que son mencionados en la presente gráfica, mismos que presta el ayuntamiento, dicha calificación se encuentra en un rango del 1 al 10.

#### ANEXO 4.

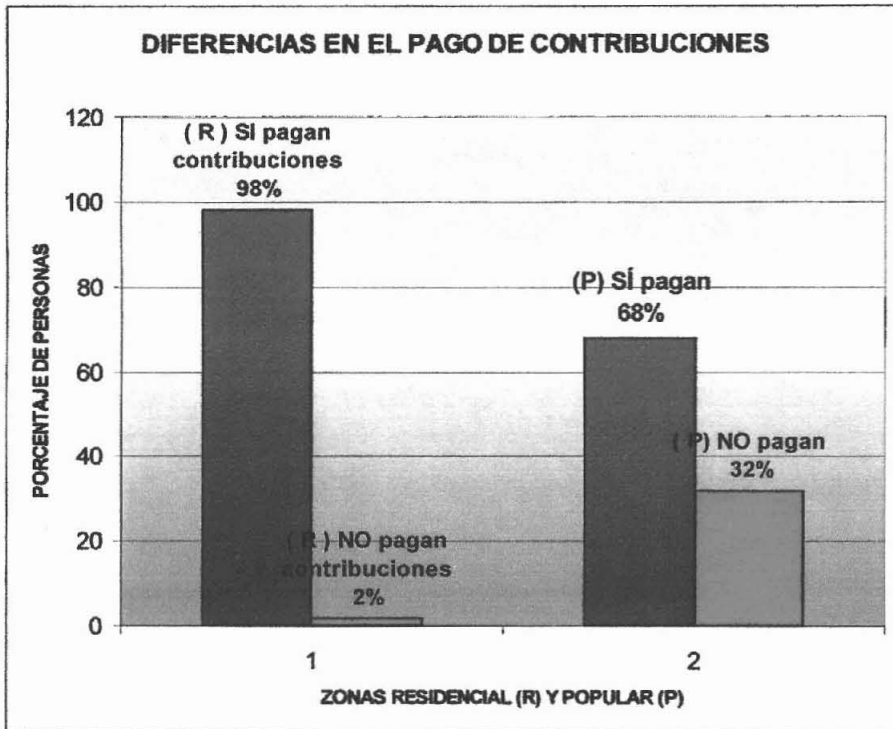


**Nota:** Los datos graficados, fueron obtenidos de los resultados de encuestas realizadas en el año 2005, a 50 personas de **ZONA RESIDENCIAL** (que son las que contratan servicios prestados por empresas particulares), de las colonias de Naucalpan de Juárez denominadas: Cd. Satélite, Paseos del Bosque y Bosque de Echeagaray.

Y los servicios contratados por empresas particulares se refieren a:

- a) Distribución de agua potable en pipas
- b) Servicios de seguridad pública
- c) Servicios de mantenimiento de vialidades
- d) Servicios de mantenimiento de áreas verdes
- e) Recolección de basura

## ANEXO 5

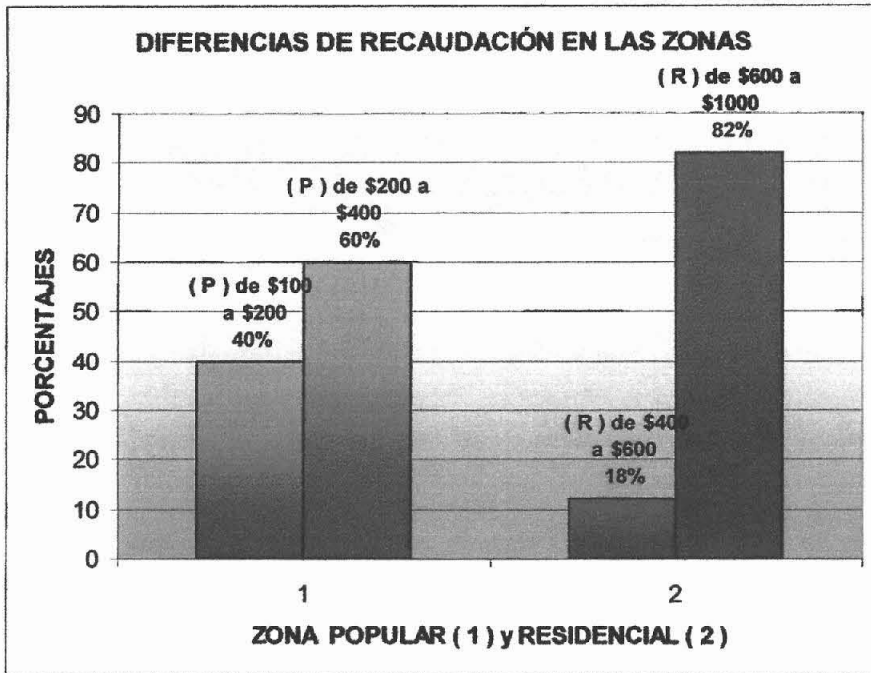


**Nota:** Los datos graficados, fueron obtenidos de los resultados de 100 encuestas realizadas en el año 2005; con la finalidad de identificar al número de habitantes por zona que contribuye con el gasto público del municipio de Naucalpan de Juárez.

La columna marcada con el número 1, corresponde a los datos obtenidos de 50 personas habitantes de **ZONA RESIDENCIAL ( R )**, de las colonias de Naucalpan de Juárez denominadas: Cd. Satélite, Paseos del Bosque y Bosque de Echegaray.

La columna marcada con el número 2, corresponde a las 50 personas de **ZONA POPULAR ( P )**, de las colonias denominadas: México 86 (La Chacona), Olímpica Radio 1ª sección, La Mancha I.

## ANEXO 6



**Nota:** Los datos graficados, fueron obtenidos de los resultados de 100 encuestas realizadas en el año 2005; con la finalidad de identificar la cantidad de dinero aproximada con que contribuyen mensualmente los habitantes por zonas de municipio de Naucalpan de Juárez.

La columna marcada con el número 1, corresponde a las 50 personas de **ZONA POPULAR ( P )**, de las colonias denominadas: México 86 (La Chacona), Olímpica Radio 1ª sección, La Mancha I.

La columna marcada con el número 2, corresponde a los datos obtenidos de 50 personas habitantes de **ZONA RESIDENCIAL ( R )**, de las colonias de Naucalpan de Juárez denominadas: Cd. Satélite, Paseos del Bosque y Bosque de Echegaray.



## FUENTES DE CONSULTA

### A) BIBLIOGRÁFICAS

1. ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 9ª ed, 1990.
2. \_\_\_\_\_, Miguel, *Derecho administrativo especial*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 7ª ed., v. I, 1998.
3. ARRIOJA-VIZCAINO, Adolfo, *Derecho fiscal*, Cd. de México, Themis, 1999.
4. BARTRA, Roger, *De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortes a Maximiliano*, Cd. de México, Quinto Sol, 1986.
5. BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Cd. de México, Porrúa, S. A., 10ª ed, 1996.
6. CASTAÑEDA-ZAVALA, Jorge, *De colonia a nación, impuestos y política en México 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001.
7. CORTIÑAS-PELÀEZ, León, *Introducción al Derecho administrativo I*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1994.
8. \_\_\_\_\_, *et al*, *Asentamientos humanos urbanismo y vivienda*, Cd. de México, Porrúa S. A., 1977.
9. COSÍO-VILLEGAS, Daniel, *et al*, *Historia general de México*, Cd. de México, Coed. El Colegio de México y Harla, 3ª ed, t.I, 1976.
10. COVARRUBIAS-DUEÑAS, José, *La autonomía municipal en México*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 1998.
11. FAYA-UIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed, 1986.
12. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas (Los impuestos)*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 30ª ed, 1993.
13. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 29 ed., 1990.
14. GARCÍA-OVIEDO Carlos y MARTÍNEZ-USEROS, Enrique, *Derecho administrativo II*, Cd. de Madrid, E. I. S. A., 9ª ed, 1968.
15. GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, Cd. de México, Porrúa S. A., 19ª ed. 2001.
16. GIULIANI-FONROUGE, Carlos M, *Derecho financiero*, Cd. de Buenos Aires, De Palma, 4º ed., t. V, 1987.
17. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, Cd. de Buenos Aires, Macchi, t. II y I, 1986.
18. JACOB-ROCHA, Enrique, *et al*, *Niveles de desarrollo en el municipio de Naucalpan (Una propuesta de medición de la desigualdad social)*, Instituto de Administración pública del Estado de México, A.C. y H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, 1993-1996.
19. LAUHLIN-CURRIE, *Urbanización y desarrollo: Un diseño para el crecimiento urbano*, Cd. de México, Porrúa S. A., 2ª ed., 1992.
20. LIRA-GONZÁLEZ, Andrés, *Las Finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, Cd. de México, 1998.

21. LÓPEZ-GARCÍA, Marcial, *La autonomía municipal*, Cd. de México, Porrúa, 1998.
22. MARGÁIN-MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano*, Cd. de México, Editorial Porrúa, 14ª ed; 1999.
23. MARTÍNEZ-CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, Cd. de México, INAP., 1995.
24. MATEOS, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, Cd. de México, V. S. Reyes impresor, 1877-1912.
25. MIRANDA, José, *El tributo indígena en la nueva España durante el siglo XVI*, Cd. de México, El Colegio de México, 1980.
26. MOHAR-BETANCOURT, Luz María, *El tributo mexicana en el siglo XVI, análisis de dos fuentes pictográficas*, Cd. de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1987.
27. OLIVERA-TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*, Porrúa S. A., 7ª ed., Cd. de México, 1997.
28. PERULLES-BASSAS, Juan José, *et. al., Impuestos directos e indirectos*, Cd. Barcelona, España, Ed., Bosch, 1990.
29. PONCE DE LEÓN-PRIETO, Alejandro, *Régimen jurídico municipal en México*, Cd. de México, Ed. Porrúa y UNAM, 1998.
30. QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho municipal*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1998.
31. RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 2ª ed., 1998.
32. RODRÍGUEZ-LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, Cd. de México, Harla, 2ª ed., 1983.
33. ROSENZWEIG-HERNÁNDEZ, Fernando, *El desarrollo económico de México 1800-1910*, Toluca, Edo. de México, El Colegio Mexiquense, A.C.-ITAM, 1989.
34. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo, *Derecho tributario*, Cd. de México, Cárdenas, S.A., 2ª ed., 1988.
35. SERRA-ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Cd. de México, Porrúa, 14ª ed., 1998.
36. \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 20ª ed., 1999.
37. \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo, segundo curso*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 19ª ed., 1999.
38. TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Cd. de México, Porrúa, S.A., 22ª, ed., 1987.
39. TERRA-GALLINAL, Juan Pablo, *Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina*, Cd. De México, Porrúa S. A., 1977.
40. UTHOFF-LÓPEZ, Luz María, *Las finanzas públicas durante la revolución, el papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, Cd. de México, UAM, 1998.

## B) NORMATIVIDAD

### Federal

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Ley Federal de Derechos
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2000-2006
7. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal

### Estatal

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
2. Código Financiero del Estado de México.
3. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2005.
4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

### Municipal

1. Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México.
2. Presupuesto de Egresos del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, ejercicio fiscal 2005.

## C) OTRAS

1. ALBINO-HERNÁNDEZ, Sonia, "Las comisiones metropolitanas del valle de México a la luz de los convenios de coordinación administrativa (caso concreto: una crítica jurídico-doctrinal de su ineficacia)", Naucalpan de Juárez, México, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP/Acatlán, 2001
2. CAJARVILLE-PELUFFO, Juan Pablo, "Sobre "funciones" y "cometidos" del Estado (Una reflexión sumaria a propósito del estudio de LEÓN-CORTIÑAS)", Ciudad de México, Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco (U.A.M.A.), Departamento de Derecho, Alegatos, núm. 51, mayo-agosto, 2002.
3. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Estudio preliminar", a la obra de GUERRERO-OROZCO, Omar, La teoría de la administración pública, México, Harla, 1986.
4. \_\_\_\_\_, "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)",

- Naucalpan de Juárez, México, Revista de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, año I, núm. I abril, 1988.
5. \_\_\_\_\_, "Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, cometidos del poder público en la segunda mitad del siglo XX", Cd. de México Porrúa S. A., 1977.
  6. \_\_\_\_\_, "Teoría general de los cometidos del poder público (perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)", Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, enero-junio 1987, t. XXXVII, números 151, 152 y 153.
  7. \_\_\_\_\_, "Cavilaciones 1992 sobre Derecho de las finanzas y de la administración públicas" (separata), México D. F., Revista de Investigaciones Jurídicas, ed. Escuela Libre de Derecho, año 16, núm. 16, 1992.
  8. \_\_\_\_\_, "Nuevos umbrales del Derecho local mexicano" (de la privatización de los cometidos del poder público en el ejemplo del servicio de boletaje electrónico: un caso práctico), Madrid, Revista de Administración Pública, núm. 128, mayo-agosto, 1992.
  9. \_\_\_\_\_, "Administración financiera, y Derecho público mexicano (notas para una meditación crítica)", Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (U.A.M.-A.), Departamento de Derecho, Alegatos, núm. 39, mayo-agosto, 1998.
  10. GONZÁLES-RENDÓN, Francisco, "La hacienda municipal mexicana, antes y después de la reforma de 1983 a la Constitución, en su artículo 115." Revista Hacienda Municipal, No. 63, junio de 1998.
  11. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta municipal de Naucalpan de Juárez*, 30 de julio de 2004.
  12. \_\_\_\_\_, *2º Informe de gobierno 2002-2003*.
  13. Industrias Gráficas, S.A, *Gran diccionario enciclopédico ilustrado*, Cd. de Madrid, t. v.
  14. INEGI, *Cuaderno estadístico municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México*, Edición 2000.
  15. \_\_\_\_\_, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 2004.
  16. \_\_\_\_\_, *Tabulados básicos México, XII censo general de población y vivienda año 2000*, Cd. de México, t.I.
  17. \_\_\_\_\_, *Tabulados básicos México, XII censo general de población y vivienda 2000*, Cd. México, t. II, 2000.
  18. \_\_\_\_\_, *Estadísticas del medio ambiente del Distrito Federal y zona metropolitana*, Cd. de México, 2002.
  19. INEGI-Gobierno del Estado de México, *Anuario estadístico del Estado de México*, t. 1, 2004.
  20. \_\_\_\_\_, *Anuario estadístico del Estado de México*, t. 2, 2004
  21. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, "Acerca del cometido tributario en México", Cd. de México, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.

22. \_\_\_\_\_, "La entidad federativa: Distrito Federal", UAM-Azcapotzalco, Depto. de Derecho, Rev. Alegatos, No. 21, mayo-agosto, México, D.F., 1992.
23. \_\_\_\_\_, "Notas inéditas sobre las cátedras de Derecho administrativo I Y II, Derecho financiero y constitucional financiero."
24. \_\_\_\_\_, "El interés público y la intervención estatal", División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, México, 1985.
25. \_\_\_\_\_, "La revolución mexicana, gasto federal y cambio social", ciudad de México, rev. Alegatos núm. 17, enero-abril, 1991, de la UAM-Azcapotzalco.
26. RUBIO-VARGAS, Lisette, "Los actos parareglamentarios emitidos por el poder ejecutivo federal. (Caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).", Naucalpan de Juárez, México, UNAM-División de Ciencias Jurídicas de la FES-Acatlán, 2005.
27. UNAM-Porrúa S. A, Nuevo diccionario jurídico mexicano, Cd. de México, 2000.
28. VILLORO TORANZO, Miguel, "Los principios filosóficos y el Derecho fiscal", Tribunal Fiscal de la Federación 45 años, t. I, 1982.