



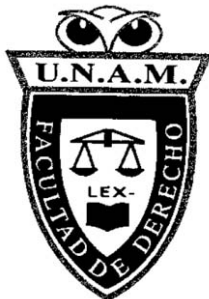
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RODOLFO GONZALEZ RAMOS

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



CIUDAD DE MÉXICO

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este trabajo íntegramente a mi mamita querida; la señora Antonia Ramos Martínez (Q.e.p.d.) pues es a ella a quien debo mi vida y bienestar. “Nunca serán vanos los frutos del árbol que les vio nacer y les prodigó todo su amor”

No obstante quiero agradecer a quienes seguramente hicieron votos para que concluyera este trabajo:

A mi padre, el profesor Crisógono González, por el apoyo y consejos que me dio.

A mi esposa, por su amor y paciencia. A mi hijo, el pequeño Luisito, porque renovó mis esperanzas en la vida.

A mis hermanos: José Luis, por su apoyo incondicional; a Estrella, porque me puso un ejemplo a seguir, y a Alfredo porque me apoyo cuando más lo necesitaba.

A mi suegro, el señor Luis Enrique Zaldivar Zaldivar, por su apoyo y paciencia.

También quiero agradecer al profesor Julio Andrés Meléndez López, por la mano que me tendió en momentos muy difíciles en mi vida.

Desde luego, quiero agradecer a mi maestro, el licenciado Felipe Rosas Martínez, por haberme guiado en los trabajos de esta tesis y por el esfuerzo y dedicación que pone en cada una de sus asesorías.

Asimismo quiero agradecer su apoyo para la realización de este trabajo a los CC. Lic. David Sánchez Isidoro, Presidente Municipal Constitucional de Coacalco; al Lic. Pedro Dávila Fernandez, Secretario del Ayuntamiento de Coacalco, por el apoyo brindado y al C.P. Manuel Huicochea Cardelas, por que ha resultado de gran éxito su apoyo para la realización de este trabajo.

INDICE**CAPITULO I**

EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1917	1
a) Ideario sostenido en el constituyente sobre el municipio libre	4
b) El artículo 111 constitucional y la naturaleza jurídica del municipio	23
c) La reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política Federal	35
d) La reforma al artículo 115 de la Carta Magna del año de 1999	42

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO	51
a) Su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	54
b) Su fundamento en la Constitución Política del Estado de México.	62
c) Integración de la Tesorería Municipal, de conformidad con lo que prescribe la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México.	69
d) Atribuciones de recaudación, de administración, de disposición y de aplicación de los recursos públicos municipales y que están contemplados en los ordenamientos jurídicos siguientes: Código Financiero del Estado de México; Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.	82

CAPITULO III

LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO.	109
a) Ingresos municipales en el Estado de México.	117

Impuestos	125
Derechos	143
Productos	184
Aprovechamientos	192
Accesorios	192
Ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.	196
Ingresos derivados del financiamiento	202
b) Egresos municipales	210
c) Cuenta pública municipal	228
d) Actividades financieras de recaudación, administración, disposición y aplicación de los recursos municipales	246
e) Fiscalización de los recursos y la intervención del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México en la Hacienda Pública Municipal.	279

CAPITULO IV

LA TESORERIA MUNICIPAL DE COACALCO	289
---	------------

CAPITULO V

PROPUESTAS	300
-------------------	------------

INTRODUCCION

Este trabajo no sólo es un instrumento para alcanzar el título de licenciado en derecho, sino que considero como una herramienta para comprender un poco más acerca de las finanzas públicas del municipio, y está centrada en el Estado de México, donde radico, su texto está dividido en cinco capítulos que me refiero de la siguiente manera; el primero de ellos trata acerca de lo que pensaba el Congreso Constituyente sobre el mismo en los albores del siglo XX, y como lo redacta en la primera constitución social del siglo próximo pasado. En ese sentido, cabe señalar que la realidad desastrosa y la subestimación que existía del mismo en el porfirismo fueron revertidos por aquellos que reconocían y lucharon por esta forma de gobierno; que sin considerarla de esta manera, le dieron un rango constitucional. Así pues se llevo a debate esta figura, la del municipio; sin embargo aquellos que buscaron devolverle su dignidad tuvieron miedo al momento de reconocerle sus facultades y derechos, restringiendo su libertad y sujetándolo al arbitrio estatal. Quiero pensar que dichos legisladores comprendieron la falta de una estructura jurídica adecuada, así como la falta del espíritu nacional que reforzara los lazos de unión de la república mexicana, más no como una forma de control político, para permitir al municipio más facultades que le hubieren dado un mayor avance a nuestro país.

Por lo que concierne al capítulo II, hacemos un análisis del marco jurídico de las finanzas públicas municipales, que es el tema de la presente tesis, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las leyes secundarias, como son: La ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Código Financiero de la propia entidad. Dicho análisis lo hacemos a efecto de comprender que nuestro sistema jurídico es un cúmulo de leyes ordenadas jerárquicamente y que tienen su origen en la Carta Magna ; pero como la misma no puede regular todo lo que atañe al municipio, es necesario la expedición de constituciones locales y leyes secundarias que adopten la propuesta autónoma de cada estado y las peculiaridades de cada municipio.

Con respecto al capítulo III, hacemos un exhaustivo estudio de las finanzas públicas del municipio del Estado de México, al estudiar cada una de las fuentes de los ingresos que previene la Ley de Ingresos de la entidad, así como entramos al análisis de los elementos fiscales de cada contribución municipal mexiquense. Asimismo resulta obvio el estudio de las actividades financieras municipales como son los egresos, la administración y disposición de los ingresos, la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas municipales, con el fin de tener una idea clara y detallada de la actividad financiera del municipio.

En el cuarto capítulo, nos comprometimos a hacer una entrevista al tesorero municipal de Coacalco, misma que dio por resultado la existencia de una gran dependencia de las participaciones federales de la hacienda municipal, y como vulneran a la misma las crisis económicas nacionales cada vez más recurrentes en nuestro país, afectando con ello, el pago de las contribuciones locales.

Por último en el capítulo V, presentamos nuestras propuestas, dentro de las cuales considero más relevante aquella que solicita la libertad municipal para fijar sus contribuciones, es decir que el municipio a través de su ayuntamiento determine sus fuentes de financiamiento, siempre y cuando, ya lo dijimos no se vulneren las garantías individuales, ni se impongan contribuciones violentando la equidad y proporcionalidad que deben de observarse con respecto a cualquier tipo de contribución o de impuestos, asimismo, consideramos necesario aparejada a esa libertad se privilegie la rendición de cuentas como sistema de vida en los municipios y la participación de la sociedad en las decisiones más trascendentales de la vida municipal.

Sabemos que este trabajo no es la panacea a los problemas y retos que deben de enfrentar los municipios, sin embargo sí queremos poner nuestro granito de arena a través de este medio.

CAPITULO I.- EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo es necesario e insoslayable conocer y analizar algunos conceptos del municipio a efecto de tener una idea clara de lo que se entiende sobre el particular.

En primer lugar invocaremos el concepto que nos da la Enciclopedia Jurídica Omeba, en cuyo texto se dice que: “El municipio o municipalidad es, jurídicamente una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior, en el Estado provincial o nacional”¹

El citado concepto viene a explicar a grandes rasgos lo que se comprende por municipio o la municipalidad; dicha acepción engloba o incluye los principales elementos y características del municipio.

El maestro Reynaldo Robles Martínez dice: “El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la de la división política-administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”²

Nótese que el citado concepto hace particular referencia al municipio mexicano por lo que se desprende que dicho autor prefiere apoyarse con base en los elementos contenidos en artículo 115 de nuestra Carta Magna. Asimismo le imprime su toque personal al decir que: “constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica” pues cabe mencionar que el citado autor pugna por una

¹ Omeba, Enciclopedia Jurídica, Tomo XIX, mand-muse, págs. 960 y 961

² Robles Martínez Reynaldo. “El Municipio” Editorial Porrúa, 1987, págs 187

verdadera autonomía municipal, postulando para el municipio una naturaleza jurídica distinta de la sostenida por los tratadistas en derecho administrativo, quienes identifican al municipio como parte de la administración pública descentralizada por región.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra intitulada “**Derecho Constitucional Mexicano**” considera que no puede hablarse del municipio, aun cuando tratándose de comunidades organizadas jurídicamente, éstas no pertenezcan a ningún Estado, ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio donde se ejerza el imperio de otra entidad política superior. Esto es, el maestro Burgoa no deja de mencionar la importancia del Estado como presupuesto necesario del municipio.

El mencionado Jurista, señala que el municipio es: “una especie de de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región”.³

Algunas ideas sobre la postura de estos tratadistas en derecho administrativo las podemos encontrar en obras como la del maestro Gabino Fraga, intitulada “**Derecho Administrativo**”, en donde a decir del autor *“la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción determinada.”*⁴

Más concretamente, el mencionado escritor señala en la referida obra que: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”⁵

³ Burgoa Orihuela; Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Novena Edición, Editorial Porrúa, Pág. 888

⁴ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, 18va edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978, págs. 204 y 205.

⁵ Fraga Gabino, Op Cit., Pág 205

Claro que en este espacio únicamente abordaremos conceptos elementales que a modo de herramienta nos permita entender de manera general la idea del municipio, por lo que no abundaremos más acerca de esta última postura, dejando su análisis para cuando tratemos el tema de la naturaleza jurídica del municipio.

Dando seguimiento al tema que nos ocupa, nos parece esencial presentar la acepción que elabora el licenciado Rafael Loret de Mola Vadillo con base en una descentralización por región del maestro Andrés Serra Rojas, expuestas ambas en la obra del primer autor, intitulada: **“Problemática del Municipio Sin Recursos”**, que a decir del propio escritor “ Municipio es una porción territorial enclavada en un Estado esté habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de necesidades, en forma autónoma y con suficiente libertad para establecer los servicios públicos que le corresponden de acuerdo con la descentralización regional, designando para ello a sus propias autoridades”.⁶

Creemos que con las ideas plasmadas en el presente trabajo del municipio, es suficiente, sin embargo no omitimos manifestar nuestra propia idea acerca de lo que entendemos por municipio, aun cuando no hemos desarrollado ningún inciso ni capítulo de nuestra tesis.

En ese sentido, elaboramos un concepto de lo que desde nuestro punto de vista entendemos por municipio, de ahí que entendamos por tal:

Entendemos por Municipio Libre: “ A toda persona jurídica compuesta por un conglomerado humano asentado en un determinado territorio, que constituye la base de la división territorial y la organización política administrativa de una entidad federativa, conformando un genuino tercer nivel de gobierno que pugna por mantener íntegra su capacidad jurídica, política y económica, para poder cumplir con sus objetivos”

⁶ Loret de Mola Vadillo, Rafael, “Problemática del Municipio sin Recursos” Textos Universitarios, S.A., 1975, págs.20 y 21

Con este concepto damos por terminado nuestro breviario de conceptos elaborados por diversos tratadistas.

Por otra parte, dentro de nuestro primer capítulo se destacan algunos subtítulos que a continuación iremos desarrollando.

a) Ideario sostenido en el Constituyente sobre el Municipio Libre.

Interesante es saber cuál era la ideología de los diputados del Constituyente de 1917 sobre el Municipio Libre, en aquella época de tantos avatares, donde el tiempo apremiaba en la toma de cualquier decisión, sin embargo, antes de discurrir sobre el debate que tuvo verificativo en el constituyente sobre la consagración del municipio a nivel constitucional, creemos necesario hacer una breve reseña sobre los acontecimientos y documentos de índole política, social y económica que precedieron al Constituyente de 1917 y motivaron la discusión y la inclusión de tan importante institución.

En la época porfirista o porfiriato la presencia del municipio desapareció casi por completo con la instalación de los “ jefes políticos” cuyo único interés era el propio, explotaban las regiones que se les encomendaban convirtiéndose propiamente en caciques de la región, desconociendo cualquier tipo de autoridad local, este fue uno de los motivos que ocasionaron mayor descontento político en la época y que finalmente concluyó con la primer revolución del siglo XX.

Es lógico pensar que la población estaba a disgusto con la implantación de jefaturas políticas, por lo que se comprende que uno de los objetivos políticos de la revolución mexicana de 1910 era la restauración del municipio libre.

En un pasaje de la historia de México, podemos encontrar que: “en Julio de 1906 se da a conocer el Plan y Programa del Partido Liberal Mexicano, en la ciudad de San Luis Missouri, documento que contenía el análisis más certero de los problemas mexicanos, cuyos postulados coincidirían más tarde con el derrotero de la Revolución Mexicana. Al respecto, cabe destacar que dentro de los puntos generales de dicho programa se indicaba la necesidad de reorganizar los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal”⁷

Sin lugar a dudas el plan y Programa del Partido Liberal Mexicano, constituyó una de las principales fuentes ideológicas que alimentó las causas revolucionarias, y constituye además, un testimonio valioso dentro de la literatura política mexicana. No puede negarse que Ricardo Flores Magón puede considerarse como el alma de dicho partido y el principal ideólogo del programa, quién defendió sus ideales aún detrás de las rejas de una prisión.

Sin abundar mucho sobre el proceso histórico de la Revolución Mexicana, diremos brevemente que debido a los acontecimientos referidos y la grave situación de injusticia generalizada en todo el país, la represión social, etc., el 20 de noviembre de 1910, estalla en nuestro país como ya lo dijimos antes, la primer Gran Revolución Social del siglo XX, teniendo como principales caudillos a Francisco I. Madero, Francisco Villa, Pascual Orozco, Emiliano Zapata, etc.. Ante tal conmoción social, no le quedó otra cosa por hacer al dictador Porfirio Díaz que dimitir su cargo ante la Cámara de Diputados el 25 de mayo de 1911, autodesterrándose a Francia. Finalmente, como todos lo sabemos, Francisco I Madero entra a la Ciudad de México como líder triunfante de la Revolución Mexicana en medio de una verdadera apoteosis popular.

Sin embargo, Francisco I. Madero tuvo un efímero periodo en la presidencia de la república, truncado por la traición de la que fue víctima de Victoriano Huerta.

⁷ Historia de México, Tomo X, Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V., 1978, Págs. 2237 a 2341

Ante el grave riesgo que significaba la instalación del régimen espurio de Victoriano Huerta; Don Venustiano Carranza, temeroso de que no se cumplieran los principales objetivos del movimiento revolucionario, elabora el Plan de Guadalupe circunscribiendo la lucha contra el gobierno espurio.

En este sentido el maestro Moisés Ochoa Campos, menciona que por ello “astutamente para evitar cualquier divergencia en cuanto a ideologías y lograr la unificación de las fuerzas del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza omitió incluir cualquier postulado de carácter social o programa concreto de reformas en que pudiese encontrarse sus ideas relativas al municipio”⁸

Una vez derrocado el gobierno espurio de Victoriano Huerta, el Jefe del Gobierno Constitucionalista encuentra expedito el camino para poder manifestar su ideología, y así lo hace.

Primeramente en la convención de Generales de fecha 3 de octubre de 1914, dentro de su mensaje, expone que por haberlo convenido con los principales jefes del Ejército Constitucionalista se procurarían reformas políticas y sociales provisionales que en la propia Convención se considerarían de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento constitucional.

La reforma política y social más importante para el Jefe Constitucionalista era el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

Pero no fue ese el momento en que se concretaría el anhelado programa de reformas político-sociales del gobierno constitucionalista, sino que hubo de esperar a que dicho gobierno se instalare en Veracruz, en donde el 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió un decreto con “Adiciones al Plan de Guadalupe”.

⁸ Ochoa Campos, Moisés; “La Reforma Municipal” Editorial, Porrúa; Cuarta Edición, ampliada y actualizada, 1985

En número de 19 se prepararon proyectos de ley que se adicionarían al “Plan de Guadalupe” dentro de ese número figurarían 5 proyectos relativos a asuntos municipales que, de alguna manera, trataban de fundamentar y organizar al Municipio.

Para concluir esta serie de acontecimientos endilgados a dilucidar lo que motivo al Constituyente a consagrar a nivel constitucional, al municipio libre, transcribiremos el texto tomado del libro “La Reforma Municipal” del maestro Ochoa Campos, del decreto número 8 expedido en Veracruz el 26 de diciembre de 1914, que constituye un antecedente del artículo 115 constitucional, en donde se reconoce a los municipios como la base de nuestra organización política.

“Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”⁹

Con esto último, damos por concluida esta sucinta reseña que, como lo dijimos, al principio, se trata de explicar a grandes rasgos los acontecimientos e ideologías más importantes que precedieron e influyeron en la redacción del artículo 115 constitucional, por lo que a continuación expondremos parte del debate que se efectuó en el seno del Constituyente de 1917 en relación al precepto citado de nuestra carta magna, señalando los argumentos que consideramos más interesantes de distinguidos constituyentes.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., Pág. 319

El primero de diciembre de 1916, se reunió el Congreso Constituyentes en el Teatro de la República ubicado en la ciudad de Querétaro, también denominado “Teatro Iturbide”, donde también asistió Carranza, a la apertura de sesiones.

“En las denominadas juntas preparatorias, Carranza dio a conocer su proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que a su juicio era el documento que los Constituyentes habrían de aprobar. No contó con que la mayoría de los integrantes se inclinarían por reformas más radicales y que sólo conservarían de su proyecto aquellos puntos con los cuales era difícil estar en desacuerdo sobre todo los relativos a cuestiones concernientes a asuntos jurídicos de carácter formal”¹⁰

Integrada la Comisión de la Constitución, se pusieron a discutir los proyectos de los distintos artículos que integrarían la constitución de 1917, cuya principal característica sería el profundo contenido social que le imprimiría al integrar los artículos 3ro, 27 y 123 que contemplan derechos sociales de gran trascendencia.

Por otro lado, y por lo que se refiere al fundamento constitucional del municipio, el 24 de enero de 1917 en la 59ava Sesión Ordinaria del Congreso constituyente, se sometió a debate por la Comisión de la Constitución el proyecto del artículo 115 constitucional, cuya redacción era la siguiente:

“TITULO CUARTO”

De los Estados de la Federación.

Art. 115 “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de

¹⁰ Historia de México, Tomo II, Salvat Mexicana, Ediciones S.A de C.V. 1978 Pág.2464

su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado;

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”¹¹

Nos hemos abstenido de transcribir íntegramente el citado artículo porque la parte reproducida se refiere exclusivamente al Municipio, circunscribiéndose al debate únicamente a la fracción II del artículo 115 de la Constitución.

En las primeras participaciones de dicha controversia, se encuentra la del diputado, Rodríguez González, quien manifestó que la absoluta libertad municipal afectaría “*la formación del alma nacional que tanto anhelamos los maestros. . .*”¹² Indicaba lo anterior, porque decía que así como existía una gran diferencia en el desarrollo de los diversos programas educativos de los distintos estados de la República Mexicana, era probable que también hubieran tantos planes educativos como municipios existieran.

¹¹ Diario de los debates del Congreso Constituyente.

¹² Ibidem.

Por otra parte, desconfiaba de la cabalidad de los ayuntamientos, pues aseguraba *“desde que han tenido conocimiento de la libertad municipal han pretendido hacer y deshacer todo lo que juzgan conveniente dentro de la Jurisdicción”*¹³

Por otra parte desconfiaba de la cabalidad de los ayuntamientos, pues aseguraba: *“ desde que han tenido conocimiento de la libertad municipal han pretendido hacer y deshacer todo lo que juzgan conveniente dentro de su Jurisdicción”*¹⁴

Lo anterior, permite advertir que para el diputado Rodríguez González, era necesario restringir la libertad municipal, dejando al arbitrio de la Legislatura del Estado, el momento que considerará conveniente para otorgársela.

Su propuesta era, el suprimir la palabra libremente de la fracción II que estaba a discusión y agregar un inciso 4º que dispusiera: *“En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado . . .”*¹⁵

Por su lado, el diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión- en aquel histórico debate- en una de sus intervenciones sienta las bases del auténtico Municipio Libre.

En su primera parte, indica que *“Si la Comisión no hubiera traído a debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que está expuesta seguramente que no hubiere sido consecuente con la idea de lo que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a entidades en general”*¹⁶

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

Con lo anterior, el diputado Jara quería dejar clara la necesidad de que los municipios administrarán libremente su hacienda, a efecto de garantizar su independencia política.

En otra parte de su discurso, insiste sobre la libertad cuando señala *“Los municipios, las autoridades municipales, debe ser las que estén siempre pendientes de los distintos programas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que más están capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros”*¹⁷

Como se observa, el diputado Jara – tan elocuente en sus exposiciones- señala en una primera parte de su discurso, la necesidad de la libertad hacendaria para poder garantizar la libertad política, y en la segunda parte, califica al municipio con la mejor aptitud para resolver sus problemas locales.

Recordemos la parábola mediante la cual Heriberto Jara hace notar el recelo que guardaban algunos diputados respecto de la emancipación municipal, diciendo: *“ . . .nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido, asentar que las Legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para las atenciones meramente indispensables para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le han dado, y después le da centavo a centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben de estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio o que por tantos se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras*

¹⁷ Idem.

ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en la Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”¹⁸

Cuando toco turno al diputado Rafael Martínez de Escobar, expone algunos tópicos de la fracción II, manifestando que dicha fracción lejos de buscar la libertad municipal, era enteramente conservadora.

Del análisis que hace de dicha fracción, infiere que si bien, la primer parte de esa fracción establece la emancipación municipal, las expresiones siguientes, las restringían – refiriéndose a los Ayuntamientos- “recaudarán todos los impuestos” y contribuirán con los gastos públicos del Estado”

Dicho constituyente sentenció con el siguiente comentario: *“Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo que soy enteramente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece que en cierta medida señores diputados va a subordinarse la libertad municipal al estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Por qué? Porque luego agrega más adelante la fracción II “los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio”¹⁹*

De lo anterior se desprende que don Rafael Martínez de Escobar, estaba en contra de cualquier nombramiento o supervisión de inspectores por parte del Estado, ya que para él, dicha intervención no significaba otra cosa que la intervención directa o inmediata del Estado sobre el municipio.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Ibidem

Respecto a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la solución de los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, le parecía que se atacaba la soberanía de los estados, centralizándose en un órgano federal, por tal motivo sugería que dicho problema hacendario lo resolviera el tribunal superior de justicia del estado o la propia legislatura de cada estado.

De la participación del diputado Martínez Escobar, se deducen por lo menos tres propuestas para lograr la autonomía municipal, y que se señalan a continuación:

1.- Los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que le pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas y no por conducto de sus municipios.

2.- El municipio para ser completamente libre, necesita ser oído por la legislatura del estado en cuanto a la recaudación de sus impuestos.

3.- La instauración de un verdadero poder municipal, con todas las características constitucionales de un poder.

Otro diputado constituyente, José Alvarez, se pronunció a favor de la aprobación de la fracción II, pues la experiencia que él tenía respecto del estado de Michoacán le inclinaba hacia lo establecido en tal fracción. Ponía como ejemplo a ese estado, del que además era originario, y en donde los municipios recaudaban todos los impuestos, y de ahí contribuían con una parte a los gastos del Estado, sin que eso significare atacar a la autonomía municipal.

Consideraba que el crear dos oficinas recaudadoras, una del estado y otra del municipio produciría un “embrollo imposible”, por que los causantes no sabrían a quien pagar.

Criticaba el sistema de recaudación municipal, en el que los municipios formaban y proponían sus presupuestos al gobierno del estado, en donde eran aprobados o no, por eso exaltaba la conveniencia de la libertad hacendaria del municipio, con la cual formarían sus presupuestos de ingresos y egresos, determinando cuando necesitarían y con cuanto podrían contribuir con el estado.

Otra intervención no menos importante fue la del c. diputado José Mújica al increpar al diputado Ramírez Villareal, quien manifestaba su inconformidad ante la segunda Comisión, ya que la misma dirimía que fueran quince diputados, como mínimo que debía tener cada legislatura de cada entidad federativa, y estaba en desacuerdo, porque manifestaba que Colima tenía tan sólo setenta y siete mil habitantes, y mencionaba que en esa misma condición se encontraba Tlaxcala, Campeche, Aguascalientes y Nayarit, por lo cual la comisión redactora debía reconsiderar su postura, y dejar el mínimo en siete, ya que el mismo diputado mencionaba que no sólo existía la limitación geográfica, sino el factor económico de cómo se podría pagar a esos quince diputados, así como también señalaba como otro impedimento el político ya que mencionaba que tenía que dividirse el estado en quince distritos, para nombrar a quince diputados, y el estado sólo tiene – mencionaba- cinco mil kilómetros cuadrados, redundando en perjuicio de toda lógica, ya que mencionaba que la única ciudad con importancia era la capital, ya que todas las demás poblaciones tenían un número de habitantes que no rebasaban los tres mil habitantes y entonces se tenía que establecer 9 distritos en cada capital, dando por resultado un distrito en cada manzana y los seis restantes en los municipios foráneos.

Y ante tales argumentos, el diputado José Mújica lamentaba que se vertieran argumentos sobre la pobreza del Estado, pero decía que más lamentaría si la Asamblea rechazaba el dictamen de la 2ª Comisión con esos razonamientos por lo que manifestó en aquel histórico debate *“El poder legislativo señores, como bien se ha dicho aquí en esta tribuna, es una representación del pueblo, es una de las 3 ramas en las que se divide la soberanía popular y debe estar constituido de una manera seria. La esencia misma del poder legislativo estriba en el número de sus representantes; un*

poder legislativo de siete miembros como se propone, simple y sencillamente es ridículo aparte de ser enteramente peligroso; es ridículo porque el conglomerado social que se llama pueblo se viene a reducir a una minoría tan insignificante que casi nos es representación, y es peligroso porque como dije aquí, cuando se trata de restringir el número de habitantes por cada diputado que debía enviarse al Congreso de la Unión, es peligroso digo, porque se constituyen la diputaciones en uno de estos dos casos: en una diputación servil o enteramente hostil al ejecutivo, no llenan sus funciones, desvirtuando las instituciones republicanas, y en ambos casos, no llenan los fines para que han sido electos, y voy a demostrarlo: supongamos que en una legislatura de siete representantes es hostil al ejecutivo ¿Cuántos miembros de esta legislatura se necesitan reunir para que puedan trabajar? Cinco, este es el quórum de siete. Muy bien, he estado más liberal de lo que debía, pues la mayoría en este caso puede ser de cuatro. De otro modo no tendríamos esa dificultad, pues si elegimos quince o cinco de ellos son enteramente hostiles al ejecutivo, como tendría que ser, aunque no precisamente por sistema, sino muchas veces por razones de justicia o de algunos otros intereses locales y que hagan una fuerte oposición locales el seno de la asamblea local, en estos cinco la mayoría son tres ¿Hay dificultad para que tres se pongan de acuerdo y puedan echar abajo a un ejecutivo u oponerse al ejecutivo sistemáticamente y dar al traste no sólo con el poder ejecutivo, sino con las instituciones del gobierno en una entidad? Esta consideración, repito señores debe ser seriamente meditada por ustedes, pero ahora vamos al caso contrario, señores, Supongamos que en la legislatura no hay oposición, y si hay oposición es una minoría insignificante que no debe de tomarse en cuenta, y que el ejecutivo necesita tratar asuntos de importancia para el estado o de importancia para él, en caso de que sean asuntos de verdadera importancia para el estad, no creo que encontraríamos verdadera luz en una legislatura en la que cinco representantes pueden resolver esos negocios, y en caso contrario, en caso de tratarse de intereses personales, que muy bien puede ocurrir en el curso de nuestra de nuestra vida política, entonces tendríamos el caso de que el ejecutivo podría sobornar a tres diputados y con tres diputados llevar a muy feliz término aquellos intereses por más descabellados que sean”²⁰

²⁰ Diario de los debates, Congreso Constituyente de 1917, Págs. 663 y 664

Por lo que dicho diputado constituyente concluye diciendo:

“Ya veis, pues señores diputados, que es muy inconveniente una legislatura tan pequeña, en cambio con una legislatura cuando menos de quince representantes, tendremos mayores garantías, se votarán reformas en las que habrá verdadera discusión, y entonces de ahí saldrán las leyes que sean verdaderamente útiles, que condensen todas las necesidades del pueblo de una manera efectiva. Ruego a ustedes que tomen en consideración mis palabras, que si las encontráis fundamentadas votéis a favor del dictamen.”²¹

Por otra parte, sobre la intervención de la Corte en los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, el diputado Alvarez se manifestó a favor de la misma, ya que señalaba que la amenidad de la Corte era sana y garantía de imparcialidad, por lo que la resolución de los conflictos hacendarios no se someterían a potestades o intereses parciales.

Es inconcuso que en el presente trabajo no abordaremos las intervenciones de todos los oradores, pero incluiremos las más importantes, cuya expresión permitió el perfeccionamiento en el contenido del artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal.

Otra interesante participación, es la correspondiente a otro miembro de la Comisión de la Constitución, Don Hilario Medina, quien vino a secundar la opinión de que para establecer el municipio libre habría que conferirle su hacienda con toda su libertad, sin que existiera un tutor de por medio, ya fuera el estado o la federación. Hace la aclaración que la recaudación de todas las rentas implica solamente las municipales, y que el verdadero problema estribaba, en cuáles serían los ramos con los cuales se formaría la hacienda municipal.

²¹ Ibidem; Pág. 664

Tratándose de quien resolvería los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado, se inclina por la Suprema Corte de Justicia, pues percibía una especie de solidaridad entre los poderes del estado.

Sin dar por terminada la sesión en que se encontraban, y sin haber llegado a un acuerdo, se levantó la sesión por la presidencia, continuándose la misma noche del 24 de enero de 1917.

De regreso a la sesión, tomo la palabra el diputado Fernando Lizardi, al que recordamos por su destacada participación en el debate referente al artículo 123, quien después de un riguroso análisis de las participaciones de sus predecesores se manifestó a favor de la libertad municipal. A él se debe la celebre frase: "El municipio libre como base del pueblo libre"

En su intervención, el constituyente señalaba la presencia de un término medio, entre lo que consideraba absolutismo municipal y la omnipresencia estatal en las cuestiones hacendarias municipales; estimando que dicho término medio se encuentra en aquel sistema en donde los municipios administran libremente sus arbitrios, y en donde los estados fijan sus contribuciones o la parte proporcional o una cantidad fija anual.

Por otra parte, don Fernando de Lizardi consideraba que la forma en que debería distribuirse la participación tributaria entre el ente municipal y el estatal, correspondería a la legislatura local. Tal apreciación es lógica, pues la Constitución establece normas genéricas, dejando los detalles a la legislación secundaria.

Concluida la sesión, se sometió la votación al primer dictamen, sobre la fracción II del artículo 115. El resultado de dicha votación arrojó 35 votos a favor contra 110 por la negativa.

No fue sino hasta el 30 de enero de ese mismo año, que el Congreso Constituyente volvería a deliberar sobre el punto. Sin embargo en esta ocasión se puso a consideración de la Asamblea un nuevo proyecto de la fracción II del citado precepto, cuya elaboración corrió a cargo de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, redactándose en los siguientes términos:

“II Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones para atender diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva”²²

Respecto a este nuevo proyecto, el diputado Calderón increpó a los diputados integrantes de la comisión redactora, ya que señalaba que no se había interpretado el sentir de la Asamblea.

En ese mismo foro, el diputado José Alvarez hizo declaraciones interesantes, pues indicó que no se trataba de establecer las bases de la hacienda municipal, sino de establecer la libertad hacendaria con la cual el municipio dispondría de sus recursos, siendo la legislatura estatal la responsable de determinar las condiciones y la cantidad, por estar en mejores condiciones de conocer la realidad económica del Municipio.

Tomando nuevamente la palabra, el diputado Esteban Calderón, toca un punto interesante que no se incluye en la concepción del artículo 115 en ese histórico debate, no es sino más tarde, hasta el año de 1983 en la reforma constitucional de dicho precepto jurídico que se integra a dicho precepto constitucional y me refiero al tema relativo de los servicios públicos, ya que al respecto el diputado decía: *“Se ha creído que porque el ayuntamiento es libre se va a encargar forzosamente de todos los*

²² Ibidem.

*servicios públicos. Aquí hay regidores que podrían precisar de una manera concreta e inmediata cuáles son los servicios públicos que se encomienda a los Ayuntamientos.*²³

El diputado Calderón mencionaba lo anterior, a efecto de dar a conocer cuales iban a ser los límites de la autonomía municipal, no sólo en materia hacendaria, sino en otro rubro que no contemplo el Constituyente de 1917 en la Constitución General, como son los servicios públicos municipales. Asimismo, insistía en que el diputado Jara quería establecer un absolutismo municipal, al grado de conferir al municipio facultades extraordinarias para decretar impuestos sin la intervención de la legislatura.

Ante tal aseveración, hubo de intervenir el diputado Hilario Medina, para señalar que en el nuevo proyecto que se presentaba se habían suprimido las objeciones presentadas en su antecedente, sobre “la recaudación de todos los impuestos” y la intervención de la Corte en los problemas hacendarios entre el municipio y el estado. Igualmente señalaba que no podía dejarse a las legislaturas locales la determinación de la libertad municipal, pero sí, determinar las rentas y participarle algo al municipio, mientras este aproveche los ramos municipales.

Finalmente, el diputado Gerzaín Ugarte, quien había sido secretario particular de don Venustiano Carranza y representante por el tercer Distrito Federal, propuso el siguiente texto para la fracción II:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”²⁴

Con este texto finalizó el gran debate en el Congreso Constituyente, pues era bastante claro y constituía la media de todas las discusiones, mismo que al ser votado se aprobó por ochenta y ocho votos a favor y dos en contra.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

Concluyendo con el presente tema, abreviaremos el pensamiento del Constituyente de 1917 sobre el municipio libre, de la siguiente manera:

El gran anhelo revolucionario por establecer la libertad municipal llevo al constituyente a consagrar al municipio dentro de nuestra Carta Magna. Una vez elaborado el texto del artículo 115 constitucional por parte de la Comisión Redactora, se puso a consideración del constituyente dicho proyecto, aprobándose su encabezado y la fracción I. Sin embargo, cabe mencionar que la fracción II creó un gran desacuerdo entre los diputados del Congreso, por lo que fueron debatidas diversas ideologías a fin de lograr un consenso respecto a dicha fracción.

Dentro de este debate hubo quien atacó la libertad hacendaria del municipio, indicando que se provocaría una anarquía económica al permitir a los municipios la libre administración de su hacienda.

Impugnando esta postura, Heriberto Jara, defendió la libertad hacendaria, manifestando que podía hablarse de libertad política, cuando no estaba garantizada la libertad económica.

Otro problema que se presentó, fue la interpretación que se le dio a la frase “recaudaran todos los impuestos” – refiriéndose a los municipios- pues, para algunos diputados implicaba el cobro de impuestos de toda índole, inclusive los estatales; sin embargo, para otros se refería a los meramente municipales. Es decir, para algunos diputados era perfectamente válido el que los ayuntamientos recaudaran todos los impuestos, incluyendo los estatales, pues no se lesionaba la autonomía de los municipios, por el contrario con el establecimiento de dos recaudaciones se crearía un “embrollo imposible” para los contribuyentes, quienes no sabrían a quien pagar. En el otro lado de la moneda, se veía con recelo la recaudación de “todos los impuestos” porque facultaba a los estados a nombrar supervisores para vigilar la recaudación de los impuestos correspondientes a los Estados por lo que provocaba una intervención

directa e inmediata en el municipio, por tal razón se pedía que el municipio recolectará los impuestos que estrictamente le correspondían.

Tocante a quien debía resolver los conflictos hacendarios, también existían dos posturas, la que negaba la intervención de la Corte en los problemas hacendarios, pues suponía la vulneración de la soberanía estatal y un centralismo de cuestiones meramente locales; y aquella que pugnaba por la intervención de la Corte, calificándola de sana e imparcial, pues se percibía una especie de solidaridad entre los poderes de los estados.

Ante tal situación, hubo de desecharse por la Asamblea Constituyente la redacción de dicha fracción, elaborándose un nuevo proyecto por la Comisión de la Constitución.

El nuevo proyecto, suprime la parte que dice: “recaudarán todos los impuestos” e integra a dicha fracción el hecho de que la hacienda municipal se formaría de las contribuciones para atender sus diversos ramos y del tanto que le asigne el estado a cada municipio. Asimismo, determina que el responsable de resolver todas las controversias entre los poderes de un estado y el municipio sería el tribunal superior de justicia de cada estado, en los términos que dispusiera la ley; por tanto se excluye la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de los conflictos locales.

Respecto a este segundo proyecto, se decía que no se pretendían establecer las bases de la hacienda municipal, sino establecer la libertad municipal, con la cual el municipio dispondría de sus recursos, reservándose a la legislatura local la facultad para determinar la forma y el uso de los recursos municipales.

Hilario Medina, integrante de la Comisión redactora, manifiesta que no podía permitirse que las legislaturas decidieran otorgar o no la libertad hacendaria a los municipios, pero sí el de determinar las rentas y participarles algo.

No obstante, parecía que el nuevo texto se encaminaba a ser nuevamente rechazado, pues a decir del diputado Esteban C. Calderón, no se había interpretado el sentir de la Asamblea.

Antes que cualquier cosa sucediera, el diputado Gerzaín Ugarte, propone un proyecto de texto, que viene a ser aceptado en el momento de la votación

Para terminar con nuestras conclusiones, podemos decir lo siguiente respecto al debate sostenido por el Constituyente de 1917 en relación con el Municipio Libre:

PRIMERO.-no se puso nunca en duda por parte de la Asamblea constituyente la necesidad de otorgar al municipio su libertad política, es decir la facultad de autogobernarse a través de sus propias reglas, dentro de los lineamientos fundamentales establecidos en el marco jurídico respectivo.

SEGUNDO.- Se hace manifiesto que la libertad política no puede existir cuando la libertad económica no está asegurada, entendiéndose esto tanto individualmente como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos o entidades en general.

TERCERO.- Respecto de la libertad económica, tampoco se puso en duda el otorgarse, sin embargo era necesario determinar la forma en que se ejercería, siendo esa situación la que provocó un gran desacuerdo.

CUARTO.- Las presiones que vivían en ese momento los diputados constituyentes; la omisión de la que adoleció la Constitución de 1857 respecto del municipio, así como las diversas experiencias prácticas vividas por algunos diputados constituyentes, respecto de ciertos sistemas hacendarios que se practicaban en algunos municipios provocaron gran suspicacia al momento de determinar en la propia Carta Magna, la forma en que se ejercería la hacienda municipal.

QUINTO.- Finalmente, se estableció en la Constitución el texto propuesto por el diputado Gerzaín Ugarte, que establecía la libertad hacendaria, pero la forma de integrarse y ejercerse la determinaría la legislatura local, es decir si habría libertad hacendaría, pero la medida de esta libertad la determinaría la legislatura.

b) El artículo 115 Constitucional y la Naturaleza Jurídica del municipio

Pasamos a tratar ahora un tema no menos importante, en el que analizaremos algunas diversas corrientes del pensamiento en torno a que se entiende por Municipio, amén de que, estudiaremos la esencia, composición y funcionamiento jurídico del mismo.

Sin embargo, antes de iniciar dicho estudio, transcribiremos al artículo 115 constitucional, en la parte referente al municipio, tal y como finalmente se redactó por el Constituyente de 1917.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes;

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustituto o internos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en la Legislatura de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”²⁵

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de diversas modificaciones constitucionales de diversa índole, sin embargo es evidente que todavía hasta nuestros días se mantienen partes esenciales del mismo, concebidas desde su propio origen, como es el caso de su primer párrafo del texto original, pues permanece inalterable al paso de las reformas y del tiempo.

²⁵ Palavicini Félix F. “Historia de la Constitución de 1917” Edición del Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, Págs. 695 y 696

A mi entender es importante revisar la redacción del precepto constitucional para estar en la aptitud de conocer cuál es el espíritu que entraña la norma jurídica con la que fue investido en la Carta Magna.

Antes de emitir cualquier opinión respecto de cuál sería la esencia del municipio que se consagra en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, analizaremos dos posturas básicas que pretenden explicar su naturaleza:

Una primera, es aquella que considera al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública, es decir como simple estructura que cumple con una función que, mencionan algunos tratadistas como la de prestar servicios públicos de alguna especie dentro de una circunscripción.

La segunda ideología o corriente, es aquella que considera a dicha institución como un tercer nivel de gobierno que se desarrolla simultáneamente a los gobiernos estatal y federal.

Abundando sobre el tema, señalaremos que la primera teoría es de origen francés, el municipio no deja de ser más que una simple forma mediante la cual el Estado descentraliza servicios públicos que serán prestados en una determinada región que le pertenece, ya que al Estado le es imprescindible prestar servicios públicos con una determinada especialización técnica en una determinada circunscripción territorial, por lo cual opta por crear una institución pública con personalidad jurídica que lo substituya en dicha prestación.

Uno de los exponentes más representativos de esta doctrina en nuestro país es el maestro Andrés Serra Rojas, para quien la descentralización administrativa regional es “*. . . una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en la Constitución en su artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expidan las legislaturas de los*

*Estados, y que atiende a las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.*²⁶

Es evidente que el citado concepto proporciona elementos generales y abstractos de lo que para este autor implica este tipo de descentralización. Asimismo, citaremos los elementos que dicho autor nos brinda para entender a esta teoría.

“La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma hasta en cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo su régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de una soberanía y que se integra de los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupada en familias, como forma natural de organización de la vida colectiva.
- b) Una población delimitada del territorio nacional.
- c) Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas-ciudadinas o municipales- relacionadas principalmente con el gobiernote la ciudad y del territorio del gobierno que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.”²⁷

Es interesante lo que acabamos de transcribir, pues aun cuando el maestro intenta explicar al municipio a través de la descentralización administrativa por región, no puede dejar de emplear términos como el de soberanía, autonomía, la política, la población y el territorio; elementos que alejan al municipio de ser considerado como un organismo propio de descentralización administrativa y lo identifican más con un nivel de gobierno.

²⁶ Serra Rojas, Andrés; “Derecho Administrativo”, Tomo primero, 15ª edición, Editorial Porrúa; México, 1992, Pág. 649.

²⁷ Serra Rojas, Andrés; Op. Cit.; Pág. 650.

Otro de los autores que se adhiere a esta doctrina es el maestro Gabino Fraga, de quien ya hemos expuesto algunos conceptos en el inicio de nuestro trabajo; asimismo cabe señalar los razonamientos por los cuales considera idóneo hablar de este tipo de consideración, y que expone en su obra intitulada “Derecho Administrativo”²⁸ y que resumiremos de la siguiente manera:

- a) Otorga la posibilidad a todos los vecinos de la circunscripción a ser electos autoridades encargadas del manejo de los negocios públicos que son comunes en determinada demarcación.
- b) Es una organización en la cual el despacho de los asuntos se vuelve más rápido y eficiente, cumpliéndose además, con las atribuciones que le corresponden al Estado, que de llevarlas a cabo este último, se volverían más lentas y complicadas.

Por otro lado, no deja de mencionar, en su obra, los inconvenientes de este tipo de descentralización, que en la misma forma resumiremos.

- a) constituye un régimen que debilita al poder central del Estado, ya que no tiene ninguna facultad sobre dichas autoridades.
- b) La descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos los órganos administrativos que los órganos políticos.
- c) Como consecuencia del factor político que tiene este tipo de organismos, el personal que se nombra en los mismos, no tiene la capacidad necesaria para el desempeño de dichos cargos, lo cual trae como consecuencia un deficiente funcionamiento de los servicios a su cargo.

En concreto, lo que podemos concluir de dicha corriente del pensamiento, en nuestro país, es lo siguiente:

²⁸ Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, 33ª edición revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994. Págs. 218 y 219

PRIMERO.- Evidentemente constituye una teoría esnobista , exótica, que responde más que nada a las peculiares características del gobierno francés

SEGUNDO.-Es una forma mediante la cual el Estado, descentraliza funciones y servicios que originalmente le corresponden, pero que por el hecho de que dicha administración descentraliza lo presta más adecuadamente, opta por delegarle dichas atribuciones.

TERCERO.-Como resultado de tal descentralización, el estado crea una institución pública con personalidad jurídica y patrimonio propios, y sujeta a un régimen legal, cuyo fundamento constitucional en nuestro país es el artículo 115 constitucional, dando nacimiento al municipio.

CUARTO.- La formación de dichas entidades no responde a procesos tradicionales, sociológicos, naturales o étnicos de una determinada región, sino que obedece a una necesidad del estado de descentralizar funciones.

QUINTO.- El Municipio, forma típica de este tipo de descentralización no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni poder que se encuentre al lado de los otros poderes expresamente reconocidos por la Constitución General de la República Mexicana.

Con lo anterior, damos por concluida dicha doctrina, por lo que iniciamos el desarrollo de la segunda teoría.

La segunda teoría es aquella que considera al Municipio como un nivel de gobierno.

Quienes se apoyan en esta doctrina, señalan que el municipio constituye un tercer nivel de gobierno, al lado de los otros dos ya tradicionales niveles que son: el Estatal y el Federal.

El maestro Reynaldo Robles Martínez es uno de los tratadistas que postula esta tesis y para quien: *“El municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana”*²⁹

Asimismo el mencionado autor señala: *“El municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio posea una sólida base jurídica – constitucional que lo convierta en un tercer nivel de gobierno, es también el resultado de una decisión permanente, refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó en la Revolución.”*³⁰

También debemos señalar, que la base jurídica –constitucional en la cual sustenta su discurso el mencionado autor, dimana del propio precepto de nuestra Carta magna, pues considera que así como la Federación – de conformidad con el artículo 40 del propio ordenamiento constitucional- está compuesta de estados libres y soberanos; cada entidad, según con lo dispuesto en el artículo 115 del mismo ordenamiento, está integrada por municipios. También reafirma dicha postura, al manifestar que el artículo 3ero en su primer párrafo y fracción IV, establecen la concurrencia de los tres niveles políticos, lo que no deja duda para considerarlo más como un nivel de Gobierno.

Concluyendo con el presente tema, abreviaremos esta postura de la siguiente manera:

PRIMERO.- Esta doctrina tiene características diferentes de la anterior, pues la primera considera al municipio, o al menos , le da un enfoque para su estudio de un organismo descentralizado por región.

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo; Op. Cit., Pág. 132

³⁰ Ibidem; Pág.132.

SEGUNDO.- Instala al municipio como un nivel de gobierno con poderes autónomos, similar al estatal y al federal; es decir, lo considera no sólo como un órgano administrativo, sino como un verdadero centro político de decisión y con plena capacidad para autogobernarse.

TERCERO.-Manifiesta que el municipio es la célula política básica de la federación, siendo además la única forma en que se dividen territorialmente las entidades federativas y la base de la organización política administrativa de éstas.

Concluido este análisis de las doctrinas que consideramos fundamentales con respecto a la naturaleza jurídica del municipio mexicano, expondremos, pero muy brevemente algunas teorías referentes al origen del municipio, cuyo desarrollo consideramos imprescindible para analizar el artículo 115 constitucional.

Estas doctrinas, son los puntos de vista de diversos tratadistas que se clasifican desde el punto de vista de cómo se origina el municipio, las cuales enunciaremos de la siguiente manera:

- a) Tesis Sociológica.
- b) Tesis Jurídica; y,
- c) Tesis Ecléctica.

A continuación explicaremos cada una de ellas

TESIS SOCIOLOGICA.- Esta doctrina sostiene que la creación del municipio es anterior a la creación del propio Estado, aludiendo que su formación se debe más que nada a un proceso de creación y de integración social, primordialmente. El instinto gregario del ser humano, conlleva a este a este a organizarse solidariamente. Poco importa a los sustentantes de esta teoría el que haya o no reconocimiento por parte del Estado, pues el municipio existiría sin él.

TESIS JURIDICA.- Para esta doctrina, el municipio no puede existir, pues es la ley, la que lo crea, organiza y sustenta, por lo que antes de su establecimiento sólo existen conglomerados humanos en determinadas circunscripciones territoriales, es decir, simples elementos fácticos que la ley organiza.

TESIS ECLECTICA.- Pretende conciliar ambas posturas, pues manifiesta, que si bien existen comunidades con las características suficientes para que en derecho sea considerada como municipio, no lo será hasta en tanto no sea sancionado como tal por la ley.

Con respecto a las dos primeras tesis, que nos hablan de distintos orígenes del municipio, podemos considerar a esas posturas como antagónicas que se combinan y dan lugar a una tercera postura que es la que entendemos como ecléctica.

También es importante mencionar que algunos autores ya han hablado respecto de los orígenes del municipio y explican conforme a su opinión y conocimiento ese proceso de transición del municipio, tal es el caso del Sociólogo Fernando Toennies, quien expone una clasificación en el año de 1887, y que refieren en su libro ELEMENTOS JURÍDICOS- HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, los licenciados Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. Es el caso que Fernando Toennies, hace una distinción entre dos tipos complejos o grupos sociales como son la comunidad y la asociación. Respecto a la primera refiere: “Son comunidades o grupos sociales comunitarios, las colectividades basadas en una previa unidad sangre, convivencial, cultural, proximidad, etc.) y continúa en ese sentido diciendo: “Dentro del marco general de la sociedad se encuentra la asociación y la comunidad, y es ésta la que en esencia da vida al sentimiento municipalista”³¹

Asimismo, el mencionado sociólogo citado en dicha obra continúa refiriéndose a esta bifurcación de los grupos sociales diciendo que: *“Para entender su*

³¹ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. “Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México” Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, Págs.16

importancia, es necesario compenetrarse de que el inicio municipal, propiamente dicho se debe a los lazos de unión, de sentimiento y de espíritu de sus miembros. Estos vínculos de unidad de los miembros de una comunidad pueden o no institucionalizarse, posteriormente hasta formar un tipo diferente de unión, pero su institucionalización no le da vida al municipio.”³²

Cabe mencionar que los autores de dicha obra también refieren lo siguiente respecto a este tema: *“De cualquier manera, el municipio en su acepción lata, tiene dos connotaciones principales; el natural y el político o institucional. El primero se forma con la agrupación de hombres amparados bajo la dependencia y protección recíproca, y su origen se remonta al surgimiento del mismo hombre, como un efecto de sociabilidad, con tendencia ésta, a institucionalizar las relaciones sociales”³³*

Así continúa diciendo:

“Se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión a sus propios fines como institución y a los de sus componentes como asociación de ésta”³⁴

“Es decir, el municipio nace como una forma natural, inconsciente de unión entre los seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y, por lo mismo, a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político en su connotación más amplia”³⁵

Ya para finalizar concluye con una clasificación que es importante para este trabajo, y que se refiere a la distinción de diversos tipos de municipios de acuerdo a su

³² Virgilio Muñoz y Ruiz Massieu, Mario; Op.Cit. Pág. 16

³³ Ibidem; Pág. 16

³⁴ Ibidem; Pág. 16

³⁵ Idem. Pág. 17

organización y que dichos autores consideran: *“Hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria que institucionaliza políticamente su régimen social”*³⁶

Para concluir, y por lo que se refiere a la postura de un servidor, considero más adecuada la teoría ecléctica, pues si bien, es cierta la necesidad de la ley para el reconocimiento del municipio en nuestro país, no es menos cierto la preexistencia de elementos fácticos, o sea los elementos étnicos, geográficos, culturales, etc., mismos que implican lo sociológico del particular.

Por otro lado, debemos indicar que parece irónico que el Constituyente de 1917, habiendo debatido tanto respecto de la libertad hacendaria municipal y otras cuestiones, no haya considerado la necesidad de plasmar en nuestra Carta Magna un concepto relativo al municipio.

Ante tal preterición, hemos de intentar definir, ahora sí, la naturaleza jurídica del municipio, de conformidad con las anteriormente expuestas.

Es indudable que el artículo de nuestra Constitución General contempla varios principios básicos fundamentales del municipio mexicano; sin embargo, creemos que la parte central de este artículo, reside en el primer párrafo, al que reconocemos gran importancia, y cuya redacción no ha cambiado desde el momento que fue concebido y consignado en la constitución de 1917.

Ese párrafo establece como mandato el que las entidades federativas tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

³⁶ Idem. Pág. 17

En ese sentido, debemos distinguir que no es lo mismo ser parte de una división territorial, que una descentralización por región o por servicio, aunque quizás la inclusión del catálogo de servicios públicos en el artículo 115 constitucional en el año de 1983, confundió a varios tratadistas en cuanto a considerar al municipio como administración descentralizada por región.

Sin embargo, no consideramos que se trate de un organismo descentralizado de la administración pública, cualquiera que esta sea, pues bastaría preguntarnos ¿Qué es lo que se pretende descentralizar? Porque indudablemente la descentralización implica la existencia de un centro de poder, de funciones o de atribuciones, esto es se presupone un régimen centralizado, tanto políticamente como administrativamente. Para dicha pregunta podríamos responder de dos formas: El Estado Federal o cada entidad federativa, empero sí decimos la República Mexicana, sería tanto como admitir que primero se formó la federación, lo cual considero poco afortunado y en detrimento del Pacto Federal, suscrito por los estados de nuestra república; y sí así fuere, tendríamos que pensar en la existencia de un Estado Centralista, que únicamente tomaría al municipio como simple base de su descentralización y planeación demográfica, en detrimento del municipio considerado como un fenómeno sociológico de organización política y administrativa. Por lo que toca a nuestro punto de vista, consideramos que la descentralización de lo federal corresponde a razones de otra índole como sería la prestación de servicios públicos federales, que deben de llegar a diversos lugares en toda la República Mexicana, respetando siempre a la institución municipal sin la intención de imponerle alguna carga o exigirle sumisión al ámbito federal.

Tocante a la descentralización administrativa del gobierno de los estados de la república, podríamos responder en primer término que también puede descentralizar funciones y servicios públicos propios de cada estado, respetando obviamente al ámbito municipal, pero aquí si nos encontraríamos con el imperativo constitucional que opera en el primer párrafo del artículo 115 constitucional – el cual manda como ya dijimos- a los estados a organizarse y dividirse en determinada forma; sin embargo, aun

con lo expresado en dicho mandato, no se desprende que el municipio sea efecto de la descentralización del gobierno de cada entidad federativa; simplemente podemos decir que se ordena que se tome al municipio como base o criterio de la división territorial y organización política y administrativa de cada estado, pero nada más. En este sentido se pronuncia el maestro Moisés Ochoa Campos, quien en su obra manifiesta lo siguiente:

“La Constitución tampoco afirma que el municipio sea la base de la descentralización del gobierno de los Estados; manda sencillamente que el Estado se organice políticamente en municipios y que éstos sean, al propio tiempo, circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal.”³⁷

c) La Reforma del 1983 al artículo 115 de la Constitución Política Federal

Consideramos que la reforma efectuada en ese año una de las modificaciones más trascendentales en la institucionalización del municipio, ya que viene a dar certeza jurídica en varios ámbitos relacionados con el municipio.

No podemos minimizar ni desdeñar las anteriores reformas, como el caso de la de 1946, mediante la cual se otorgó a la mujer el derecho de votar por primera vez en los comicios municipales; no obstante es más trascendente para la vida institucional del municipio la reforma de 1983, ya que es una reforma estructural que aporta elementos esenciales al municipio en nuestra Carta Magna. Al respecto, debemos hacer hincapié en que esta reforma vino a ordenar varios aspectos del municipio en México, de igual forma da certeza en distintas esferas del ámbito municipal que no estaban bien definidas ni tenían una base jurídica clara, ya que si de hecho existían en

³⁷ Ochoa Campos, Moisés; Op. Cit., pág. 157

la práctica cotidiana de dicho instituto, no es menos cierto que no eran, al menos legalmente obligatorios o potestativos. Asimismo, cabe señalar que con esta reforma se da solidez a la institución del municipio en México porque comprende aspectos relativos a:

- a) Desaparición y suspensión de los poderes municipales, así como la revocación de los Ayuntamientos o de alguno de sus integrantes. Sobre este punto de la reforma es importante mencionar que se establece la base jurídica para ir resolviendo diversos conflictos que se presentan en el devenir municipal, ya que dentro de un marco de responsabilidades y sanciones administrativas las legislaturas de los estados se erigen como cuerpos calificadoros y sancionadores de faltas en que pudieran incurrir los ayuntamientos o de alguno o algunos de sus miembros.
- b) Otro de los puntos que toca la reforma se refiere a la facultad reglamentaria que tiene cada ayuntamiento de emitir de acuerdo con sus condiciones, su economía, sus costumbres, su política etc., de emitir sus bandos y reglamentos con los cuales regulará su organización, su funcionamiento, su desarrollo, los servicios que presta etc., y que estén acordes con la legislación que emita la legislatura de cada entidad federativa.
- c) Los servicios públicos municipales, es otro aspecto que comprende la reforma, estas actividades técnicas-administrativas que desarrollará el municipio deben satisfacer una necesidad colectiva, pero ¿Podíamos llamar mínimos o máximos los que enuncia la Constitución? Entre los servicios públicos municipales que cita el precepto constitucional podemos señalar: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera

- d) Ingresos municipales. Aquí la reforma viene a determinar cuántos y cuáles serán los ingresos que percibirán los municipios para financiar sus actividades, las cuales se desprende del artículo constitucional estarán integrados por: a) contribuciones; b) Participaciones federales; c) Ingresos por la prestación de servicios públicos. Asimismo es importante resaltar lo prescrito por el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional que a la letra dice:

“Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”

En este aspecto de la reforma se faculta a la legislatura para que intervenga en las finanzas públicas de los ayuntamientos, pues se determina que sea este poder el que expida la Ley de ingresos municipales, que es la base legal o catálogo que define cuantas y cuales son las fuentes de ingresos de los cuales puede disponer un ayuntamiento.

Por otro lado, se condiciona a que el gasto municipal que se refleja en la Cuenta Pública, sea objeto de una revisión por la legislatura estatal, lo que implica una intervención constante del congreso local, lo que me parece que en un momento puede quedar al arbitrio de los congresos locales el uso que representa esta facultad al no sentar alguna base o parámetro constitucional que defina esa actividad.

- e) Introducción del principio de representación proporcional. Mediante este mecanismo se permite que en los comicios municipales se integren regidores y/o síndicos de los partidos que no obtengan el triunfo electoral mediante el cálculo que se realice aplicando las fórmulas establecidas en las leyes electorales de la entidad.

- f) Establece las bases constitucionales sobre las cuales se expedirán las leyes laborales que sancionarán las relaciones de trabajo entre los ayuntamientos y sus trabajadores.
- g) La reforma también faculta a los ayuntamientos a participar en la zonificación y planes de desarrollo urbano, así como en la creación y administración de sus recursos territoriales, en el control y vigilancia del uso de suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra.

Con respecto a esta reforma constitucional, el Doctor Juan Ugarte Cortes refiere en su libro “La Reforma Municipal”, que la misma también se produce como consecuencia del cambio sexenal, ya que manifiesta que los compromisos que contrajo el entonces candidato a la presidencia de la república, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, que también llegara a ocupar dicho cargo, influyeron en dicha reforma. Asimismo, dicho maestro expone el entusiasmo que en campaña y en el momento de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que existieron en torno a la importancia del municipio y la necesidad de reformar el precepto constitucional respectivo. Los puntos principales que refiere el Doctor son los siguientes:

“a) En lo político

Se piensa que en lo político deben de evitarse las prácticas caciquiles y de concentración de funciones; debe de fortalecerse el sistema federal, redistribuyendo competencias entre los tres órdenes de gobierno(el federal, estatal y el municipal); y debe darse una mayor y más auténtica participación a los vecinos y a las comunidades a fin de democratizar más los procesos electorales que estén en vigor.

c) En lo económico

El municipio es parte esencial de la geografía nacional; es región o sub-región que debe tomarse en cuenta en los planes de desarrollo; además, es una base para la generación de servicios o para la descentralización de servicios, de industria y

de producción. Al municipio, debe dársele libertad económica prevista en la Constitución.

c) En lo social

La tesis relativa a la sociedad igualitaria, del empleo y bienestar social debe de llevarse a la periferia, para alcanzar el campo, a las comunidades rurales de los municipios. De aquí que a la reforma al artículo 115 constitucional que el plan invoca, prevea la implantación de esos servicios mínimos a realizar en todos los municipios”³⁸

Con esta perspectiva, se advierte que se trata de una iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, concebida ante el reclamo de las diversas regiones donde dicho ex-presidente hizo su campaña y al advertir la gran necesidad de redistribuir las competencias entre los tres niveles de gobierno, así como de otorgar al municipio su libertad económica concluye la necesidad de cambiar esa realidad tan patente, primero como promesa de campaña, después incorporando al Plan de Desarrollo municipal como propuesta de reforma para el cumplimiento de sus fines y posteriormente presentando la iniciativa de reforma y adición del artículo 115 por conducto del Secretario de Gobernación, con fundamento en la fracción I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante el H. Congreso de la Unión, mismo que es recibido en la Cámara de Senadores, en donde internamente se remite a las distintas comisiones encargadas de estudiar aquellas iniciativas que les son turnadas al Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores, dichas comisiones fueron: Primera, de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social.

Es importante referir que hemos entrado al estudio de un documento legislativo, consistente en el expediente número 77 que se formó con motivo de la reforma al artículo 115 en el año de 1983.

³⁸ Cortez Ugarte, Juan; “La Reforma Municipal”, Editorial Porrúa; 1985

Que en su exposición de motivos de la iniciativa se dice: “Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los estados y municipios, y aún más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponden a los Estados de la Federación.”³⁹

Cabe destacar que como resultado del sistema político que imperaba en esos momentos en el país, no hubo modificación al texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal, y que se enviará a la Cámara de Senadores, si bien existieron algunas inconformidades de algunos senadores, quedaron ahogadas ante la decisión mayoritaria del cuerpo legislativo.

Así lo refirieron los integrantes de las distintas comisiones encargadas de analizar y estudiar las iniciativas de decreto de reforma y adición del artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el siguiente comentario: *“Es importante destacar, no obstante que los ciudadanos senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis Dorantes Segovia, advirtieron en el seno de las comisiones, que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito que lo anima y que gracias al desarrollo en cambios jurídicos, pugna por su mejoramiento y que suscriben este dictamen para sumarse al interés nacional de robustecer la vida nacional”*⁴⁰

Es trascendente conocer quienes integraron la Comisiones en el Senado de la República, pues insistimos que se vivía otros tiempos políticos, y el conocer el legislador de carne y hueso nos lleva a conocer a los artífices del preámbulo de la reforma. La Comisión de Puntos Constitucionales estaba integrada por los senadores; Miguel González Avelar, Agustín Tellez Cruces, Roberto Casillas Hernández, Arturo Romo Gutiérrez- quien por cierto firmo la minuta con reserva de la fracción IX y Mariano

³⁹ Expediente número 77, Reformas al artículo 115 Constitucional, iniciativa mandada por el ejecutivo, año primero, periodo ordinario de sesiones, Departamento de Secretaría y Comisiones, Cámara de Senadores, LII Legislatura, Pág. 10

⁴⁰ Idem.

Palacios Alcocer. Por lo que respecta a la Segunda Comisión de Gobernación, se integró por los siguientes senadores; Adolfo Lugo Verduzco, Gonzalo Martínez Corbalá y Salvador Neme Castillo; y la última de las tres comisiones era la Primera Comisión de Planeación y Desarrollo; y estaba integrada por los senadores Adolfo Lugo Verduzco, Luis Dorantes Segovia, Gilberto Muñoz Mosqueda- quien también firmó el documento que se levantó aquel día con reserva de la fracción IX- y también integraba dicha comisión el senador Raúl Salinas Lozano.

Una vez que el proyecto de adición y reforma fue aprobado por la H. Cámara de Senadores y la H. Cámara de diputados, fue turnado por la misma a las legislaturas de los Estados, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal, a efecto de completar la reforma constitucional, y desde luego nos referimos al cómputo constitucional, mismo que arrojó el siguiente resultado, mismo que obra en el expediente legislativo ya citado:

“En el expediente que ha sido turnado a la comisión dictaminadora consta que el proyecto de decreto ha merecido la aprobación de las legislaturas de los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Efectuado el cómputo se desprende que el proyectota merecido la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas y por consiguiente procede a declararse la aprobación de la reforma y adición al precepto de referencia”⁴¹

Como puede apreciarse, la reforma fue muy abundante y substancial después de tanto tiempo que había sido nula en cuanto a aspectos de real trascendencia jurídica y material en el municipio. Asimismo, debemos tener en mente que existen diferencias entre lo que prescribe la norma y el cumplimiento que se le da a la misma, así como el terrible contraste entre la realidad y lo que se plasma en la ley.

⁴¹ Idem.

Sí, mientras que por una parte la ley es deficiente en unos aspectos o impide y trunca expectativas de desarrollo municipal, por otra parte determina un mandato que no se cumple por diversas cuestiones como son las deficiencias económicas, administrativas, políticas o de cualquier otra índole.

d) La Reforma al artículo 115 de la Carta Magna del año de 1999

Con respecto a esta reforma cabe mencionar que tiene un carácter más profundo que la reforma del año de 1983, pues la complementa y detalla, sitúa al municipio con un poco más de libertad, rescatando elementos que nos llevan a pensar más en el municipio como un verdadero nivel de gobierno y no como un organismo administrativo que presta servicios públicos en una determinada demarcación territorial.

Antes de comentar en que se reformó o adicionó el artículo 115 en el año de 1999 queremos hacer referencia al proceso interno que se suscitó en el Congreso de la Unión.

Es el caso que la reforma de 1999 tuvo un origen diverso de la Reforma de 1983, ya que en aquella vez, se dio por iniciativa del ejecutivo federal, mientras que por lo que respecta a la reforma del año que estamos hablando, la iniciativa se dio en el mismo seno del Poder Legislativo Federal, ya que fue resultado de diversas iniciativas presentadas por varios diputados pertenecientes a las diversas fracciones de los diversos partidos políticos representados ante la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura Federal, iniciativas que podemos destacar de la siguiente manera, en cuanto a su orden cronológico, de la fracción partidista que la presentaba y por su contenido.

- Iniciativa de 23 de octubre de 1997, presentada por la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, iniciativa mediante la cual dicho partido solicita que se establezca que las dependencias del gobierno federal y estatal del dominio público o privado de la

administración pública centralizada o paraestatal paguen el impuesto predial.

- Iniciativa de 3 de noviembre de 1997, presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, mediante la cual se busca suprimir la facultad que tiene el Ejecutivo Federal y Estatal, consistente en tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual y transitoriamente.
- Iniciativa del 11 de diciembre de 1997, presentada nuevamente por el Partido del Trabajo, y mediante la cual propone adicionar un inciso i recorriendo el inciso que ya existía y haciéndolo j, a efecto de otorgar a los municipios la facultad de tener a su cargo el servicio de protección civil.
- Iniciativa de 31 de marzo de 1998, propuesta presentada por el partido Acción Nacional, consistente principalmente en otorgar a los ayuntamientos la facultad de expedir sus propias bases normativas.
- Iniciativa de 2 de abril de 1998, propuesta presentada por la diputada María de la Luz Núñez Ramos, del Partido de la Revolución Democrática, mediante la cual presenta novedosas propuestas con las cuales se transformaría de manera substancial la concepción que tenemos del municipio, mismas que no fueron incluidas como parte de la reforma, sin embargo tuvo puntos coincidentes con otras fracciones partidistas que si fueron incluidas en dicha reforma.
- Iniciativa de 23 de abril de 1988, mediante la cual el Partido Revolucionario Institucional solicita se faculte a los municipios para intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.
- Propuesta de 11 de diciembre de 1998, del Partido de la Revolución Democrática, que presenta puntos coincidentes con las iniciativas presentadas por la fracción parlamentaria del PAN.
- Propuesta de 26 de mayo de 1999, presentada por el PRI, mediante la cual plantean la participación de la sociedad civil y la concertación como

instrumento para lograr el desarrollo integral de los municipios y prevé la creación de un consejo municipal de concertación en cada municipio.

Para continuar conociendo las diversas posturas y el proceso anterior a la reforma de 1999, nos dimos a la tarea de investigar en diferentes documentos la realización del proceso legislativo. Al respecto, investigamos en la biblioteca de la Cámara de Senadores lo referente al documento que se formó con ese motivo, encontrando el expediente 304, consistente en Minuta Proyecto de Trabajo que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al revisar el mismo, observamos que luego de ser dictaminado dicho proyecto en la Cámara de Diputados, la misma fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Fortalecimiento del Federalismo y Estudios Legislativos, para efectos de que se tomara el acuerdo de la formulación del proyecto de dictamen, para que una vez que paso a la consideración de los senadores integrantes de las comisiones se aprobará, y por ende se sometiera a la consideración en los términos de este documento, a la discusión y en su caso, aprobación de la Asamblea Plenaria.

Cabe señalar que dentro del documento que aprobaron los senadores integrantes de las mencionadas constituciones, podemos encontrar el criterio seguido en esta reforma al precepto constitucional multicitado.

“La comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el municipio es la célula base de la organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país”⁴²

También se previene que dicho dictamen tiene como fondo la redistribución de las facultades, funciones y responsabilidades, sin soslayar que la cooperación y coordinación entre entidades federativas y municipales, o bien entre éstos, consolidarían el desarrollo de las comunidades y regiones.

⁴² Expediente 304, Minuta proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, año primero, periodo extraordinario de sesiones, Comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Fortalecimiento Municipal, LVII Congreso de la Unión.

Asimismo, refieren la Comisiones en el dictamen que *“El municipio es la entidad política organizada comunalmente, como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación, en su régimen interior, por tanto el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política.”*⁴³

Una vez que las cámaras del Congreso de la Unión emitieron su voto afirmativo y antes de que el proyectote decreto pasara a consideración del pleno del senado para su aprobación se turno a las legislaturas estatales el 25 de junio de 1999 para el correspondiente cómputo, así se indica en el documento que se comenta.

“El proyecto de decreto señalado fue turnado a las legislaturas estatales el 25 de junio de 1999, una vez que las cámaras del Congreso de la Unión emitieron su voto afirmativo al respecto.

Partir de esta fecha y hasta el 12 de octubre pasado, las cámaras del Congreso de la Unión recibieron las comunicaciones de los estados cuyos poderes legislativos aprobaron este mismo proyecto de decreto.

El Senado de la República en su sesión del 12 dio entrada a 22 comunicaciones sobre este asunto y la Presidencia de su mesa directiva resolvió turnarlos a las comisiones unidas que suscriben a efecto de realizar el escrutinio de las aprobaciones emitidas.

Estas Comisiones Unidas recibieron 22 expedientes integrados con la correspondiente comunicación de cada una de las legislaturas estatales, el dictamen generado en cada caso y la resolución aprobatoria emitida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango,

⁴³ Ibidem.

Guerrero, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

De una revisión y análisis de la documentación descrita, se pudo constatar que el texto aprobado por el poder legislativo federal, por el que se reforma el artículo 115 constitucional fue a su vez, aprobado en los mismos términos por las legislaturas estatales, las cuales constituyen en exceso la mayoría que impone el artículo 135 de nuestra Carta Magna, para reconocer como válidas las reformas a ese ordenamiento.

Consecuentemente realizado el escrutinio y comprobada la suficiencia de votos emitidos por los congresos de los estados, las Comisiones de Puntos constitucionales; de Gobernación, primera; y de Estudios Legislativos, cuarta someten a consideración del Pleno del Senado de la República la aprobación del siguiente proyecto⁴⁴

Que una vez que se dictaminó la iniciativa de decreto, se pasó a debate y aprobación en el senado, siendo las siguientes intervenciones las principales:

Postura del Senador José Luis Medina Aguilar:

Refiere 3 razonamientos por lo cual la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional emite su voto a favor de la reforma constitucional.

“Significado histórico, lo entendemos, porque desde el inicio de nuestra vida soberana, el municipio ha sido parte comprometida a favor de las causas más sentidas de los mexicanos, y hoy con la decisión que asumiremos, retomamos los ideales de independencia, libertad, soberanía e igualdad que han animado nuestra luchas por tener un estado de derecho mejor establecido para servir a los mexicanos.

⁴⁴ Idem.

Significado social se desprende de la importancia que desde la aparición en la escena mexicana el municipio ha tenido para aglutinar todos los estratos representativos de la nación.

Significado político, porque junto con las demandas propiamente municipales se han desarrollado las ideas avanzadas de la época”⁴⁵

En este orden de ideas, el senador manifiesta en su intervención, que la iniciativa de decreto ahí discutida era una consolidación de lo que los priístas lograron en el año de 1983 y refiere la importancia del municipio en el escenario nacional.

También añade, que la libre asociación de los municipios podría interpretarse como una vulneración al sistema federal, sin embargo confirma que las entidades federativas son garantía del pacto federal y advierte que la minuta no debe alterar o trastocar principios fundamentales de la constitución.

Por su parte, la senadora Ana Rosa Payan Cervera manifiesta: *“ha sido una lucha del Partido Acción Nacional que el Municipio Libre sea una vigencia en el estado de derecho que día a día rige a este país”⁴⁶*

Hace de Acción Nacional la reforma al decir:

“No es de hoy, no es de ayer, es de hace muchos años que hemos estado luchando por ello. Es por eso que consideramos que este avance conseguido el día de hoy, y con el voto aprobatorio del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, conseguiremos a favor del municipio libre, será parte de un sueño de acción nacional que data ya de hace muchos años.”⁴⁷

También refiere que al establecer en la fracción I del artículo 115 el principio de gobierno municipal *“se deja a un lado la doctrina francesa que ha sostenido que el*

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

municipio es una descentralización por región, descentralización territorial, que según el jurista Serra Rojas, es una forma de de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115; y reglamentado por leyes orgánicas municipales, y que atienden necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial”⁴⁸

Por último para concluir esta intervención de los senadores que participaron de manera verbal, tocó el turno al senador Juan José Quirino

Quien manifiesta la importancia del municipio, pero también comenta que no deben de ser vasallos de las altas autoridades y señala que *“los municipios continúan siendo dependientes del los gobiernos estatal y federal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos, como ejemplo cabría señalar la competencia que en este momento tienen las legislaturas locales de aprobar los presupuestos municipales y que hoy precisamente se propone reformar”⁴⁹*

Sin embargo, pese a que considera la existencia de una deficiencia financiera del municipio, no deja de reconocer la importancia de la misma, aunque para su punto de vista con deficiencias.

Menciona como avances de las iniciativas los siguientes:

Primero, reconoce al ayuntamiento como espacio de gobierno, superando las limitaciones que la reducían a mero administrador.

Segundo, elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejo municipal.

Tercero, fortalece el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, delimitando el objeto y alcance de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales,

⁴⁸ Idem
⁴⁹ Idem.

Cuarto, establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal

Quinto Deja a salvo a cada ayuntamiento el decidir a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal.

Sexto, las competencias municipales exclusivas amplían y garantizan leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas fija las tasas, cuotas, tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos entre otras cosas

Al respecto, debemos señalar dentro de esta reforma que se sustituye la palabra administrado por gobernado, lo que nos da la impresión de una institución de gobierno más que un organismo administrador y prestador de servicios. El nuevo texto de la fracción I del artículo 115 prescribe lo siguiente.

“Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrada por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta ley otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el Gobierno del Estado”

Otro aspecto importante de la reforma se refiere a la facultad reglamentaria con que están investidos los Ayuntamientos, ya que debemos señalar que estos gobiernos presentan una capacidad disminuida en cuanto no presentan como sus equivalentes de gobierno Estatal y Federal, una división de poderes, y por tanto las funciones están concentradas en un único órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, sin embargo, de conformidad con la Teoría de la División de las Funciones Jurídicas, podemos señalar que el ayuntamiento materialmente legisla, creando los denominados

reglamentos. En este sentido, podemos señalar que la reforma viene a sentar las bases de la administración pública municipal, ya que como es el caso del Estado de México, la legislatura expidió un Código Administrativo, mediante el cual se ordena organizar la administración pública del municipio.

Por otro lado, también es novedades considerar dentro de la reforma no sólo un catálogo de servicios públicos, sino otros aspectos relacionados íntimamente con la prestación de los servicios públicos, como es el caso del inciso a de la fracción III, al considerar como parte de esta fracción el tratamiento y disposición de las aguas residuales; y en cuanto al inciso c) también es novedoso el que se agregue al servicio de limpia, el de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, logrando con este tipo de servicios lo que pudiera considerarse como detonante en el desarrollo económico de cada municipio.

Ya para concluir nuestros comentarios con respecto a esta última reforma constitucional del artículo 115, debemos señalar la iniciativa que tienen los Gobiernos Municipales para proponer a las legislaturas locales las cuotas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

CAPITULO II.- MARCO JURÍDICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO

A manera de introducción en el presente capítulo, intentaremos brevemente de definir a que se refiere el Marco Jurídico de las Finanzas Publicas Municipales.

Al hablar de marco, nos viene a la mente el lugar donde colocamos algo, que puede ser una pintura, un título, un diploma, una fotografía etc., lo que sin duda nos permite tener algo, retenerlo; permitiendo que casi siempre esté frente a nuestra vista. Sin embargo debemos emplear, fuera de nuestra expresión coloquial, a la acepción más adecuada dentro del ámbito jurídico. Al respecto, luego de explorar diversos diccionarios de índole jurídica podemos concluir, que casi ninguno previene dicha acepción, pues todos ellos se refieren a marca; no obstante, sí fue posible encontrar los siguientes conceptos en algunos de ellos.

“Marco. (Germ. Mark.)m. Tipo o patrón por el cual deben de contrastarse o regularse las pesas y medidas // Cerco que ciñe, rodea o guarnece algunas cosas y aquel en donde se encaja una pintura, puerta, ventana etc. // fig. Atmósfera, circunstancias que rodean a un acto o acontecimiento(todo ocurrió en un marco de gran expectación). Cfr. Acuerdo marco.”⁵⁰

Por lo que respecta al segundo elemento del cual está compuesto nuestro segundo título diremos lo siguiente:

“Jurídico, ca. (lat jurídicos) adj. Que atañe al derecho o se ajusta a él. Cfr. actos jurídicos, analogía jurídica, aporética jurídica, asesor jurídico, asesoramiento

⁵⁰ Juan Palomar de Miguel, “Diccionario para Juristas, Editorial Porrúa, S.A., Tomo II, J-Z, Primera edición 1981; Primera Edición en Porrúa, S.A.; 2000, Pág. 967

jurídico, asistencia jurídica, autoridades jurídicas, axiología jurídica, axioma jurídico, bibliografía jurídica, bien jurídico.”⁵¹

Y el último elemento, que consideramos suficiente definir solo lo relativo a “finanzas públicas” es:

“Finanzas Públicas; conjunto de normas técnicas, jurídicas y de recursos fiscales relativos a la actividad económica y financiera del Estado. Tienen por objeto el examinar como el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus pagos. A veces se utiliza como sinónimo de Hacienda Pública.”⁵²

Otro concepto, que se emplea y que tiene relación con el anterior, es el de la Hacienda Pública, la cual intentaremos definir ya que en muchas ocasiones se confunde con las finanzas públicas.

“Hacienda Pública. Corresponde a la entidad de derecho público. Bienes y elementos inherentes al patrimonio de la nación, provincias y municipalidades. Conjunto de Bienes propiedad del Estado y vinculado a su administración. Conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc. correspondientes al Estado para satisfacer necesidades de la nación. Ciencia de los medios por el que el Estado se procura y utiliza recurso necesarios para la cobertura de gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes (M. Duverger)”⁵³

Asimismo resultan interesantes los comentarios que vierte el maestro Francisco Moyado Estrada, respecto al marco jurídico representado por las diversas leyes que atienden al municipio.

⁵¹ Valleta, María Laura “Diccionario Jurídico”; 3ra edición, Buenos Aires; Valleta Ediciones S.R.L.; 2004; Pág. 414.

⁵² Ibidem, pág.325

⁵³ Ibidem, pág. 359

“La Constitución que crea al municipio, establece un cuadro básico de servicios públicos y define las bases de la autonomía municipal que debe replantearse a la luz de las necesidades que requieren la cooperación y complementariedad entre diferentes ámbitos de gobierno y diversas entidades públicas y privadas.

Las constituciones locales, que prevén características de sus propios municipios y la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales. Disposiciones que tendrían que ir más allá de la reafirmación de los principios establecidos en la Constitución General, y proponer innovaciones en la organización municipal, de acuerdo con las particularidades de cada entidad federativa y los niveles de desarrollo por región.

Las leyes orgánicas municipales, que establecen la organización detallada de los gobiernos locales, dejando en manos de los congresos locales algunas facultades que limitan el ejercicio de las atribuciones municipales como son: la aprobación de la ley ingresos municipales y la aprobación de la cuenta pública municipal.

Los reglamentos municipales, expedidos por los propios municipios, de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 115 Constitucional y que se enfoca al desarrollo de la comunidad local, pero que sin embargo, queda también sujeto a las bases normativas que deben emitir las legislaturas locales”⁵⁴

Es importante hacer una crítica de lo referido por el maestro Francisco Moyado Estrada, transcrito en el presente trabajo, pues refiere que la Constitución crea al municipio, lo cual desde nuestro punto de vista es incorrecto, ya que la constitución lo que viene a hacer es institucionalizar o consagrar al municipio dentro de su texto, pero nunca a crearlo. En este sentido existe el pronunciamiento de diversos autores que así lo consideran, ya que para algunos autores el Municipio es:

⁵⁴ Anaya Cadena Vicente; Moyado Estrada, Francisco, colaborador del capítulo intitulado “Organización e integración de la administración pública municipal”, “ Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal” (Primera parte), Editado por el INAP A.C., 2002, Pág. 130 y 131.

”La Institución primaria sociopolítica por excelencia. En efecto en el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación. Por lo tanto, como elemento constitutivo entendemos al municipio como un poder autónomo, integrador de un poder soberano, y a la vez reconocido por éste”⁵⁵

Asimismo, refiere del anterior concepto que:

“La anterior conclusión reconoce que a la Constitución del Estado se llega a través de una escala de formaciones peculiares que se conocen por el nombre de Asociaciones. De estas las más directamente vinculadas a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación vecinal, cuya expresión es la entidad municipal”⁵⁶

Claramente, también se desprende la idea de que el municipio no es creado por la Constitución, de la idea referida por el Lic. Francisco Ruiz Massieu:

“Es evidente que los municipios, surgidos antes de la eclosión del Estado mexicano, no intervienen en la institución del federalismo, ni le corresponde integrar el poder revisor, ni la división municipal tuvo relieve para la formulación del Constituyente originario de 1917”⁵⁷

a) Su fundamento en la Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ Ochoa Campos Moisés; “La Reforma Municipal”; Cuarta Edición, Ampliada y actualizada; Editorial Porrúa, S.A, 1985, Pág. 507

⁵⁶ Ochoa Campos Moisés; Op.Cit.; Pág 508.

⁵⁷ Ruiz Massieu, José Francisco; “Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios”; Segunda Edición, 1987, Pág. 59

En nuestro sistema legal es imprescindible hablar de una Norma Fundamental o Primaria, ya que constituye la base jurídica misma del país, de la cual dimanar las demás normas jurídicas; mismas que tienen un carácter secundario respecto de la primera, lo cual constituye una jerarquía entre las normas.

En México, la norma fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene un rango superior respecto a las demás, a ella se debe la existencia de todas ellas, es el principio de nuestro sistema legal.

Para algunos tratadistas de Derecho Constitucional, como el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, definen a esta característica de la Constitución como fundamentalidad, y manifiesta que “Entraña por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Consiguientemente, el concepto de fundamentalidad equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es la “ Ley fundamental” al mismo tiempo es la “ Ley Primaria.” Este atributo, además implica que el ordenamiento constitucional expresa las decisiones fundamentales de que hablamos con antelación, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia, y la norma básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que esta es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, así como “la superlegalidad” de sus disposiciones preceptivas en terminología de Maurice Hauriou”⁵⁸

Para abundar sobre el tema, continúa diciendo acerca de la Constitución:

“Norma fundatoria de toda estructura de derecho positivo del Estado, sin la cual ésta no sólo carecería de validez, sino que desaparecería. La índole formal de

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”; Decimoséptima edición; 2005; Editorial Porrúa, S.A. de C.V; Págs. 357 y 358

dicha cualidad estriba en que, independientemente de que el contenido de las disposiciones constitucionales esté o no justificado, es decir, prescindiendo de que se adecuen o no a lo que, con Lasalle, hemos denominado “Constitución Real”, el ordenamiento que las comprende es el apoyo, la fuente, y el pilar sobre los que se levanta y conserva todo el edificio jurídico del Estado, o sea, conforme a la concepción kelseniana, la base de la pirámide normativa. Como es bien sabido, esta pirámide se integra con las normas primarias o fundamentales, las normas secundarias o derivadas de carácter general y abstracto y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales).⁵⁹

Para complementar el tema, invocamos la obra “Estudios Constitucionales”, cuya autoría corresponde al Doctor Jorge Carpizo, en la que define dicha característica de la siguiente manera:

“El artículo 133 del código supremo mexicano de 1917 establece:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”⁶⁰

Al respecto el autor recuerda:

“Este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas instituciones y el ideario del pueblo”⁶¹

⁵⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; Op. Cit.; Pág. 358

⁶⁰ Carpizo, Jorge, “ Estudios Constitucionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, pág.1

⁶¹ Carpizo Macgregor; Jorge; Op. Cit.; pág 1

Esto es, la supremacía de la Constitución, está señalada en la propia Constitución, en el artículo 133, precepto que supone que la Constitución es la Ley Suprema en toda la Unión, aun cuando existan disposiciones en contrario de las constituciones o leyes de los estados.

El maestro Arturo Pontifies Martínez nos da su acepción de lo que entiende por Constitución, *“En su acepción llana es la Ley Fundamental de la organización de un Estado. De esta definición puede retomarse el carácter de Ley fundamental, con lo que se deslindarían las características de una Constitución en relación a otras leyes”*⁶²

Por otra parte, en tratándose de las Finanzas Públicas Municipales, debemos de buscar en nuestra Ley Fundamental o Suprema, en donde quiso el legislador insertar su fundamento, mediante el cual se le diera sustento al marco jurídico de las finanzas públicas de los municipios; que en este caso, debemos entender por marco jurídico al cerco que ciñe o rodea las normas jurídicas, técnicas y recursos fiscales, relativas a una actividad económica y financiera que atañen a un ente público

Por otra parte, es importante conocer cual es la Interpretación que la Suprema Corte de Justicia a entendido por Fundamentalidad y Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hemos revisado múltiples jurisprudencias, y a continuación transcribimos la que nos pareció más idónea:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

⁶² Anaya Cadena, Vicente, Coordinador; Pontifies Martínez Arturo, Colaborador de capítulo intitulado “Marco institucional y jurídico del municipio”; “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal” intitulada “El gobierno y la gestión municipal en México” (Primera Parte); Editado por el INAP, 2002, Pág. 119

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema en toda la Unión...” parece indicar que no solo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben de emanar de la Constitución y ser aprobada por un órgano constituido como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben de estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto de a la jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de de “leyes constitucionales, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local: Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el estado federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas las autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de la entidades federativas y, por medio de su ratificación obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 constitucional lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “ Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados” No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92 publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60,

correspondiente a diciembre de 1992, Pág. 27 de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENE LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”⁶³

Pues bien, conocido lo anterior, debemos decir que, como ya lo habíamos expuesto en el anterior capítulo, el municipio mexicano, tiene su fundamento legal en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, mismo precepto que tiene su fundamento histórico como un reclamo de la falta de reconocimiento en la época prerrevolucionaria por actos de relegación en el porfirismo. Por ende, en su oportunidad, es plasmado por el Constituyente de 1917, quienes estaban ávidos de introducir y reconocer en nuestra Carta Magna las instituciones y principios que tanto anhelaban los mexicanos, por eso es ahí donde debemos encontrar nuestro fundamento jurídico, y más exactamente nos referiremos a la fracción IV, del artículo en comento de nuestra norma fundamental, en el cual se sientan las bases para regular las finanzas municipales, Es importante conocer de principio a fin el contenido que prescribe esta fracción en la Constitución Federal, ya que nos permite conocer cuales son los elementos, conceptos etc., que el constituyente dispuso incluir en dicho precepto constitucional, por lo que a continuación se hace la referida transcripción:

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

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

⁶³ Tesis, LXXVII/99; Tomo X, Noviembre de 1999; fuente Semanario Judicial de la federación y su Gaceta; Instancia, Pleno; Novena Época.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares bajo cualquier otro título, para fines administrativos o propósitos distintos a los públicos.

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

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de los ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien por quienes ellos autoricen, conforme a la Ley.⁶⁴

Como se advierte la disposición transcrita a aumentado con respecto al texto original que redactará y aprobara el constituyente de 1917, así podemos destacar,

⁶⁴ Oropeza Martínez, Humberto, "Administración Pública Municipal" Estudio preliminar del municipio libre, Editorial Trillas, primera edición, 2001; Págs. 45 y 46

de entre otras cosas, que gracias a las reformas de esta disposición, ya no queda tanto al arbitrio de las legislaturas de los estados el definir las contribuciones que les corresponden a los ayuntamientos, ya que el texto constitucional actualiza un mínimo de recurso que necesariamente debe obtener cualquier ayuntamiento, y por ende, se desprende que es lo que administrarán en sus haciendas. De igual manera ya no se definirá de modo arbitrario por la legislaturas de los estados, el hecho de que las contribuciones “en todo caso serán las suficientes”, sino que establece cuales son esas contribuciones que en todo caso le pertenece, de ahí la importancia de saber el contenido que tiene el texto reproducido, ya que todo esta en la Constitución, nada fuera de ella.

Asimismo, tenemos que considerar importante en el estudio del presente capítulo la exégesis del contenido en la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este caso, es importante señalar lo que el Ex presidente de la República; Licenciado Miguel de la Madrid manifestó en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto presentada, ante el Senado de la República:

“Por ende en este renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios, consignamos la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en caso de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de de alguna de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuye igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los egresos de los municipios deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado”⁶⁵

Lo anterior implica los cambios que transformaron la materia hacendaria, regulada anteriormente en la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

b) Su Fundamento en la Constitución Política del Estado de México.

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma Suprema, Primaria o Fundamental, en atención a lo que ya expusimos en el anterior inciso; tenemos que señalar que cada Constitución Local constituye una norma , cuyo texto, en atención de esa supremacía constitucional debe ajustarse al contenido establecido en la norma fundamental, es decir, la Constitución Política Federal; sin embargo, muchas de las ocasiones las legislaturas locales no parecen ajustarlas a lo dispuesto en nuestro máximo ordenamiento.

⁶⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, Op. Cit

Dentro del marco jurídico del que hablamos, la constitución de cada una de las entidades federativas corresponde a las peculiares necesidades de su idiosincrasia, la cual se plasma en ese ordenamiento constitucional de cada estado, el cual no puede contravenir en forma alguna a la Constitución Federal.

En ese sentido, se busca guardar la unidad del estado federal, así lo refiere el maestro Feliciano Calzada Padrón, en su libro intitulado “Derecho Constitucional” ya que refiere lo siguiente:

“Mientras que cada estado pueda darse asimismo la constitución local que más convenga a sus propios intereses, costumbres, ubicación, geografía o comportamiento social de sus habitantes, esta deberá estar sometida a los lineamientos de la Constitución Nacional, sin que en ninguna circunstancia pueda contravenirla, ya que ella representa la unidad del Estado Federal”⁶⁶

Es en la propia Constitución Federal en la que se prevé en distintos artículos sus atribuciones y autonomía de cada entidad federativa:

“Las atribuciones de las entidades federativas que consolidan su autonomía y capacidad jurídica se establecen en los artículos 40, 41, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia Constitución y de ella derivan sus respectivas normas y la legislación que se menciona en los incisos anteriores, tales como las leyes orgánicas correspondientes de los poderes estatales, las de hacienda, planeación, salud, educación, procesos electorales y la legislación civil y penal del orden local”⁶⁷

De igual manera el Doctor Jorge Carpizo Macgregor, refiere:

⁶⁶ Calzada Padrón Feliciano, “Derecho Constitucional”; Primera Edición 1990; Primera Edición en Editorial Porrúa, 2005, Pág., 2003

⁶⁷ Anaya Cadena Vicente, Op. Cit., Pág. 121

“El tercer principio del estado federal es que cada entidad federativa se da a sí misma su constitución. Esta es la idea de autonomía que es muy diferente de la soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Ahora bien, cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir, poder limitado”

No obstante y en lo referente a la autonomía, dicho pensamiento no es compartido del todo por el maestro Feliciano Calzada Padrón, quien con respecto al tema manifiesta que: “Particularizando la interpretación del artículo 40, observamos que existe una división de la soberanía, tanto entre la Federación, como entre las entidades federativas, las que se convierten en instancia decisoria y suprema dentro de su propia competencia(Art. 40)”⁶⁸

Al respecto no podemos negar que existe un poder supremo depositado en la Federación, que tiene un ámbito de competencia mayor que el de cada entidad federativa, y que por el hecho de dictarse su propia Constitución, cabría el hecho de pensar en una autonomía, y sin querer entrar en interpretaciones de ninguna índole es, sin embargo tangible el hecho de que el artículo 40 de la Carta Magna menciona tanto soberanía en el ámbito de los Poderes de la Unión, como soberanía en las entidades federativas.

Aquí es importante citar un dato importante en la historia sobre la concepción de soberanía, que encontramos en el libro del maestro Moisés Ochoa Campos, ya que refiere que en el ayuntamiento de la Ciudad de México en el año de 1808, y estando como síndico el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, refirió lo que

⁶⁸ Calzada Padrón Feliciano, Op.Cit.; Pág. 203

podiera considerarse como un antecedente de lo que hoy se considera como Soberanía, asimismo dicho autor manifiesta que dicha idea fue la inspiración de Don Miguel Hidalgo y Costilla, ya que el Licenciado Francisco Primo de Verdad fue asesinado, y aquella idea de soberanía era: “La Soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que la forman y con particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan lo voz pública, lo cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía”⁶⁹

Para el autor de “**Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios**”, la Soberanía, la Autonomía y Libertad Municipal las define de la siguiente manera:

“**Soberanía**, es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse asimismo, sin limitación externa o interna;

Autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y

Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza, por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad”⁷⁰

Sin pretender profundizar sobre este particular, entraremos en el tema del presente inciso y que se refiere al fundamento jurídico de las finanzas municipales en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Es evidente que no sólo la Constitución estatal se ajusta a los principios generales que dimanen de la Constitución General de la república sino que le dan un toque particular en torno a lo financiero y

⁶⁹ Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., Pág. 210.

⁷⁰ Ruiz Massieu, José Francisco, “Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios”; Primera edición, Editorial Porrúa, S.A; 1986; Pág. 62

definen sus relaciones con los múltiples ayuntamientos de su demarcación geográfica, así lo puntualiza el maestro José Merino Mañón en su libro intitulado “ **UNA NUEVA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL**” en el cual refiere: “Las Constituciones Políticas de las entidades federativas por su parte, establecen, con diversidad de criterios, reglas para el ordenamiento de las finanzas públicas municipales y de la interrelación financiera entre el gobierno estatal y los ayuntamientos. En general, estas normativas adolecen de los mismos problemas que se observan con la relación federal, aún cuando sus efectos para el caso municipal, mucho más significativos por abarcar un mayor ámbito de competencia y alcance”.⁷¹

Para continuar con el tema, tal y como referimos que la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, es el fundamento de las finanzas públicas municipales en la Constitución General, por lo que corresponde al ámbito de competencia en el Estado de México, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es el marco estatal que compete en tratándose a las finanzas públicas del municipio, cuya redacción vigente reformó y adicionó a la Constitución mexiquense de 31 de octubre 1917, mediante el Decreto Numero 72 expedido por la LII, publicada en la Gaceta de Gobierno de 27 de febrero de 1995. Por lo que es en ese orden descendente la que debemos revisar en cuanto a la materia que estamos analizando. En este caso, después de una breve pero sustanciosa revisión, encontramos que en dicho ordenamiento jurídico estatal, en cuanto a su Título Quinto se regula lo que se denomina *Del poder público municipal*; el cual esta integrado de cuatro capítulos que son: Capítulo I, *De los municipios* ; Capítulo II, *De los miembros de los ayuntamientos*; Capítulo III, *De las atribuciones de los ayuntamientos*; y, Capítulo IV, *De las atribuciones de los presidentes municipales*. En este caso el tema a que nos referimos esta contenido en el Capítulo III que trata *De las atribuciones delos ayuntamientos*, y específicamente hablamos del artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual es el homólogo de la fracción IV de l artículo 115 de nuestra Constitución Federal.

⁷¹ Merino Mañón, José: “Una nueva Hacienda Pública Municipal” (apuntes para el análisis de su reforma), una coedición entre el INAP,A.C. y el Ayuntamiento de Tlalnepantla, Pág. 35

Este artículo de la constitución mexiquense se ajusta a lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento, con las particularidades que debe guardar la constitución local, y que a continuación transcribiremos:

“Art. 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:

I. Percibirán las contribuciones incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejor, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

II. Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;

III Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

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

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 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.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quienes ellos autoricen, conforme a la Ley.”⁷²

Cabe agregar lo señalado por el Maestro Moisés Ocho Campos en cuanto a que en el ámbito estatal, La Constitución y la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa “debe ajustarse a los preceptos generales establecidos en la materia para todo el país, pero recogerá en sus disposiciones, los factores locales, para incorporar e imprimir sus modalidades en el régimen municipal del respectivo Estado. En todo lo que la legislación federal no establezca preceptos normativos o deje a los Estados la facultad de amoldarlos a las necesidades regionales, la legislación estatal ejercerá decisiones jurídicas soberanas. A este ámbito legislativo, corresponde señalar normas generales dentro de cada Estado y el Municipio”⁷³

⁷² Carbonell, Miguel, “ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Revisión y actualización, 1era Edición, actualizada; Editorial Porrúa; Año 2005

⁷³ Ochoa Campos, Moisés; Op.Cit., Pág. 510.

De esta manera estamos en aptitud de entender por cuanto al ámbito estatal cual es el fundamento de la constitución estatal que sustenta en el ámbito local, el marco financiero de los municipios mexiquenses, por lo que pasaríamos al siguiente inciso del presente trabajo relativo al marco jurídico de las finanzas públicas municipales que hemos denominado integración de la Tesorería pública municipal de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

c) Integración de la Tesorería Municipal, de conformidad con lo que prescribe la Ley Orgánica Municipal del Estado libre y Soberano de México.

“La Constitución contiene disposiciones de carácter fundamental y básico, así como principios y fórmulas; en el caso del Municipio el artículo 115 contiene esos principios, que por ser muy generales no son aplicables a casos concretos esto es, el mencionado artículo no explica a detalle como organizar específicamente un Municipio, ni describe como debe funcionar, no regula las actividades concretas que debe realizar para alcanzar sus fines y tampoco regula las relaciones que surgen con motivo de su actividad; de esto se desprende la necesidad de crear disposiciones secundarias que desarrollen los principios o bases señalados en la ley fundamental, para que con ellas se pueda regular concretamente la organización, funcionamiento y regular las relaciones jurídicas del Municipio.”⁷⁴

Como se desprende del texto anterior redactado por el Maestro Reynaldo Robles Martínez en su libro intitulado el Municipio, La Constitución General de la República, solamente contempla principios muy generales que por lo mismo no son aplicables a los casos concretos, asimismo cabe señalar que por lo que respecta a la Particular de cada estado, tampoco incumbe esta tarea de particularizar a casos específicos dichos principios rectores contenidos en el artículo 115 de nuestra Carta

⁷⁴ Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit. Pág. 262

Magna, sino que en dicha Constitución política estatal se ajusta a lo prescrito en la Norma Fundamental, es decir al marco jurídico-constitucional de la entidad federativa de que se trate, con las peculiaridades y características que tenga ese estado.

En ese sentido el mismo maestro Reynaldo Robles Martínez refiere que el nombre de esas leyes secundarias de las cuales hablamos son:

“Las disposiciones a las que nos referimos, han sido denominadas por la doctrina como leyes orgánicas y leyes reglamentarias”⁷⁵

Asimismo, y es muy importante para la realización del presente trabajo nos da una definición de ley Orgánica comentando lo siguiente:

“Por ley orgánica entendemos el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto: Crear unidades con competencia específica y determinar las características y requisitos que deben satisfacer las personas que integran cada una de las unidades y su funcionamiento.”⁷⁶

Sobre el tema encontramos también lo siguiente:

“De acuerdo a su definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal, de acuerdo con las disposiciones de las Constituciones General de la República y la de los estados, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman el municipio; así como sus fines de estructura básica atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa”⁷⁷

⁷⁵ Ibidem, Pág 262

⁷⁶ Ibidem, Pág. 263

⁷⁷ Anaya Cadena, Vicente; Op. Cit.; Pág 121

Sin pretender transcribir las ideas del maestro Reynaldo Robles Martínez, diremos que sigue tratando el tema diciendo que la ley Orgánica Municipal del Estado de que se trate, debe comprender todos los órganos necesarios que desarrollarán los principios contenidos en la Constitución General de la República, mismos órganos que deben estar bien determinados y definidos, así como la competencia y atribuciones para su desenvolvimiento, también refiere que deben estar señalados los requisitos que deben cumplir las personas que integren dichos órganos. Concluye que las leyes que determinen los órganos municipales y desarrollen los principios básicos contenidos en la Constitución Política Mexicana deben ser de dos tipos, en el caso de las leyes que se encarguen de definir los órganos municipales y sus competencias, como ya lo referimos serían las leyes orgánicas municipales; mientras que la ley secundaria que desarrolla los principios contemplados en artículo 115 constitucional la llama “Ley Reglamentaria Municipal”

Por lo que se refiere al caso específico del Estado de México en lo que respecta al tema, hemos continuado haciendo nuestra investigación, recopilando bibliografía de autores mexiquenses para seguir ahondando más en el tema; así tuvimos oportunidad de consultar la obra intitulada “Panorámica Legislativa del Estado de México 1824-1993” del maestro Gerardo Sánchez Sánchez, libro que consideramos básico en dicha entidad federativa para conocer las muy diversas leyes, así como los antecedentes de todos los ordenamientos jurídicos mexiquenses. En cuanto al tema el maestro Gerardo Sánchez refiere:

“La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, determina que las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado con otros Municipios, es decir, el ámbito competencial de las autoridades municipales se encuentra determinado en forma expresa por la Ley y los convenios de tal manera que las facultades de los tres niveles de gobierno se

encuentran delimitados en forma expresa por el texto de las normas que le son aplicables.”⁷⁸

Nos parece más propio que antes de hacer algún comentario sobre su contenido, hagamos una breve reseña histórica sobre su evolución y antecedentes de dicha ley. Naturalmente, lo hacemos basándonos en la obra referida del maestro Gerardo Sánchez y Sánchez.

No haremos una transcripción de sus comentarios, sin embargo trataremos todos y cada uno de los antecedentes que el maneja.

En primera instancia, diremos que el texto vigente de "La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fue emitida mediante decreto número 164, expedido por la H "LI" Legislatura del Estado de México, y publicada en la Gaceta Oficial el 2 de marzo de 1993.”⁷⁹

Como antecedente, refiere el maestro Gerardo Sánchez Sánchez, “Las primeras disposiciones legislativas, decretadas para la formación de la Ley Orgánica Municipal se contienen en el decreto 58 de fecha 4 de febrero de 1903, aprobado por la XIX legislatura, sancionado y promulgado por el entonces gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, José Vicente Villada”⁸⁰

Recordemos, que no fue sino hasta el año de 1917 en que es aprobada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Querétaro por el Constituyente de 1917, en la cual se incluiría el municipio como una institución constitucional de gran trascendencia en nuestro orden jurídico, y que era el anhelo de los distintos actores políticos que participaron en ese horizonte histórico.

⁷⁸ Sánchez Sánchez, Gerardo, “ Panorámica Legislativa del Estado de México 1824-1993”Editorial Toluca, México 1993, 1era edición, Págs. 110 y 111,

⁷⁹ Carbonell, Miguel, Op. Cit. Pág.101

⁸⁰ Sánchez Sánchez, Gerardo; Op.Cit. Pág. 115

Cabe destacar sobre el artículo primero de ese primer intento de individualizar la figura del municipio por parte de la Legislatura estatal, el otorgarle facultades al mismo Gobernador para la formulación de esa ley que organizaría al municipio y que a continuación se menciona el artículo primero.

“El Congreso del Estado de México decreta lo que sigue:

Artículo 1º.- Se faculta al Ejecutivo para que formule y expida una ley orgánica para el Gobierno Político-Económico de las Municipalidades y Municipios de que se componen los Distritos del Estado, y para que derogue ó modifique las leyes y disposiciones que se opusieren á los preceptos de la propia Ley.”⁸¹

Claro ejemplo de que en el Estado de México ya se percibía la necesidad de organizar y definir el municipio, sin embargo como se denota en el texto de dicho artículo, se puede decir que se le pedía al Gobernador Constitucional realizara dicha actividad; asimismo lo que nos da a entender que se le dejaba la decisión de cómo, cuando y de que manera el Gobernador organizaría al municipio en la entidad mexiquense, obviamente, después sería sancionada por dicho órgano legislativo.

Se hace notar si bien es cierto que existía la intención de considerar al municipio secundariamente y que se hacía referencia a los municipios que integraban los distritos, es decir, no considerarlo como un tercer nivel de gobierno, ni como base de la división territorial y política del estado- en cuanto a que existían los llamados jefes Políticos-, si se desprende la intención de organizarlos, pues ni la ley ni los gobiernos podía negar su existencia. Para como ya sabemos, inclusive con los intentos previos en el Manifiesto del Partido Liberal se contemplaba, Venustiano Carranza como Jefe del Ejército Constitucionalista y finalmente el Constituyente, con el cual se obtiene el primer Gran triunfo del Municipio cuando se incluye en el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917.

⁸¹ Ibidem., pág.116

Sin embargo, como era de esperarse esa iniciativa legislativa no prosperó, pues podemos pensar que como era obvio no sería bien vista por el Gobierno porfirista que no le importaba la figura del municipio y por esa razón política en el Gobierno del Estado hubo sobretodo prudencia en ese sentido.

Continuando con el tema, no es sino hasta 1918, que legislatura estatal conoce la primera iniciativa de Ley Orgánica, presentada por el diputado profesor Protasio I, Gómez, en su carácter de Diputado del 4° Distrito electoral, dicha iniciativa prosperó y fue publicada mediante en la Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 9 de agosto de 1919.

La segunda ley orgánica fue trabajo legislativo de la XXXV legislatura, mediante el decreto número 34, y dicha ley fue publicada en la Gaceta de Gobierno de fecha 1 de marzo de 1941

La tercera Ley Orgánica fue publicada en la Gaceta de Gobierno de fecha 2 de diciembre de 1950, misma fue derogada por la Ley orgánica Municipal contenida en el decreto número 139, misma ley que se publicó el 29 de mayo de 1959 en el órgano informativo de gobierno.

En el caso de la cuarta Ley orgánica municipal, se expidió en fecha 18 de julio de 1973, y que se contiene en el decreto número 57 de emitido por la XLV legislatura, además que mediante este decreto se abrogó la anterior ley.

Con esto último hemos terminado esta breve crónica de los antecedentes de la Ley orgánica Municipal del Estado de México, por lo que a continuación pasaríamos a conocer como está integrada dicha Ley Orgánica Municipal en el Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se integra por 8 Títulos, dos de los cuales se repiten en el Quinto que a continuación detallaremos. **Título**

Primero, *Del Municipio*; **Título Segundo**, *De los Ayuntamientos*, **Título Tercero**, *De las atribuciones de los miembros*, **Título Cuarto**, *Régimen Administrativo*, **Título Quinto**, *De la Función Mediadora-Conciliadora y Calificadora de los ayuntamientos* **Título Quinto**, *De la Función Conciliadora y Calificadora de los ayuntamientos* **Título Sexto**, *De la Reglamentación Municipal* **Título Séptimo** *De los servidores públicos municipales*.

Por lo que se refiere al objeto de nuestro estudio, se encuentra contenido en el Título Cuarto de la ley orgánica municipal del Estado de México, mismo que contempla diez capítulos a su vez que son los siguientes: **Capítulo I.** *De las dependencias administrativas*; **Capítulo II.** *De la Tesorería*; **Capítulo III.** *De la Hacienda Pública Municipal*, **Capítulo IV.** *De la Contraloría Municipal*, **Capítulo IV Bis** *De los Comités ciudadanos de control y vigilancia* **Capítulo V.** *De la planeación*, **Capítulo VI** *De los organismos auxiliares y fideicomisos*, **Capítulo VII.** *De los Servicios Públicos*, **Capítulo VIII.** *De los cuerpos de seguridad pública y tránsito*, **Capítulo IX.** *Del sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal*.

De los diez capítulos anteriores, nos incumbe el estudio de dos de ellos que son el capítulo II y el Capítulo III, que se refieren a la Tesorería y a la Hacienda Pública municipal. Respecto al particular, cabe destacar que tanto la Tesorería como la Hacienda Pública Municipal están inmersas en las finanzas públicas municipales; sin embargo, es adecuado hacer la distinción. Mientras que la tesorería es el órgano involucrado o encargado de administrar la Hacienda Pública del municipio; la hacienda es el conjuntote bienes patrimoniales, haberes, créditos etc., pertenecientes al municipio.

El maestro Reynaldo Robles Martínez define a la Tesorería Municipal como “El órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como la erogación de los egresos”⁸²

⁸² Robles Martínez Reynaldo, Op. Cit., Pág. 336

Por su parte en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 93 se prescribe lo siguiente:

“ART. 93.- La Tesorería Municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento”

Esta definición que intenta la citada Ley Orgánica Municipal es muy exigua y limitada, ya que a mi entender no abarca todas las actividades financieras que realiza el municipio, como las actividad de administrar, así como la de aplicar; no obstante, si se desprende de su texto la actividad de disposición, que en el presente trabajo incluimos como actividad financiera, y se infiere de la parte donde dice “ La Tesorería es el órgano encargado de”, “y responsable de realizar las erogaciones que el ayuntamiento haga”, es decir, debe someterse a la voluntad del ayuntamiento en la disposición que éste haga de sus recursos, y es además “responsable” de la forma en que realice las erogaciones.

Mientras que por Hacienda Pública municipal tomamos las ideas de un connotado administrativista y me refiero al maestro Miguel Acosta Romero, quien manifiestas estas ideas.

Durante mucho tiempo se discutió en que consistía la hacienda pública municipal, hubo quienes señalaban que la hacienda municipal eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que éstos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada más de su hacienda (entendiéndose ingresos tributarios), lo que dio origen a numerosas injerencias de los gobernadores”⁸³

Y continúa diciendo con respecto al tema en cuestión:

⁸³ Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo” Primer Curso, Decimoséptima Edición, Editorial Porrúa, Año 2004

“Yo sostuve siempre que la hacienda no sólo eran los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los municipios...”⁸⁴

Mientras que para otros autores, la hacienda pública municipal tiene diversos significados desde distintos puntos de vista; así tenemos que para el maestro Edgar Nolasco E., *“el concepto de “Hacienda Pública Municipal” puede ser más bien descrito que definido, debido a sus varias definiciones. Desde el punto de vista patrimonial, significa el conjunto de recursos financieros patrimoniales en general con que cuenta el municipio para la realización de sus fines. Desde el punto de vista de su dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio. Finalmente desde una perspectiva institucional, significa el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones, si bien, como referimos más adelante, esta relación entre órganos y funciones no siempre encuentran una correspondencia justa.”*⁸⁵

En este sentido, no encontramos en la citada ley un concepto referente a la Hacienda Pública Municipal, sin embargo nos prevé sobre su integración:

“ART. 97. – La hacienda pública municipal se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como de los intereses y productos que generen los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;

⁸⁴ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit.; Pág. 803

⁸⁵ Anaya Cadena Vicente, Coordinador; Edgar Nolasco E., colaborador del capítulo intitulado “Hacienda Pública Municipal” “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal” intitulada “El gobierno y la gestión municipal en México” (Primera Parte), Editada por el INAP, AC.; Pág. 154

- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en las Leyes de Ingresos de los municipios, los que decreta la legislatura y otros que por cualquier título legal reciba; las donaciones, herencias y legados que reciban.”⁸⁶

Del precepto anterior se desprende lo que afirma el maestro Edgar Nolasco E., de que no existe un concepto mediante el cual pueda ser definida la hacienda pública municipal, por lo que respecta al Estado de México, pues como se advierte en su Ley Orgánica Municipal se tiene una relación, incompleta desde un punto de vista, y con varias deficiencias en su texto que podemos señalar a continuación:

Que dentro de las deficiencias que podemos advertir es que dicho artículo no se prevén los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, y que están perfectamente determinados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de manera expresa.

Asimismo, cabría hacer el señalamiento que también se debió de haber incluido una fracción correspondiente y correlativa al inciso a) y a la fracción I de la Constitución Federal y de la Constitución Mexiquense, respectivamente, y que se refiere a las contribuciones incluyendo las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejor, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles

Por otro lado, si bien es cierto se quiso abarcar de manera genérica con la fracción V del artículo de referencia los demás ingresos, no es menos cierto que esto nos habla de la falta de una buena técnica legislativa, al no ajustar como lo hacen las Constituciones General de la República y la particular del Estado, una fracción exclusiva para cada tipo de ingresos prescritos en ambos ordenamientos

⁸⁶ Carbonell Miguel, Op. Cit., Pág. 138

constitucionales, y además de que debería estar a la vista de servidores públicos y público en general para que tengan siempre presente lo dispuesto en nuestra Carta Magna y en la constitución local lo dispuesto en materia de finanzas públicas municipales.

Para concluir con nuestro tema, debemos indicar que la integración de la tesorería no implica precisamente que entendamos a la misma como sinónimo de Hacienda, sino que simplemente la Tesorería va a realizar las funciones de administrar la Hacienda Pública Municipal, es decir es el Órgano que tiene competencia conforme a la ley para administrar la Hacienda Pública del Municipio, función delgada del ayuntamiento y que desempeñará bajo la inspección de del sindico del municipio, así conforme a los lineamientos que defina y determine el ayuntamiento.

Es el caso que el funcionario que representa al órgano de la Tesorería municipal recibe el nombre de Tesorero municipal, de ahí que la ley orgánica Municipal se refiera a este funcionario.

Art. 95.- Son atribuciones del tesorero municipal:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Administrar es un término genérico en el que nosotros desprendemos o identificamos cuatro funciones básicas que son: La recaudación, la administración en sentido estricto, la disposición y por último la aplicación

Sin embargo existen otras facultades que tiene a su cargo el tesorero en el desempeño de sus funciones, como

II. Determina, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables.

III.- Imponer las sanciones administrativas que procedan, por infracciones a las disposiciones aplicables;

IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales.

V. Proporcionar oportunamente el ayuntamiento, todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

VII. Diseñar y aprobar las formas de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;

VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer la atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;

IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal;

XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XV. Solicitar a las instancias competentes la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidades que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;

XIX. Las demás que señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

Del anterior precepto, se advierten múltiples actividades atribuidas a la Tesorería municipal, y que puede observarse, algunas corresponden a actividades que requieren la autorización del ayuntamiento antes de realizarse, así como impone a la tesorería la obligación perenne por parte de dicha dependencia de informar al ayuntamiento la situación financiera y contable que guardan las finanzas públicas del municipio de referencia.

De igual manera se establecen en las diversas fracciones del artículo citado, las facultades relativas a los ingresos, ya que esta actividad es primordial en la hacienda pública municipal, porque constituye la fuente mediante la cual el ayuntamiento se hará de los recursos necesarios para poder cumplir con sus fines, por lo que se debe estar atento al cumplimiento de dichas disposiciones, sí se quieren tener los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones básicas.

d) Atribuciones de recaudación, de administración, de disposición y de aplicación de los recursos públicos municipales y que están contemplados en los ordenamientos jurídicos siguientes : Código Financiero del Estado de México y Municipios; Ley de Ingresos Municipales del Estado de México y Presupuesto de Egresos

Dentro de la distinción que hace la doctrina y que refiere el maestro Reynaldo Robles Martínez de las leyes secundarias, en el sentido de considerarlas leyes orgánicas y leyes reglamentarias, cabe hacer mención que el Código Financiero del Estado de México y Municipios se encuentra en esta clasificación. Como ya explicamos las leyes orgánicas determinan en el ámbito de cada entidad federativas cuales son los órganos municipales que actuarán dentro de cada municipio, les define su competencia, y va a señalar cuales son los requisitos que tendrá que cumplir los servidores que quieran desempeñar las funciones propias de dichos órganos, por lo que en estricto sentido, esas serían desde mi personal punto de vista, lo que debe comprender una ley orgánica municipal de la entidad federativa de que se trate. Asimismo, ya dijimos que dentro del ámbito constitucional existen principios de carácter general y abstracto que garantizan los elementos mínimos correspondientes a todos los municipios; no obstante como ya lo manifestamos por ser de carácter muy general no se pueden aplicar a un caso concreto, por lo que se deben desarrollar en su momento por leyes secundarias en el ámbito de cada entidad federativa. Estas leyes que

desarrollan dichos principios generales contenidos en la Constitución General y que también deben estar contenidos en las Constituciones Estatales, se denominan leyes reglamentarias, y la ley reglamentaria que desarrolla los principios contenidos la fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Estado de México es el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, es una ley fiscal en el ámbito local, cuya aprobación vino a abrogar a 11 leyes estatales de la misma índole, es decir, de carácter financiero, por lo cual resulta interesante analizar bajo que tesitura y con que finalidad se decretó esta codificación.

Para empezar, diremos que en fecha 4 de diciembre del año de 1998, mediante oficio SGG/163/98, el entonces Secretario General de Gobierno en el Estado de México, Lic. Arturo Ugalde Meneses, remitió CC., diputados secretarios de la LIII Legislatura del Estado de México, la iniciativa del Código Financiero del Estado de México y Municipios, con base en los artículos 81 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 6 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.

Que anexado al propio oficio se remite la propia iniciativa del código, suscrita por el entonces Gobernador del Estado de México, Lic. César Camacho Quiroz y el Secretario General de Gobierno.

Importante resulta referir algunas ideas vertidas en la exposición de motivos que hace el Gobernador en cuanto a dicha iniciativa del Código Financiero:

Exposición de Motivos

“La dinámica de la Administración Pública impone adecuar el marco jurídico a las necesidades derivadas del constante desarrollo del Estado, preservando las

disposiciones que han dado resultado, y sustituyendo o perfeccionando aquellas que las circunstancias han rebasado

La estructura jurídica del sistema financiero del Estado y Municipios, basada fundamentalmente en once ordenamientos que son: El Código Fiscal del Estado de México; la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Deuda Pública del Estado, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, la Ley de Aportación de Mejoras del Estado, La Ley de Catastro del Estado, La Ley de Planeación del Estado y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos; así como el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Deuda Pública Municipal, debido a sus diversas reformas y adiciones que han sufrido, perdió congruencia sistemática, por contener disposiciones que se contradicen, se duplican o que por el transcurso del tiempo han dejado de ser positivas, generando inseguridad jurídica.

Es necesario tener presente que en la época actual, la legislación tributaria y financiera en el Estado ha tenido 3 importantes reformas, la primera a principios de los años setenta en la que se establecieron las bases de nuestro sistema tributario; la segunda como consecuencia de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, que modifica el Sistema nacional de Coordinación fiscal, con las que las Entidades Federativas auto limitan su potestad tributaria, para permitir la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, a cambio de una mayor participación de los ingresos federales; y la tercera, derivada de la reforma al artículo 115 Constitucional, por lo que las entidades federativas transfieren a los municipios la fuente de tributación basada en impuestos inmobiliarios; reformas que una y otra manera han contribuido a la desactualización de los ordenamientos que rigen la vida financiera del Estado y Municipios.⁸⁷

También refiere los motivos por los que se prefirió un código:

⁸⁷ Expediente del Decreto número 111, correspondiente al Código Financiero del estado de México, LIII Legislatura del Estado de México y Municipios, Págs. 1 y 2 de la Exposición de Motivos de la iniciativa del Código Financiero del Estado de México y Municipios-

“Ante esta multiplicidad de leyes que necesitaban actualizarse, se decidió por la codificación, porque esta nos permite la unidad y la sistematización de las instituciones y de los principios jurídicos en un solo cuerpo legislativo en el que todas las normas que se refieran a finanzas públicas del Estado y los municipios queden comprendidas, lo que permitirá una mayor certeza jurídica y un más fácil manejo de la Ley.

Con esta idea se integró el proyecto de Código Financiero del Estado de México y Municipios en el que quedan comprendidas disposiciones de 11 ordenamientos que en conjunto contienen 965 artículos, de los que 695 están vigentes y 265 fueron derogados.”⁸⁸

Relativo al tema del presente inciso la parte de la exposición de motivos que a continuación transcribimos, referente a las facultades de recaudación, administración, disposición y aplicación de los recursos públicos municipales:

“Los servicios de recaudación, concentración, administración y custodia de fondos y valores, así como la realización de pago con cargo al presupuesto, que actualmente no están regulados de manera formal, se norman para mayor seguridad de los usuarios y de quien tiene la responsabilidad de efectuar los pagos”⁸⁹

Como se desprende del texto anterior existe interés de normar las actividades y acciones relacionadas con la actividad financiera tanto del estado como de los municipios. Así mismo se hace notar el no muy feliz término que se emplea de “usuario” cuando debiera ser mejor el de contribuyente por la relación autoridad y ciudadano.

“De aprobarse la iniciativa del Código Financiero del Estado y sus municipios, que someto a esta soberanía, sería el primero en su genero, con lo que el

⁸⁸ Expediente Del Decreto 111, Op. Cit. Pág. 5.

⁸⁹ Ibidem.. Pág. 7

Estado de México se colocaría a la vanguardia en la modernización del marco jurídico de actividad financiera, con relación a las otras entidades federativas del país”⁹⁰

Asimismo podemos citar otras fechas importantes en el proceso de conformación del presente código:

Que con fecha 24 de febrero de 1999 fue aprobado el Decreto 111 relativo a dicho Código financiero por la LIII legislatura del Estado de México. Su promulgación fue el 8 de marzo del mismo año; mientras que su publicación fue el 8 de Marzo del mismo año. Y por último su entrada en vigor fue el 8 de abril de 1999.

Otro aspecto importante que debemos destacar es el relativo a cuales fueron las leyes y códigos que el Código Financiero del Estado de México y Municipios abrogó, por lo que nos referiremos al artículo Quinto Transitorio de dicho código, en el que se señalan las leyes que se abrogan:

“Artículo Quinto se abrogan el Código Fiscal del Estado de México, El Código Fiscal Municipal del Estado de México, La Ley de Hacienda del estado de México, La Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, La Ley de Deuda Pública del Estado de México, La Ley de Deuda Pública municipal del Estado de México, La ley de coordinación Fiscal del Estado de México, La ley de aportación de mejoras del estado de México, la ley de planeación del Estado de México, La Ley Orgánica del presupuesto de egresos del Estado de México y la Ley de catastro del Estado de México, publicada en “ la Gaceta de Gobierno” en fechas 29 de diciembre de 1979, 29 de diciembre de 1979, 30 de diciembre de 1983, 6 de abril de 1998, 12 de diciembre de 1982, 31 de diciembre de 1986, 31 de diciembre de 1986, 28 de diciembre de 1992, 17 de enero de 1984, 29 de diciembre de 1971 y 11 de diciembre de 1997, respectivamente, así como sus posteriores reformas y adiciones”⁹¹

⁹⁰ Ibidem, Pág. 8

⁹¹ Ibidem, Pág 9.

Llegado a este punto debemos recordar que arrancamos jerárquicamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual desprendimos el fundamento Constitucional de la que derivan las finanzas Públicas Municipales, es decir la fracción IV del artículo 115 Constitucional pudimos desprender de ese estudio que existen principios constitucionales que necesariamente tenemos que observar y entender. Esos principios o normas de carácter superior son estudiados en la doctrina por una rama o vertiente del derecho, denominada “Derecho Constitucional”. Asimismo, al estudiar la Constitución cuyo contenido como vimos no puede estar en contradicción con la Carta Magna de conformidad con lo que prescribe el artículo 133 de la Constitución Federal. Ahí mismo, sin olvidar nuestro precepto constitucional federal advertimos que los municipios “administrarán su hacienda” de lo cual se desprende de su estudio otra rama del derecho que la doctrina ha desarrollado como derecho administrativo, cuyo estudio se hace necesario para entender nuestra materia por lo que se refiere a que el municipio “administra sus recursos libremente”. Sin embargo, esta clasificación del derecho no para allí, pues al entrar al estudio de la hacienda nos encontramos con numerosos elementos de carácter fiscal, tributario o financiero como todavía es tradicional que se les reconozca en la doctrina y que se desprende de los distintos ordenamientos que hemos estudiado como son la Ley orgánica Municipal del Estado de México y el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Y es entonces, donde debemos empezar a hacer una distinción, sin afán de construir ninguna teoría, ni crear una doctrina o corriente del pensamiento, empero hay que decirlo con claridad, que así como el tema de la libertad hacendaria se encuentra inacabada, prácticamente en desarrollo, también encontramos que el estudio del derecho tributario, que es la rama que regula la materia tributaria se encuentra en plena formación en la doctrina, y no se diga en la legislación, cuya reforma tributaria se espera ansiosamente por muchos sectores en nuestro país, y que hasta nuestros días es un asunto que no concluye por reformarse, así lo refiere el maestro Emilio Margáin Manautou en su libro Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano “**La Doctrina como Legisladora.**” El Derecho Tributario se encuentra en la actualidad en plena formación por la doctrina, la que apresurada por la ingente necesidad que tiene el

Estado de mayores recursos, va dando tumbos en su afán de avanzar, especialmente por lo que toca a su terminología, ya que sus estudios son los que cristaliza el legislador en un ordenamiento”⁹²

En ese sentido, pensamos que nos encontramos con un área del derecho de carácter incipiente que, como lo dice el autor mencionado, ante la “ingente necesidad” que tiene el Estado de mayores recursos, la doctrina relacionada con la materia tributaria no es la mejor, y sin embargo es la que finalmente el legislador contempla en un ordenamiento. Asimismo, también hay que distinguir por una parte el derecho financiero del derecho fiscal; para nosotros el primero es el genero, cuyo campo de estudio abarca la totalidad de actividades financieras que el ente público, llámese Estado, entidad federativa o municipio o cualesquiera de sus organismos realice para allegarse de recursos, que no constituye un fin por sí mismo, sino que es un medio y la medida por la cual el ente público realizara sus metas. De esta actividad financiera nos habla el maestro Sergio Francisco de la Garza en su obra intitulada “Derecho Financiero Mexicano”, en la cual nos refiere, tomando a su vez las ideas de Giannini lo siguiente:

“Esta actividad que tiene una importancia primordial en el Estado moderno, ha recibido el nombre de actividad financiera, la cual según Giannini, la cumple el Estado “para administrar el patrimonio , para determinar y recaudar los tributos, para conservar , destinar o invertir las sumas ingresadas”, y se distingue “ de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma o sea que no atiende una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades”⁹³

⁹² Margáin Manautou Emilio; “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”; Decimocuarta edición actualizada; Editorial Porrúa; año 1999; Pág. 11 y 12

⁹³ De la Garza Francisco; “Derecho Financiero Mexicano”, 25ava edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. año 2003, pág. 5

Por su parte dice el Maestro Emilio Margáin Manatou, que algunas veces se habla de materia financiera; otras de fiscal o tributaria para referirse a la rama del derecho encargada del estudio de la materia tributaria, y que según esto, también para el referido maestro, son distintas, y así lo considera en su libro:

“Para la mayoría de los tratadistas la materia tributaria pertenece al derecho Financiero. Sin embargo, empiezan a surgir autores de la talla de Dino Jarach, que sostiene, como veremos más adelante que la materia tributaria se ha desprendido del Derecho Financiero. Al Derecho Financiero lo define Giannini, uno de los tratadistas que más está influyendo en las legislaciones como “el conjunto de normas que disciplinan la percepción, la gestión y la erogación de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos.”⁹⁴

Algunos elementos que el maestro Sergio Francisco de la Garza aporta para conocer cuando se habla de la actividad financiera son:

“La actividad financiera del Estado conoce, pues tres momentos fundamentales:

a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributos o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;

b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y

c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la

⁹⁴ Margáin Manatou, Emilio, Op. Cit., Pág 7

realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a cuestras.”⁹⁵

Nosotros aclaramos que de acuerdo al tema de la presente tesis, tenemos que hablar de actividades financieras del municipio, que es el centro de nuestra atención y objeto del desarrollo del presente trabajo. Asimismo, yo considero más apropiado hablar en el ámbito municipal como actividades financieras: La recaudación, la administración, la disposición y la aplicación como parte de las actividades financieras del municipio que constituyen el medio o instrumento para la consecución de sus fines y metas.

En este caso, como el centro de la actividad financiera es el municipio, las normas encargadas de regular la actividad financiera del municipio son las correspondientes al Derecho Financiero Municipal. Para entender este concepto, investigamos en el Libro “Régimen Jurídico Municipal” coordinado por el maestro Jorge Fernández Ruiz, del que se desprende la siguiente explicación de lo que se entiende por Derecho Financiero Municipal, “En este derecho encontramos la regulación de las Finanzas del Municipio; es decir, se hace referencia a la Ley de hacienda Municipal

Es importante considerar de acuerdo a otros tratadistas elementos importantes que nos permiten distinguir entre derecho fiscal y derecho financiero, dice el Lic. Fernando A. Orrantía Arellano, autor del libro “ Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal:

“Todo gobierno requiere de ingresos que le permitan realizar los gastos propios de la administración pública. Ello supone la obligación a cargo de los ciudadanos, de pagar impuestos y cargas fiscales de distinta naturaleza y características, necesarias para que el Estado pueda recibir los ingresos necesarios para pagar sus gastos.

⁹⁵ De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. Pág. 5 y 6

Las constituciones o leyes fundamentales de todos los países establecen normas que tienen por objeto señalar la obligación a cargo de los ciudadanos de pagar impuestos al Estado, para que éste pueda realizar sus funciones administrativas y las actividades de los órganos de ejercicio de la autoridad.

Pero al mismo tiempo que se deben regular las cargas fiscales que proporcionarán sus ingresos a la autoridad del Estado, es indispensable que se establezcan también las normas necesarias para proteger al pueblo del Estado del abuso en la exacción fiscal, que es una de las más frecuentes manifestaciones del abuso del poder”⁹⁶

Del anterior texto, se desprende en el segundo párrafo que se trataría de un conjunto de normas financieras, pues se refiere a las facultades que tiene la autoridad para obtener recursos; mientras que el tercer párrafo se refiere al derecho fiscal propiamente dicho, pues busca regular las normas que protejan a los ciudadanos del abuso del poder en la imposición de las contribuciones.

Para concluir, el maestro Margáin Manautou refiere que Dino Jarach sostiene una observación de orden práctico: “ todos los tratadistas que hablan sobre esta materia y niegan la autonomía, titulan a sus obras “Principios de Finanzas Públicas”, “Derecho Tributario Financiero”, etc. ¿ Y de qué es lo que tratan en sus obras? Exclusivamente de la materia tributaria. Sin embargo hay que reconocer que casi la totalidad de los tratadistas se inclinan por hablar de un Derecho Financiero, del que se desprende el derecho tributario o fiscal”⁹⁷

Algunos autores españoles señalan como distinción del derecho Financiero y el derecho Tributario lo siguiente:

⁹⁶ Oarrantia Arrellano, Fernando A. “Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal(Estudio Constitucional), Editorial Porrúa, S.A. de C.V.;1998, Pág. 1

⁹⁷ Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit. Pág 8

“Aquella parte del derecho financiero que regula y disciplina los tributos constituye el Derecho tributario. El conjunto de normas que lo configuran constituye, junto con las normas que disciplinan el resto de los ingresos públicos y las que regulan el gasto público, el Derecho financiero.”⁹⁸

Para el maestro José Juan Ferreiro Lapatza, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, la distinción entre derecho Financiero y Derecho Tributario que hace y que acabamos de transcribir es clara y sencilla.

Para nosotros es tan importante hablar de derecho financiero como de derecho fiscal en el tema de la presente tesis, ya que por un lado tenemos que comprender cuales y cuántos son los medios por los que el Municipio se hace llegar de recursos; como los administra, y como los ejecuta a través de los instrumentos correspondientes; así como también nos interesa conocer de forma particular de los ingresos tributarios. Sin embargo, es para nosotros importante esta bifurcación del derecho por lo que pensamos; por una parte - y como ya lo mencionamos- el derecho financiero es el género y, el derecho fiscal o tributario es la especie, cuyo desarrollo ha permitido y estudio ha permitido su autonomía e independencia del derecho financiero. Por tanto, encontramos correcta la denominación que la Legislatura mexiquense hace al Código Financiero del Estado de México y Municipios, ya que dicho ordenamiento no sólo define los ingresos tributarios en la entidad mexiquense, sino que también contempla otras figuras jurídicas, de las cuales se regula su contenido, sus alcances, etc. Dentro de esas figuras jurídicas se encuentran; la deuda pública, servicios de tesorería, sistema de coordinación fiscal, contribuciones en general etc. Dichas disposiciones son comunes en el ámbito local como en el ámbito estatal.

Pero veamos algunos preceptos que se relacionan con el tema del presente inciso.

⁹⁸ José Juan Ferreiro Lapatza y Otros, “Curso de Derecho Tributario”, Parte Especial Sistema Tributario: Los Tributos en Particular; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A.. Madrid, 1995; 11ava edición Revisada y puesta al día; Pág. 12

“Artículo 1.- Las disposiciones de este código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular la actividad financiera del Estado de México y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos”

Como se desprende del primer artículo del código financiero que ya transcribimos la actividad financiera de los municipios consiste en obtener, administrar y aplicar los ingresos públicos o recursos públicos. Al respecto debemos aclarar que cuando el municipio obteniendo recursos, la actividad que en realidad desempeña es la facultad de recaudación, y cuando aplica, lo que hace es ejercer un instrumento jurídico-financiero que le faculta lo ya dispuesto por el órgano de gobierno del municipio, que es el Ayuntamiento. En ese entendido, es que nuestro inciso del presente capítulo se refiere a las facultades de Recaudación, Administración, Disposición y aplicación, que como ya vimos en el artículo 1 del Código Financiero del Estado y Municipios se refiere sólo a tres facultades; no obstante nosotros nos referimos a cuatro, que para efectos de tener una idea clara de lo que implican nos permitimos indagar en un diccionario jurídico dichos conceptos:

Así encontramos en el Diccionario para Juristas las siguientes acepciones:

“**Administración** (*Lat. Administratio*) f. Acción de administrar// - **municipal** La que cuida de los intereses del municipio.”⁹⁹

De esta definición la que nos parece más acertada es la de **Administración Municipal** que refiere que es “**La que cuida de los intereses del municipio**”, porque efectivamente una administración municipal lo que debe realizar es el cuidado de los intereses del municipio, y no lo contrario.

⁹⁹ Juan Palomar de Miguel, “ Diccionario para Juristas”. Tomo I (A-I), primera edición en Editorial Porrúa,S.A., 2000; año 2003, Segunda edición , Pág. 48

Relacionada con el mismo concepto:

“**Administrar**(*Lat. Administrare*) tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan // Dirigir una institución // Ordenar, disponer, organizar en especial a los bienes// Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad// Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa // Graduar o dosificar el uso de alguna cosa para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto (u.t.c).”¹⁰⁰

De estas definiciones las más adecuadas son las de **suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa**; así como **la de graduar o dosificar el uso de alguna cosa para obtener mayor rendimiento de ella o para que produzca mejor efecto**. Es decir, no solo va distribuir alguna cosa, sino que debe obtener el mejor rendimiento en el desempeño de su administración sería un tanto lo que entendemos por eficiencia.

“**Aplicación** (*Lat. applicatio*) f. Acción y efecto de aplicar o aplicarse// Destino, fin // Asiduidad y afición con que se hace una cosa, sobre todo el estudio.”¹⁰¹

En este caso, el concepto más idóneo para nuestro punto de vista es el que se da como **Destino o fin**, ya que dentro del estudio que estamos realizando es una de las etapas de la actividad financiera que realiza el Municipio.

Y relacionado con este concepto está:

“**Aplicar**: (*lat. Applicare*) tr. Colocar una cosa sobre otra o en contacto con ella”¹⁰²

¹⁰⁰ Juan Palomar de Miguel, Op. Cit., Pág 49

¹⁰¹ Ibidem; Pág 121.

¹⁰² Ibidem; Pág. 121.

Por otro lado tenemos la definición de :

“**Disposición:**(Lat. dispositio) f. acción y efecto de disponer o disponerse// aptitud, proporción para un fin// orden o mandato.”¹⁰³

En este caso, lo entendemos como una orden o mandato, pero también como una aptitud par obtener un fin, siendo el caso que también incluimos esta actividad dentro del proceso de la actividad financiera del municipio, como una etapa inmediata anterior a la aplicación de los recursos financieros.

Y relacionado con el anterior concepto esta el concepto de:

“**Disponer:** (lat.disponere) tr. Poner, colocar las cosas en orden y situación conveniente (u.t.r.) 537// determinar, deliberar, mandar lo que ha de hacerse // Prevenir, preparar.”¹⁰⁴

Aquí encontramos un concepto más preciso de lo que entendemos con esta etapa de la actividad financiera, y que es **la de determinar, deliberar, mandar lo que ha de hacerse**, ya que como veremos esa etapa implica la intervención del Máximo Órgano del Municipio, como es el Ayuntamiento, el cual tiene la facultad deliberatoria y de disposición a través de sus sesiones de Cabildo.

Y por último tenemos:

“**Recaudación:**f (Acción de recaudar // Cantidad recaudada// Tesorería u oficina que se destina para la entrega de caudalos”¹⁰⁵

¹⁰³ Ibidem. pág 538

¹⁰⁴ Ibidem; pág 538.

¹⁰⁵ Juan Palomar de Miguel, Op. Cit., Tomo II (J-Z). pág.1323.

Debemos aclarar que la función de recaudación consiste no sólo en cobrar los caudales, sino también en recibir de los contribuyentes o de aquellas instancias obligadas a proporcionar los recursos financieros a los municipios.

Y en relación con dicho concepto, se encuentra el concepto de:

“**Recaudar:** (Lat. recapitare, recoger)) tr. cobrar o percibir efectos o caudales”¹⁰⁶

Para continuar con el análisis de los artículos del Código Financiero del Estado de México y Municipios en lo referente a las atribuciones en estudio tenemos el artículo 328 de dicho ordenamiento, y que está ubicado en el Título Décimo, referente a los servicios de Tesorería, el cual prescribe:

“Art. 328.- las disposiciones de este título tienen por objeto regular los servicios de tesorería del estado y municipios.

Los servicios de tesorería son aquellos relacionados con la recaudación, administración y custodia de fondos y valores, así como la realización de pagos con cargo al presupuesto de egresos.

En este artículo encontramos, por lo menos la primera discrepancia en cuestión terminológica, ya que como vimos en un principio en el artículo 1 se refería que la actividad financiera del Estado y municipios comprende **la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos**; sin embargo en la última disposición que hemos visto se refiere a que los servicios de tesorería son aquellos relacionados con **la recaudación, concentración, administración y custodia de fondos y valores, así como la realización de pagos con cargo al presupuesto de egresos**. De este resultado podemos preguntarnos ¿Por qué no se incluyó a la **recaudación** como actividad financiera en el artículo 1 del Código Financiero del

¹⁰⁶ Juan Palomar de Miguel, Op.Cit., Tomo II (J-Z).pág. 1323

Estado y Municipios? Por lo pronto, pensamos que para el legislador de la LIII legislatura del Estado de México le pareció, que era más genérico hablar de tres potestades únicamente con carácter más general, y al referirse a los servicios de Tesorería, se tenían que emplear términos más técnicos y más específicos. No obstante lo anterior, pensamos que el empleo de dos términos distintos pudiera atentar en contra de la certeza que se debe guardar para con los contribuyentes.

Por otro lado tenemos el artículo 331 de dicho Código Financiero del Estado de México y Municipios, que está incluido en el artículo Capítulo Segundo del Título Décimo y que se refiere a la recaudación:

“Art. 331.- El Servicio de recaudación consistirá en la recepción, traslado, concentración y custodia de fondos y valores.

La recaudación se efectuará en moneda nacional, aceptándose únicamente como medios de pago los previstos en este código”

Aquí se vuelve a incurrir en un error de repetir palabras, ya que si ya se habló en el artículo anterior de **recaudación, concentración, administración y custodia de fondos y valores**, como diversas actividades que realiza la Tesorería, porque el legislador vuelve a insistir que la recaudación implica la **recepción, traslado, concentración y custodia de fondos y valores**, por lo que a mi juicio parece una falta de uniformidad y lógica jurídica.

Pasando a lo concerniente a las facultades de disposición encontramos el artículo 336 del Código Financiero del Estado de México y Municipios contemplado en el Capítulo Tercero del Título Décimo denominado de los pagos que prescribe lo siguiente:

“Art. 336.- para la disposición de los recursos financieros las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas deberán requisitar la orden de pago, para ser liquidada, directamente o a través de la institución bancaria

Las órdenes de pago que no hayan sido liquidadas al treinta y uno de diciembre de cada año, deberán ser cuantificadas, a fin de hacer la previsión correspondiente para el siguiente ejercicio fiscal.

Al respecto nuestro comentario es de que las tesorerías no disponen de los recursos, sino que previamente se dispone por el ayuntamiento de los recursos financieros, mediante el correspondiente presupuesto de egresos del municipio de que se trate, por lo que en este caso lo que hace la tesorería, es liberar el recurso del que ya se ha dispuesto por el máximo órgano de gobierno del municipio

Con este comentario prácticamente hemos concluido, faltándonos algunos comentarios en cuanto a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de los ayuntamientos.

Por lo que respecta a la Ley de ingresos podemos definirla siguiendo al maestro Humberto Oropeza Martínez, quien la define de la siguiente manera:

“La ley de ingresos es el instrumento jurídico que faculta al ayuntamiento para que se cobren los ingresos q que tiene derecho el municipio”¹⁰⁷

Y continúa diciendo:

*“En dicha ley se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan los ingresos para el municipio, así como las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de los conceptos”*¹⁰⁸

¹⁰⁷ Oropeza Martínez Humberto, “Administración Pública Municipal” (Estudio preliminar del Municipio libre), Editorial Trillas, Primera Edición, 2001, Pág. 84

¹⁰⁸ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit. Pág 84

Para el maestro Reynaldo Robles Martínez refiere respecto de la Ley de ingresos municipales lo siguiente:

*“El Municipio no tiene facultades tributarias para establecer aportaciones a cargo de los particulares, esta potestad corresponde a las legislaturas de los Estados, quienes anualmente aprueban sus leyes de ingresos”*¹⁰⁹

Asimismo, refiere que la Ley de Ingresos es “un catálogo de conceptos, por los cuales va a obtener recursos del municipio, por los cuales va a obtener recursos del municipio”¹¹⁰

Es el caso, y hablando particularmente del Estado de México la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2007, prescribe en su primer artículo:

“Artículo 1.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2007, 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.

¹⁰⁹ Robles Martínez, Reynaldo; Op.Cit. Pág. 335.

¹¹⁰ Ibidem; Pág 335

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** Del desarrollo urbano y obras públicas
- 2.4** Por servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública.
- 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 aéreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios
- 2.8** Por servicios de panteones.
- 2.9** De estacionamiento en la vía pública
- 2.10** Por expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público
- 2.11** Por los servicios prestados por autoridades de seguridad pública
- 2.12** Por Servicios de alumbrado público
- 2.13** Por servicios de limpieza de lotes blandíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- 2.13** Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

3. APORTACION DE MEJORAS

- 3.1** Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México y 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 inversión en créditos, valores, bonos, por accionistas, bienes y participaciones en sociedades o empresas
- 4.4 Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a 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 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 DERIVADOS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACION FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACION 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 para tal efecto se celebren o realicen.

- 8.2** Los provenientes de los Fondos de Aportaciones 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.
 - 8.2.3** Las derivadas de la aplicación del Título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y municipio, del Sistema de Coordinación Estatal Hacendaria - así como los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

9. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

- 9.1** los derivados de operaciones de crédito en los términos que establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y municipios y Otras Leyes aplicables.”¹¹¹

Que mediante iniciativa de fecha 11 de diciembre, el C. Gobernados Constitucional del Estado de México, Lic. Enrique Peña Nieto, remitió al H. “LVI” Legislatura del Estado de México, la iniciativa de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2007, misma que fue aprobada mediante el decreto número 18 del Congreso Mexiquense, y publicado en la “Gaceta del Gobierno” en fecha 29 de diciembre del año 2006.

¹¹¹ Ley de Ingresos de los Municipios Para el ejercicio fiscal del año 2007 publicada en la Gaceta del Gobierno; Periódico Oficial del Estado de México, Número 126, de fecha 29 de diciembre del año 2006, Págs. 18,19, 20, 21, 22, 23 y 24

A manera de comentario de esta Ley, que tiene una duración exacta de un año, cabe mencionar que sin duda es un acto que realiza la Legislatura Local; es decir, la de aprobar la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, por estar así prescrito el mandato tanto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos como por la Constitución del Estado Libre y Soberano de México de la siguiente forma “Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas” y por su parte la del estado refiere: “ Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones al presupuesto de egresos”.

Sin embargo, aun cuando existen esos mandatos en los que se faculta a la Legislatura Local para aprobar su Leyes de Ingresos, no es menos cierto que en la práctica por lo que se refiere al derecho de iniciar la Ley de Ingresos corresponde al Gobernador del Estado de México, quien como se puede advertir en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de ingresos refiere como fundamentos de la iniciativa de la Ley de Ingresos de los Municipios para el Ejercicio Fiscal del año 2007 los siguientes:

**“CC DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA
H.” LVI” LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
P R E S E N T E S**

Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 51 fracción I y 77 fracciones V y XX de la Constitución Política del Estado de México, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, me permito someter a la consideración de esa H. Legislatura, por el digno conducto de

ustedes, la iniciativa de Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio fiscal del año 2007”¹¹²

Del anterior párrafo se desprenden como fundamentos de la iniciativa el artículo 51 fracción I y 77 fracciones V y XX de la Constitución Política del Estado de México y 2 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Pero veamos el contenido de dichos preceptos para estar en aptitud de conocer el por que está facultado el Gobernador para presentar esa iniciativa tan importante:

“Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a:

I.- Al Gobernador del Estado;”

Asimismo, en ese artículo se establece ese derecho para los diputados, el Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; A los ayuntamientos, a los asuntos que incumben a los municipios; y a los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración. Hasta aquí se desprende que no sólo incumbe al Gobernador la presentación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos, sino también a los Diputados, a los ayuntamientos y a los propios ciudadanos del Estado de México; sin embargo hay que hacer patente que este artículo está inserto en el Capítulo II referente al poder Legislativo, y en la *Sección Primera* que trata De la Legislatura; mientras que el artículo 77 fracciones V y XX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se refiere a las facultades y obligaciones del gobernador, y dispone lo siguiente:

“Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado

V. Presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de Ley o decreto;

¹¹² Ley de Ingresos de los Municipios, Op Cit, pag 21

XX. Enviar cada año a la Legislatura, antes del 5 de diciembre, el proyecto de la Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los ayuntamientos y que regirá en el año fiscal inmediato siguiente;”

Como se advierte, en el primer caso del artículo 51, fracción I, no se impone como una obligación la de iniciar las leyes por parte del Gobernador, sino más que nada se refiere a un derecho, inclusive se contempla en el apartado correspondiente a la Legislatura del Estado de México, como parte del proceso legislativo; no obstante en el artículo 77 tanto en la fracción V como en la fracción XX se impone como una obligación a la vez que como una facultad. En el caso de la fracción V con un carácter de genérica la facultad u obligación de presentar iniciativas de leyes o decretos, y con carácter de específico, en lo que respecta a la fracción XX.

También hay que puntualizar que esa obligación de presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos que tiene a su cargo el Gobernador del Estado en la fracción XX del artículo 77 de la Constitución Política del Estado de México es correlativa al artículo 31 fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que refiere:

“Art. 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

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

Nada impide que un Ayuntamiento, como el órgano de gobierno de un municipio proponga ante la propia Legislatura local su marco financiero, es decir, su régimen tributario y financiero; sin embargo, es de explorado derecho que la legislatura sólo turnará para su discusión dictamen y aprobación la iniciativa de Ley de ingresos Municipales propuesta por el ejecutivo del Estado, de conformidad con lo que prescribe la fracción XX, del artículo 77 de la Constitución Estatal.

Por lo que, aun cuando existe el artículo 51 fracción IV, de la Constitución Mexiquense, el artículo 31, fracción III, que se faculta a los ayuntamientos para presentar iniciativas de ley, queda supeditado a las facultades del Gobernador con relación a la presentación de la iniciativa en cuestión de la Ley de ingresos, cuando se desprende del artículo 31 fracción III, que el ayuntamiento en principio esta facultado para presentar iniciativas que le convengan en materia municipal y establece la opción de que lo haga por conducto del Gobernador, lo que implica una posibilidad.

Por otro lado cabe señalar que consultando las facultades de la legislatura en materia de aprobación de la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, le da una clara preferencia al titular del ejecutivo del estado para la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos de los Municipios, lo que implica una cierta discrepancia con lo facultades que le confiere al Ayuntamiento el artículo 51 fracción IV de la Constitución Estatal, y el artículo 31 fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Así tenemos que la Constitución del Estado de México, en su artículo 61 fracción XXXI prescribe:

“ Art. 61.- 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, quien deberá tomar en cuenta las propuestas de los municipios;”

Por lo que con dicho precepto se anula cualquiera iniciativa que en materia de Ley de Ingresos Municipales, pudiera remitir a la Legislatura cualquiera de los 125 Municipios que existen en el Estado de México.

Quiero hacer notar, que si se cumple el hecho de que el Gobernador toma en cuenta las propuestas en materia de Ingresos, más sin embargo, en atención a que

somos precursores igualmente de la libertad hacendaria de los municipios y en virtud de que son las Legislaturas las que finalmente aprueban la Ley de Ingresos de los Municipios, consideramos que a través de ese órgano se deben presentar las propuestas; para que así, las decisiones que tome colegiadamente el congreso mexiquense sean las más idóneas, como ya lo decía Francisco J. Mújica Velásquez, queriéndolo interpretar de esa manera.

Para concluir pasamos a exponer el tema relacionado con el presupuesto de Egresos, al que tocaremos someramente pues en el siguiente capítulo lo desarrollaremos extensamente

El Código Financiero del Estado de México y Municipios lo define de la siguiente manera en su artículo 285:

“Art. 285.- El presupuesto de egresos del Estado es el instrumento jurídico, de política económica y política de gasto que aprueba la Legislatura conforme a la iniciativa que presenta el Gobernador, en el cual se establece el control y evaluación del gasto publico de las dependencias, entidades públicas, y entes autónomos a través de los programas derivados del plan estatal de desarrollo del estado de México, durante el ejercicio fiscal correspondiente.”

El gasto total aprobado en el presupuesto de egresos no podrá exceder al total de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos

En el caso de los municipios, el presupuesto de egresos será el que se apruebe por el Ayuntamiento”

Al respecto podemos agregar que el presupuesto de egresos es “el documento que da certeza al municipio en cuanto a que gastos va realizar durante el periodo de un año, así como en donde va efectuar sus erogaciones y como va realizar esos pagos y que debe estar acorde a los ingresos que deba percibir el municipio, sin que exceda aquellos

El presupuesto de egresos es el medio por el cual el ayuntamiento dispone en realidad de las erogaciones que realice, ya que no es la tesorería la que va a determinar que gastos se van a hacer sino que es el ayuntamiento en sesión de cabildo quien determina en que y como va a efectuar sus gastos.

Para el maestro Humberto Oropeza Martínez el Presupuesto de Egresos es “la representación ordenada y clasificada de los egresos en general que debe realizar el ayuntamiento para cumplir con sus funciones durante un año”¹¹³. Dicho presupuesto permite:

- Prever los recursos financieros que requiere la administración municipal
- Llevar un control de los gastos en general
- Manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio.

Concluye el maestro Oropeza de la siguiente manera con este concepto

“El presupuesto de egresos es un documento normativo puesto que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en él, siendo de gravedad el actuar fuera de los gastos que fueron previstos para los fines consiguientes”¹¹⁴

¹¹³ Oropeza Martínez Humberto; Op. Cit. Pág 90

¹¹⁴ Ibidem; Pág. 90

CAPÍTULO III.- LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MEXICO.

La noción de finanzas públicas tiene múltiples ángulos desde los cuales puede ser entendido, analizado y estudiado; sin embargo dado el enfoque entorno al municipio que tiene la presentación de nuestro trabajo, tenemos que circunscribirnos al reducto del municipio y su hacienda pública, pues nuestro esfuerzo está encaminado a entender, analizar, estudiar y en su caso desarrollar y fortalecer las ideas relativas a las finanzas públicas municipales en el Estado de México.

Ya tuvimos la oportunidad de estudiar en el anterior capítulo el marco jurídico o cerco que ciñe a lo que se ajusta a lo jurídico de las finanzas públicas municipales; es decir el conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional; tanto Federal como estatal, así como los ordenamientos jurídicos de carácter local que en materia financiera regulan lo que entendemos por finanzas públicas en el municipio; no obstante este trabajo no debe quedarse en el marco jurídico; ni solamente que es lo que se debe entender por finanzas públicas municipales o cuales son los órganos que tienen relación y contacto con las mismas; sino que debe avanzar hasta el grado de conocer su aplicabilidad, el contenido de las finanzas municipales, saber cuales son los principales problemas que se presentan en la aplicación de las mismas, hacia donde están orientadas, estudiar los diferentes esquemas municipales en el estado de México que se reconocen, etc.

Un poco recordando, pero a la vez señalando lo ya visto en el anterior capítulo, comentamos que las finanzas públicas son “el conjunto de normas técnicas, jurídicas y de recursos fiscales relativos a la actividad económica y financiera del Estado. Tienen por objeto el examinar como el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus pagos. A veces se utiliza como sinónimo de hacienda pública municipal”

Por ende, y de acuerdo con el presente trabajo, al hablar de finanzas nos referiremos exclusivamente al Municipio, y sólo lo haremos de manera expresa cuando

queramos hablar de finanzas públicas del Estado o la Nación o la entidad federativa correspondiente. De igual manera, como este trabajo corresponde a las finanzas públicas municipales en el Estado de México; también, al hacer alusión al estado o entidad, entenderemos que estamos hablando del Estado de México.

El maestro Ernesto Flores Zavala en su libro “Finanzas Públicas Mexicanas” refiere lo siguiente: “¿Cuál es el significado del término “finanzas públicas”? Harley Leits Lutz, dice que, en la actualidad, la palabra “finanza” significa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones en moneda. El recibo, uso o pago de monedas es el elemento común en todas diversas aplicaciones de la palabra finanza “ cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio, “ por lo que la expresión “ finanzas públicas”, dice, es la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales”¹¹⁵

El referido maestro hace la anterior referencia apoyado en las ideas del citado autor Areli Leits Lutz, mismas que desprende seguramente del libro denominado en inglés “Public Finance” o traducido al español, “Las Finanzas Públicas” en el cual dicho autor trata de explicar que debemos entender por finanzas publicas todo lo relacionado con moneda o transacción en moneda; que en este caso creemos es el medio idóneo para hacer los pagos o las diversas transacciones en cuanto a la recaudación, administración o aplicación de los caudales que le pertenecen al municipio. Y Seguramente si nos trasportamos a los municipios principalmente rurales o semiurbanos veremos que es el medio de pago por excelencia que se emplea de manera común, y pensándolo bien, quizás también sea el instrumento de pago más común, todavía para hacer pagos en los municipios urbanos y altamente desarrollados; no así, debemos entender que en las demás actividades financieras que realiza el municipio, como son la administración, custodia y la aplicación de los recursos financieros deba realizarse de esa forma, ya que sería indebida e inclusive escandalosa e incluso ameritaría alguna responsabilidad por manejarse los recursos en dinero.

¹¹⁵ Flores Zavala, Ernesto; “Finanzas Públicas Mexicanas”; Editorial Porrúa, S.A. de C.V.; Trigésima cuarta edición, actualizada por Lourdes Flores Zavala Torres Torrija; 2004; Pág. 9

Asimismo, debemos señalar que ante el gran desarrollo de los medios electrónicos, técnicos y de informática, quizás las formas de pago mediante moneda se irán transformando de tal manera que a futuro queden automatizados; sin embargo, debemos reconocer que eso será en la medida que la dificultad que hoy implica todavía para muchas personas el acceso a los medios electrónicos, no sea un obstáculo, así como que los medios apodícticos o de convencimiento que empleen los ayuntamientos y sus tesorerías sean eficaces para obtener una respuesta favorable en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos. No nos queda duda que el avance de la tecnología, el empleo de la multimedia cada vez más cotidiano en los diversos medios de comunicación e información, así como el desarrollo cada día de más y más elementos conocidos como software y hardware en la informática harán imprescindible su uso, so pena de su no empleo, hará que los medios o esquemas tributarios y administrativos más eficientes se vuelvan obsoletos, y parecerán incomprensibles para una sociedad cada vez más apegada a estas tecnologías, y por ende, quedarán obsoletos y no serán operativos.

Continuando con nuestro tema, es importante que señalar que paralelo con las finanzas se ha desarrollado la ciencia de las finanzas, y continuando con el estudio que hace de estas el maestro Flores Zavala señala: “ Para definir lo que se debe entenderse por ciencia de las finanzas públicas, con Francisco Nitti, podemos decir que la Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarios para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas. De acuerdo con esta definición, la ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (federación, entidades federativas y municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta por parte de los Poderes públicos, de sus ingresos. La primera parte comprenderá las reglas de acuerdo con las cuáles se deberán establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir

etcétera; el estudio de los derechos, productos y aprovechamiento; los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita. La segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.¹¹⁶

De esta manera podemos comprender que las finanzas sencillamente comprenden dos actividades primordiales que redundan en obtener y gastar, es decir mecánicamente corresponde a un ejercicio que se reduce a la búsqueda de los recursos que necesita un determinado ente público, llámese federación, estados o municipios; dentro, generalmente del ámbito de su competencia; y la actividad de cómo gastará, invertirá o aplicará esos recursos o riquezas materiales; sin embargo este esquema de obtención y gasto más pareciera el ejemplo en una perspectiva tradicional y simplista; sin embargo, como ya lo dijimos, ante el avance de la tecnología, la evolución de la sociedad a un estado más participativo y por ende el desarrollo de sus integrantes de una visión cada vez más aguda en el quehacer cotidiano de los gobiernos, no basta esta concepción simple de finanzas públicas. Es escueto este resultado, en donde no podemos conformarnos con la simplista expresión de ingresos y egresos u obtención e inversión, por ende debemos adecuarnos a los tiempos, no podemos quedarnos inmersos en la resistencia a los cambios que día con día están sucediendo, pues si no nos incorporamos a las novedades del desarrollo no habrá un futuro prometedor para nuestra causa.

Asimismo, es importante conocer los aspectos que rodean a la actividad financiera, ya que las mismas se presentan en el ámbito en que se influyen los mismos y pueden tener mayor o menor preponderancia en ella, de acuerdo a la orientación que le de el gobierno de que se trate. Los factores de los cuales hablamos tienen una índole económica, jurídica, política o social, que nosotros consideramos de vital importancia en el sustento y desarrollo de la actividad financiera; en este caso, del municipio en el Estado de México.

¹¹⁶ Flores Zavala, Ernesto; Op. Cit. Págs. 8 y 9

Siguiendo al maestro Francisco de la Garza en su libro “ Finanzas Publicas” reconoce los siguientes aspectos relacionados con la actividad financiera y que son:

ASPECTO ECONOMICO.- Señala el maestro Francisco de la Garza que “ esa actividad financiera tiene, indudablemente, una dimensión económica “ por cuanto ha de ocuparse de la obtención o inversión de recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines”¹¹⁷

Indudablemente que la actividad financiera del municipio tiene un contenido económico; pues “no se puede vivir de aire”. Toda la actividad financiera que realiza el municipio está encaminada a la obtención de recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines; sin embargo esta actividad que constituye una parte la hacienda pública municipal está lejos de considerarse como libertad hacendaria plena, y mucho menos de aquella de la que hablaba Heriberto Jara en aquel discutido debate del Constituyente de 1917, ya que está controlada aún por la legislatura estatal, al ser ésta la que determina la Ley de Ingresos Municipales en el Estado de México. Es decir, el municipio carece de facultades para determinar y fijar cuales serán sus contribuciones; si bien la Carta Magna tutela de forma específica cuales son las contribuciones básicas de todos los municipios, no es menos cierto que son los mínimos para financiar sus haciendas.

En ese sentido, cabe mencionar que el contenido del artículo 115 de nuestra Carta Magna se reproduce casi textualmente en la constitución estatal; por tanto, se mantiene una sequía legislativa en materia de contribuciones en perjuicio de las haciendas municipales.

¹¹⁷ De la Garza Francisco; Op.Cit. Pág. 6

ASPECTO SOCIOLOGICO.- Señala que este aspecto resulta “ de que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado.”¹¹⁸

Indudablemente que la actividad financiera municipal tiene un aspecto sociológico, pues como ya lo vimos, el municipio tiene también sus raíces u orígenes en los núcleos sociales o agrupaciones de hombres que toman conciencia de una solidaridad que busca en principio la autoprotección, en este caso podemos señalar que la actividad financiera es el resultado también de esa solidaridad social, es producto de esa confianza se deposita en la hacienda municipal, ya que si no existiera esa voluntad o conciencia social en las “arcas municipales” sencillamente no habría actividad financiera como tal. Por eso es indispensable que las autoridades recuerden al asumir los cargos concejiles este aspecto, ya que sino convienen en preservar dicha confianza, esa solidaridad social irá desapareciendo en detrimento de la hacienda municipal.

Asimismo, la carga fiscal derivada principalmente de las contribuciones, y más específicamente de los impuestos descansa en los vecinos del ente municipal que corresponda, pues son ellos los que tienen la obligación fiscal de contribuir en beneficio del bien común, lamentablemente, en el mayor número de los casos esa responsabilidad fiscal no deriva de una conciencia social o cultura de pago, sino de acuerdo a como soplen los vientos políticos en dicho momento.

ASPECTO POLITICO.- El mismo maestro Sergio Francisco de La Garza propone dos conceptos que Sáinz de Bujanda acerca entre la actividad financiera y el aspecto político que se encuentra entreverado a la misma. “Si la actividad financiera constituye una parte de la Administración pública y ésta, a su vez está integrada por el conjunto de de actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines de utilidad general, es evidente que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales”¹¹⁹

¹¹⁸ Ibidem; pág. 8

¹¹⁹ Ibidem; pág. 6

Y el otro elemento o concepto es *“el concepto de la actividad financiera no puede considerarse más que como la actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del concepto de soberanía”*¹²⁰

Quiero hacer patente este elemento porque nos servirá para desarrollar uno de los incisos que refiero en el presente trabajo, y me refiero a la facultad de disposición como actividad financiera municipal derivada de un elemento eminentemente político como es el Ayuntamiento de un municipio. Sin embargo, antes de hacer referencia al mismo, quiero aclarar los conceptos del maestro Sáinz de Bujanda, de los que hace cita el maestro Francisco de la Garza. En el primero de los casos, debemos considerar que los fines de un municipio son eminentemente políticos por la razón ya señalada de que son fijados y determinados por un órgano eminentemente político como es el ayuntamiento, éste en buena medida por conducto del Presidente Municipal expondrá un plan de trabajo, al ser electo y en el momento de rendir protesta, los cuales debemos considerar serán las directrices que seguirá durante la gestión de su gobierno, y las cuales están llenas de ese elemento político que sin lugar a dudas buscará refrendar en las siguientes elecciones la oferta política del partido al que pertenezcan.

Por otra parte, en el caso de que la actividad financiera no es sino el ejercicio de la soberanía, tenemos que considerar que en este caso sólo la federación puede incluirse en esta cualidad, y en el caso de la entidad federativa lo que ejercerá será su autonomía, que en el caso de la legislatura del estado, ejerce esa facultad y potestad tributaria al determinar sus propias fuentes recaudatorias; sin embargo, en el caso del ayuntamiento la ley no le concede esta facultad tributaria para poder fijarse sus propios ingresos pues padece de un “capitis diminutio” para poder fijar sus propias fuentes de ingresos.

Es verdad, que el municipio elabora un proyecto de ingresos que finalmente remite al Órgano superior de fiscalización del Estado de México, mediante el cual calcula cuantas y cuales serán sus **FUENTES FINANCIERAS O DE**

¹²⁰ Ibidem; pág. 7

FINANCIAMIENTO; sin embargo, su actividad solo redundará en hacer propuestas sobre cuotas y tarifas; eliminándose así su **Potestad Tributaria**¹²¹. En este sentido citamos la prescripción relativa del artículo 115 Constitucional, y que a la letra dice: **“Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”** En este caso, como puede advertirse, en cuestión de tarifas y cuotas que se imponen a los contribuyentes de un municipio son aquellas que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de cada municipio; más sin embargo siguen siendo aquellas que va a determinar la legislatura en última instancia, pues como lo refiere la disposición constitucional: **“el ayuntamiento en el ámbito de su competencia propondrá a las legislaturas de los estatales”**.

ASPECTO JURÍDICO.- Refiere el maestro Sergio Francisco de la Garza que “la actividad que realiza el Estado, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo”¹²²

Asimismo, cita a Giannini, pues refiere que *“precisa con toda razón que la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el derecho objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno -Estado de Derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y la relación con los particulares que ésta engendra encuentran en la Ley su fundamental disciplina. En esta exigencia debe informarse especialmente la actividad financiera: 1° porque ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y 2° Porque la enorme masa de la riqueza destinada a esos fines da origen a*

¹²¹ Refiere el maestro Sergio Francisco de la Garza, que la reforma del precepto constitucional – de 1983- mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país . Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que este no puede establecer sus propias contribuciones o tributos , toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Ibidem, Pág. 241

¹²² Ibidem, Pág 7

*un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas*¹²³

Todas las facultades que tiene el municipio deben estar contempladas y reguladas por el derecho, ya que sin un régimen jurídico que lo regule sólo tendría una connotación fáctica, sería una realidad que para tener vigencia en el Estado de derecho sería indispensable su fundamento y su regulación dentro de las leyes. De nada serviría su sola mención, incluso en la Constitución, pues sólo tendría una existencia híbrida, cuyos aspectos y efectos no tendrían una regulación cierta, ya que a veces se le regularía de una forma y luego de otra; por eso es indispensable e insoslayable que tenga un marco jurídico en cuanto a sus funciones, así como una base constitucional que lo tutele. De ahí que sus actividades y facultades deriven en algunos casos de la propia Constitución Federal, y en otros casos de la constitución local y se continúe hilvanando su derecho mediante las distintas leyes locales que lo regulan.

a) Ingresos municipales en el Estado de México.

Los ingresos municipales en esta entidad están establecidos y determinados por la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México del año 2007, la cual ya hemos expuesto en el anterior capítulo de esta tesis. Asimismo, y como sustento constitucional de los ingresos municipales en toda la república mexicana se encuentra la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, en las que están contempladas dichas fuentes de financiamiento; si bien es cierto hay que aclararlo son las mínimas, también es cierto que la Legislatura de cada entidad es la encargada de determinar algunas otras fuentes financieras, que en su caso considere adecuadas y necesarios para los municipios de su estado. Sin embargo, antes de entrar a su estudio consideramos insoslayable intentar definir que se entiende por INGRESOS MUNICIPALES, pues de esa base partiremos para diferenciar las múltiples figuras

¹²³ Ibidem, Pág 7

financieras que conjuntamente con los ingresos tenemos que estudiar y analizar, y que constituyen en su totalidad las finanzas públicas municipales.

Algunos autores como el profesor Martín Gustavo Moscoso Salas definen a los ingresos municipales a partir de la clasificación que de ellos hace en *Ingresos Ordinarios e Ingresos extraordinarios*: “los ingresos del municipio son ordinarios y extraordinarios. Son ordinarios aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe conforme a las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Ingresos extraordinarios son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el congreso de los estados y sujeto a la ley que los autorice y a los acuerdos que en tal virtud se celebren. Estos no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y contingencia.”¹²⁴

En el caso de los ingresos ordinarios que refiere el citado autor, consideramos que son todos y cada uno de los conceptos contemplados en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México; mientras que en el caso de los recursos extraordinarios señala el propio autor de una manera un tanto redundante que son: “las reasignaciones presupuestales que aún cuando están destinadas a la Federación o a los estados se reasignan a los municipios por vía de colaboración por alguna contingencia.” Consideramos que en este caso pudiera tratarse cuando existen desastres por efectos ambientales, ya que refiere el autor que tienen la característica de ser eventuales y contingentes, como ocurre con los fenómenos meteorológicos que ocasionan daños.

Por otra parte, consideramos que de conformidad con la clasificación que hace el profesor Martín Gustavo Moscoso Salas, respecto a los ingresos ordinarios y extraordinarios, se pueda entender como parte de los segundos a los ingresos provenientes de financiamiento o constitutivos de deuda pública. Sin embargo,

¹²⁴ Moscoso Salas, Martín Gustavo, colaborador del capítulo Patrimonio y Hacienda Municipales; Fernández Ruíz, Jorge, Coordinador; “Régimen Jurídico Municipal en México”; Editorial Porrúa, S.A. de C.V.; Primera Edición, 2003

debemos aclarar que por lo que se refiere al Estado de México, están perfectamente determinado dicho ingreso en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, y nos referimos, en este caso, al concepto 9 del artículo 2 del mencionado ordenamiento, denominado **INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO**.

Por otra parte, el maestro Humberto Oropeza Martínez, considera que los Ingresos municipales “se estructuran con base en todos los recursos numerarios que recibirá el municipio por medio de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la ley de ingresos”¹²⁵

El comentario que de los ingresos municipales que hace el referido autor es muy genérico, sin embargo tiene la virtud de que engloba los elementos esenciales que debe de considerarse en este rubro.

Asimismo, queremos hacer patente la clasificación que hace el maestro Oropeza Martínez, respecto de los ingresos, para seguir explicando la clasificación del profesor Martín Gustavo Moscoso Salas, y compararla con la del citado maestro.

Pues bien, refiere en los siguientes términos del tema:”Los ingresos se pueden clasificar en dos grupos: los de tipo ordinario y los de tipo extraordinario.

Son ingresos ordinarios, los que recibe en forma constante y regular y se conforman como sigue:

- Impuestos
- Derechos
- Productos
- Aprovechamientos
- Participaciones

¹²⁵ Oropeza Martínez, Humberto;”Administración Pública Municipal”; Editorial Trillas, S.A . de C.V.; Primera Edición, 2001, Pág. 84.

Son ingresos extraordinarios, los que percibe el municipio en forma eventual, o sea cuando por necesidades imprevistas tienen que buscar recursos adicionales, a través de créditos y por contribuciones especiales”¹²⁶

De la misma forma que el profesor Moscoso Salas considera ciertas características de los ingresos en su clasificación de ordinarios y extraordinarios, el maestro Oropeza Martínez considera que los ingresos ordinarios tienen como característica principal su regularidad y constancia; mientras que los extraordinarios presentan como cualidad su eventualidad. Asimismo, cabe destacar que el maestro Oropeza Martínez si manifiesta que en tratándose de ingresos extraordinarios se encuentran los créditos y contribuciones especiales, empero, el profesor Moscoso Salas no aclara cuales serían esos extraordinarios, solamente se refiere a sus características.

En la obra **“MANUAL BASICO PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL”** de la autora Selene Reynoso Soto, nos define a los ingresos municipales de la siguiente manera: *“son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de ingresos de los Municipios en el Estado de México, del año correspondiente; el código financiero del Estado de México y Municipios; así como los establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que al efecto se celebren o realicen”*¹²⁷

Desde nuestro punto de vista el concepto anteriormente citado es bueno, ya que dicha autora intenta la definición con “ la ley en la mano” pues hace referencia tanto a la Ley de ingresos de los Municipios como al Código Financiero del Estado de México y Municipios; sin embargo, refiere que “son los recursos que recibe el municipio a través de la tesorería” cuya expresión es correcta por ser el órgano competente para atender dicha actividad; no obstante hay que abundar que no solamente es a través de este órgano por el cual se realiza la actividad recaudatoria, sino a través de otras

¹²⁶ Oropeza Santillán, Humberto, Ibidem; Pág. 84

¹²⁷ Reynoso Soto, Selene; “Manual Básico para la Administración Municipal”; editado por el Iapem; Pág 9

instancias que están determinadas en el artículo 4 de la propia Ley de Ingresos de referencia que a la letra prescribe:

“**ARTICULO 4.** El pago de las contribuciones por los conceptos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, se realizará en las oficinas recaudatorias de la Tesorería Municipal correspondiente; en la de los organismos del sector auxiliar de la Administración Pública Municipal; en las oficinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, cuando se tenga convenio para tal efecto; en instituciones de crédito de banca múltiple debidamente autorizadas, o en las oficinas que el propio ayuntamiento designe”¹²⁸

Como se desprende, ya no sólo es la Tesorería municipal, la única dependencia que puede realizar dicho cobro, sino que también lo pueden hacer:

- a) En las tesorerías de los organismos del sector auxiliar de la Administración Pública Municipal.
- b) Las oficinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (cuando exista convenio para tal efecto);
- c) En Instituciones de crédito de banca múltiple (debidamente autorizada);y,
- d) En las oficinas que el propio ayuntamiento designe.

Asimismo, cabe señalar que la misma autora refiere que los ingresos municipales son aquellos que recibe también por estar “establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que se celebren o realicen”. Cabe hacer el señalamiento que esta redacción se encuentra en el concepto identificado en la ley de ingresos municipales del Estado de México identificado con el número 8.3 que prescribe “ los derivados de la aplicación del Título séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios, del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o se realicen; es decir,

132 Ley de ingresos municipales del Estado de México.

que dichos acuerdo, convenios o declaratorias derivan de la propia ley, y no de un medio extralegal o adicional que no este contemplado en la ley.

Antes de continuar, me parece importante que desde nuestro particular punto de vista propongamos una definición de ingresos municipales, y dada nuestra perspectiva que se enfoca al Estado de México nosotros pensamos que por lo que se refiere a **ingresos municipales** debemos considerar a **“los recursos de carácter económico que el municipio recauda a través de las instancias previstas en la ley o que determina el ayuntamiento, y que provienen de las fuentes financieras que están establecidas y tuteladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las mínimamente indispensables a que tiene derecho; sin perjuicio de las que determine la Legislatura del Estado en su favor”**

Asimismo, podemos considerar que los ingresos municipales en el estado de México, **“son los recursos apreciables en dinero propios del municipio, que desde el punto de vista de su clasificación pueden tener un carácter: ordinario o extraordinario; tributario o no tributario; patrimoniales o no patrimoniales; en especie o monetario; derivado de transferencias al municipio y crediticio, y que define la ley suprema y fundamental; así como en su caso, las leyes que en la materia expida la legislatura del estado”**

También, podemos intentar una definición de ingresos municipales sobre la base del presupuesto público municipal, y así tenemos que ingresos municipales son:

“Es la parte del presupuesto público municipal que se integra por todos los recursos de carácter pecuniario, que proyecta recibir y percibe de manera periódica o en un solo tanto, la municipalidad, de las fuentes financieras preestablecidas en la ley; y cuya disponibilidad constituye la base del presupuesto de egresos municipal.”

Con este último concepto que hemos vertido concluimos el tema sobre la conceptualización de los ingresos municipales, por lo que pasaríamos a desarrollar el tema de los ingresos municipales, para lo cual tenemos que considerar su estudio y análisis de los mismos, en este caso, consideramos importante tomar como base la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. Asimismo, es importante conocer en el presente estudio cuáles son los elementos de imposición para lograr el estudio y análisis de cada uno de los ingresos municipales en el Estado de México.

En el Manual de Hacienda Pública Municipal, coedición de BANOBRAS-INAP, se refiere en este tema lo siguiente:

“Para efectuar la recaudación de los conceptos de ingresos antes señalados es importante conocer los siguientes elementos que permiten determinar la proporción o el monto que sobre cada concepto debe ser cobrado:

- El sujeto
- El objeto
- La base
- La tasa
- La cuota
- La tarifa”¹²⁹

Asimismo, en dicho manual se presentan las siguientes definiciones de cada uno de dichos conceptos

“El sujeto: Es la persona física o moral que se encuentra obligada a pagar una contribución”¹³⁰

¹²⁹ Martínez Cabañas Gustavo, Coordinador de la Colección “Manuales de Administración y Organización Municipales”, Colaboradores Gómez Benítez Armando y Borrado González Rosa del Carmen; “Manual de Hacienda Pública Municipal”; Libro 1, Coedición del Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.; México, 1997; Pág. 23

¹³⁰ Ibidem; pág. 23

“**El objeto:** Es la situación que la ley señala como hecho generador de un impuesto, un derecho, una aportación de seguridad social, o una contribución de mejoras. El objeto puede ser: una persona física o moral, un acto, un documento, o un bien mueble o inmueble.”¹³¹

“**La base:** Es la cantidad sobre la que se determina el impuesto que deberá pagar una persona física o moral”¹³²

“**La tasa:** Es el porcentaje fijo de la base que señala la Ley de ingresos Municipales para un determinado objeto tributario”¹³³

“**La cuota:** Es la cantidad de dinero o en especie que la Ley de ingresos determina en forma específica y precisa para el cobro de algún concepto”¹³⁴

“**La tarifa:** Es el agrupamiento de cuotas o tasas que se aplican a objetos tributarios de la misma categoría”¹³⁵

Cabe aclarar que en los conceptos de **tasa** y **cuota** que se refieren en dicho manual y que consideran a la Ley de ingresos municipales como elementos de imposición, están regulados en el Estado de México en el Código Financiero. De igual manera, se quiere aclarar que en cuanto a estos elementos fiscales sólo se toman en cuenta para el caso de las contribuciones.

De conformidad con la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, podemos señalar como fuentes financieras a los:

¹³¹ Ibidem; pág. 24

¹³² Ibidem; Pág. 24

¹³³ Ibidem; Pág. 24

¹³⁴ Ibidem; Pág. 24

¹³⁵ Ibidem; Pág. 24

a) IMPUESTOS.- En este caso podemos entender a los mismos, siguiendo la idea del maestro Humberto Oropeza Martínez, quien los define de la siguiente manera: *“Son las contribuciones que el gobierno establece en la ley para allegarse de recursos y solventar el gasto público. Se determina en forma unilateral (sin consentimiento del particular) y tiene un carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas o morales que se encuentren en los supuestos jurídicos o de hecho que la propia ley prevé”*¹³⁶

Para la maestra Selene Reynoso Soto, los impuestos son: *“Las Contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en una situación jurídica o de hecho prevista por el mismo para cubrir el gasto público”*¹³⁷

La anterior definición es casi idéntica a la prevista en el Código Financiero del Estado de México; sin embargo adolece de que no se hace referencia a que precisamente devenga de dicho ordenamiento; así como el hecho de que no hace referencia- como sí se hace en el Código financiero- de las fracciones que previenen otro tipo de contribuciones.

En el mejor de los casos, es importante que consideremos la definición prescrita en el Código Financiero del Estado de México, en su artículo 9.

“ARTICULO 9. Las contribuciones establecidas en este código se clasifican en:

I. Impuestos. Son los establecidos en este Código que deben de pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, que se encuentran 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”

¹³⁶ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág 84

¹³⁷ Reynoso Soto, Selene; Op. Cit. Pág 10

Esta definición legal es muy exigua y parece ser que el legislador consiente de esa brevedad, prefirió interrelacionarla con las otras contribuciones contenidas en el mismo precepto legal de referencia.

Un comentario importante relativo a los impuestos es el que hace el maestro José Merino Mañón:

“De hecho, la imposición sobre la propiedad inmobiliaria es la única potestad impositiva exclusiva de los ayuntamientos y el concepto que genera la mayor proporción de sus ingresos propios. Por exigencia del Sistema Nacional de coordinación fiscal no existe explotación concurrente de otras fuentes impositivas y sí por el contrario, prohibición, convenida a cambio de inclusión en fondos participables para la explotación de conceptos tributarios tradicionales del ámbito municipal como los llamados “derecho de piso” por la realización de actividades comerciales en mercados y plazas públicas o los derechos diferenciales por registro y expedición de licencia y su revaluación anual para actividades comerciales”¹³⁸

Interesante esta manifestación que hace el ex-secretario de finanzas del Estado de México, en el sentido de que los impuestos son las contribuciones que les genera a los municipios la mayor proporción de sus ingresos; sin embargo, hay autores que la mayor fuente de tributación la constituyen los derechos. Es el caso del maestro Julián Salazar Medina, quien manifiesta lo siguiente:

“El tema de las finanzas e ingresos municipales está actualmente en el centro de los debates sobre la problemática municipal. Expertos en el tema aseguran que las fuentes de financiamiento son subutilizadas en la actualidad, ya que la mayor parte de los ingresos provienen del renglón Derechos, descuidando los demás medios recaudatorios”¹³⁹

¹³⁸ Merino Mañón, José; “Una Nueva Hacienda Pública Municipal” (apuntes para el análisis de su reforma); Coedición del Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. y el H. Ayuntamiento de Tlanepantla; 2001; pág. 49.

¹³⁹ Salazar Medina, Julián; “Elementos Básicos de la Administración Municipal”; Coedición de la UAEM y IAPEM; Segunda Edición, 1985; Pág. 121.

Dentro de esta fuente financiera o de ingresos que la constituyen las contribuciones denominadas impuestos, encontramos como sub-clasificación o subespecies los siguientes tipos de impuestos que se desprenden de la propia Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, que en este caso definiremos y desarrollaremos sus elementos fiscales.

I. Impuesto Predial. Esta contribución encuentra su regulación en los artículos 107, 108, 109, 110, 111 y 112 del CFEM, así podemos leer en el artículo 107 del ordenamiento jurídico de referencia lo siguiente:

“**ARTICULO 107.** Están obligadas al pago del impuesto predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias y poseedoras de inmuebles en el Estado.

Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su cargo y manifestarlo, en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles”¹⁴⁰

De donde se desprende el Sujeto, el Objeto y la Base para este tipo de impuesto, y que serían:

- a) **Sujeto:** en este caso serían las personas tanto físicas y jurídicas colectivas que ostenten la propiedad o posesión de un inmueble, en este caso, dentro del territorio del municipio, obviamente perteneciente al Estado de México.
- b) **Objeto:** Lo representa el propio vínculo o hecho que el Sujeto tenga sobre el predio o inmueble a título de poseedor o propietario. Esta especie de simbiosis de la que hablamos es factible desde el momento en que el propietario o poseedor del inmueble que desee ubicarse dentro del

¹⁴⁰ Código Financiero del Estado de México.

supuesto previsto en la ley, debe de tener el título justo y suficiente para ejercer las facultades legales o poder jurídico sobre este tipo de bienes.

- c) La Base.** Se obtiene a partir del valor catastral declarado que tenga el bien. Cabe resaltar respecto de este elemento fiscal que el Código Financiero hace referencia en su artículo 108, previniendo lo siguiente:

“ARTICULO 108. La base del impuesto predial será el valor catastral declarado por los propietarios o poseedores, de inmuebles, mediante manifestación que presenten ante la Tesorería Municipal de la jurisdicción que le corresponda y que esté determinado conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones publicadas en el periódico oficial.”¹⁴¹

- d) La Cuota.** En el Estado de México para este tipo de impuesto, existe lo que se denomina Cuota fija, que no es en sí el monto que se paga anualmente para este tipo de contribución, sino que también es una referencia para determinarlo; claro que el monto anual que se paga es muy parecido al monto de la cuota fija; sin embargo sí es importante referir que existe una variante en las misma. Cabe decir que existen 13 rangos relativos a las Cuotas fijas, éstas van de una cantidad de \$ 144.00 pesos (Ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N) hasta el monto máximo de \$8770.00 (ocho mil setecientos setenta y siete pesos 00/100 M.N.). Cabe destacar que las cantidades de estos rangos del valor catastral van desde un peso hasta la cantidad \$ 2,780,991.00 (Dos millones setecientos ochenta mil novecientos noventa y un pesos 00/100 M.N.) en adelante.

Lo anterior se señala por en virtud de que como lo señalamos la cuota fija no es el monto que paga el contribuyente, sino que sirve de base para pagar la cantidad real anual de cada inmueble. Al respecto es necesario para comprender como se determina ese monto que nos refiramos al

¹⁴¹ Idem.

segundo párrafo del artículo 109 del CFEM, que explica la fórmula para la determinación de la cuota.

“ARTICULO 109. El impuesto a pagar será la cantidad que resulte de aplicar el valor catastral la siguiente:

El monto anual del impuesto a pagar, será el resultado de sumar a la cuota fija que corresponda de la tarifa, el resultado de multiplicar el factor aplicable prevista para cada rango, por la diferencia que exista entre el valor catastral del inmueble de que se trate y el valor catastral que se indica en el límite inferior del rango relativo.”¹⁴²

Respecto a este impuesto, el maestro Merino Mañón refiere lo siguiente:

“Este gravamen que se aplica en todos los municipios del país, constituye el renglón de tributación que genera la mayor aportación a los ingresos propios de los ayuntamientos. Su recaudación representa en promedio anualmente el 0.2% del PIB, moviéndose en una banda de un décimo de punto porcentual hacia arriba o hacia abajo en función a los desfases de su actualización, o al propio crecimiento del PIB”¹⁴³

e) La tarifa. Es el agrupamiento de cuotas, que en este caso son 13 tipos de cuotas fijas

II. Impuesto Sobre Adquisición y Otras Operaciones traslativas de dominio de inmuebles. Este tipo de ingreso propio se sujeta a los que previenen las disposiciones siguientes del CFEM: 113, 114, 115, 116 Y 117 del Código Financiero del Estado de México

En este caso el artículo 113 define cuando se genera este impuesto municipal en su artículo 113 que a la letra dice:

¹⁴² Código Financiero del Estado de México.

¹⁴³ Merino Mañón, José; “Una Nueva Hacienda Pública Municipal” (apuntes para el análisis de su reforma); Coedición del Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. y el H. Ayuntamiento de Tlanepantla; 2001; pág.50

“**ARTICULO 113.** Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que adquieran inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado, así como los derechos relacionados con los mismos”¹⁴⁴

De ahí que se desprendan del mismo el Sujeto, Objeto y base de esta contribución de carácter ordinario

- a) **Sujeto.** Es la persona Física o Jurídica Colectiva que Adquieran por cualquier medio idóneo para trasladar la propiedad un inmueble, pero no sólo eso, sino que pudiera tratarse de un derecho que derive de la propia adquisición de la propiedad como pueden ser la cesión de los derechos hereditarios, cesión de derechos de copropiedad etc.
- b) **Objeto.** Es el hecho de que haya un traslado de dominio de un inmueble. En este caso, toda transmisión de la propiedad que se realice de una persona a otra generará el crédito fiscal correspondiente de este forma impositiva. Asimismo, aún cuando no se genere la transmisión de la propiedad pero sí se realice una transmisión de derechos como en los supuestos señalados para el fideicomiso y que se previenen en la fracción X del artículo 114 del CFEM. Aquí, incluso hay que destacar que el Código financiero dispone que el pago de este impuesto se realizará cuando se celebre un contrato de promesa de compraventa, misma hipótesis que se contempla en la fracción II del artículo 114 del CFEM.
- c) **Base.** Se determina de conformidad con el valor que resulte más alto de dos valores como son: El valor catastral del inmueble que se determina conforme lo que establece el Título Quinto de este Código y; el valor de la operación estipulado en el contrato respectivo (Segundo Párrafo del artículo 11 del CFEM).
- d) **Cuota.** En este impuesto también se existe de forma similar al impuesto predial una Cuota fija. Este elemento fiscal se determina de acuerdo al

¹⁴⁴ Código Financiero del Estado de México.

procedimiento previsto en el tercer párrafo del artículo 115 del Código Financiero del Estado de México que indica lo siguiente:

“ARTICULO 115 El monto del impuesto a pagar, será el resultado de sumar a la cuota fija que corresponda, de conformidad con la tarifa, la cantidad que se determine al multiplicar el factor aplicable previsto para cada rango, por la diferencia que exista entre la base gravable determinada en el párrafo anterior y el importe indicado en el límite inferior del rango de valor base relativo.”¹⁴⁵

Nos parece un tanto complicada esta fórmula, pero la explicaremos de esta manera:

La cuota fija está determinada en el propio artículo 115 del Código Financiero del Estado de México. Este precepto fiscal establece siete cuotas fijas, que van desde la cantidad de \$144.00 hasta la cantidad de \$40,070.00, por lo que se puede apreciar que tales rangos que se establecen son muy amplios dado que las cantidades que se toman como cuotas fijas difieren una con respecto de su inmediata anterior; pero sobre todo la segunda cuota fija con respecto de la primera. En este caso hablamos que la primera cuota que se establece en la tarifa como ya lo vimos es por la cantidad de \$144.00 (Ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N), mientras que la segunda es por la cantidad de \$2215.00 (Dos mil doscientos quince pesos 00/100 M.N.). Una vez sabido lo anterior, está claro lo que se entiende por cuota fija, y es a ésta cantidad a la que se le debe sumar el monto que resulte de restar a la base gravable, el importe indicado en el límite inferior del rango de valor base relativo, multiplicado claro está este resultado por el factor aplicable también determinado en la tarifa correspondiente. Aquí cabe indicar que al igual que en el impuesto predial, existen dos límites de valor para cada rango uno que es el inferior y el otro superior, por lo que debe entenderse que siempre se restará a la base gravable el monto del límite inferior.

¹⁴⁵ Idem.

- e) **Tarifa.** Está determinada de acuerdo a las cuotas establecidas dentro del propio artículo 115 del Código financiero del Estado de México.
- f) **La Tasa.** En este caso está determinado por los porcentajes que define la ley en tratándose de vivienda social progresiva, de interés social y popular social nueva o usada que son en razón del 0%, 0% y 0.8 sobre el valor base determinado de acuerdo a este artículo; es decir, es un porcentaje que se aplica a la base gravable que ya referimos y que está previsto en el segundo párrafo del artículo 115 del Código Financiero del Estado de México.

Adicionalmente, tenemos que mencionar que también respecto de asuntos relacionados con la Regularización de la Tenencia de la Tierra por organismos públicos como IGECM prevalece la misma Tarifa; sin embargo de ésta existe una diferencia en cuanto al Factor Aplicable de cada Rango, que debemos señalar que es menor que el correspondiente para los demás casos.

III. Impuesto Sobre Conjuntos Urbanos. Se describe este tipo de contribución en el artículo 118 del Código Financiero del Estado de México de la siguiente manera:

“**ARTICULO 118.** Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y jurídicas colectivas que desarrollen conjuntos urbanos, subdividan, modifiquen el tipo de conjunto urbano autorizado, incluyendo el tipo y número de viviendas previstas Conforme a lo que señala el Código Administrativo del Estado de México.”¹⁴⁶

La regulación de este impuesto se encuentra en los artículos 118 y 119 del ordenamiento jurídico citado. Asimismo, se puede desprender como elementos fiscales los siguientes:

- a) **Sujeto.** Son las personas físicas o jurídicas colectivas que tienen la obligación de cubrir el impuesto generado por las actividades descritas en

¹⁴⁶ Código Financiero del Estado de México.

el propio artículo 118 y que son: desarrollar conjuntos urbanos, subdividan, modifiquen el tipo de conjunto urbano autorizado, incluyendo el tipo y número de viviendas previstas y de acuerdo con el Código Administrativo del Estado de México.

- b) Objeto.** Son las actividades descritas en el inciso anterior.
- c) Base.** Es un elemento fiscal que se determina de varias maneras que son los siguientes: Por cada vivienda, y en este caso por el tipo de vivienda que puede ser de los siguientes tipos: Habitacional Social Progresivo, Habitacional Interés Social, Habitacional Popular, Habitacional Medio, Habitacional Residencial y Habitacional Residencial Alto y Campestre. O bien, también puede determinarse la Base de este impuesto por cada 1000 Metros cuadrados de superficie, y conforme al tipo de uso a que se destine el predio y que puede ser de tres tipos: Industrial, Agroindustrial y de Abasto, Comercio y Servicios.
- d) La cuota.** En este caso está vinculada estrechamente con la base, así como a los salarios mínimos que deben pagarse de acuerdo con el área geográfica que corresponda. En este caso en la propia Tarifa se establecen dos tipos de áreas geográficas que se determinan con la Letra A y B. Cabe aclarar que en propio artículo 118 se determinan cuales son los municipios que corresponden a esas áreas geográficas:

Grupo A: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Cuatitlán Izcalli, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucán, Ixtapaluca, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóotl, Nicolás Romero, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Tepetzotlán, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlan y Valle de Chalco Solidaridad.

Grupo B: Comprenderá los municipios no incluidos en el grupo A

De esta clasificación entendemos que se refiere en el caso del grupo A a todos los municipios más grandes y de carácter metropolitano; es decir que están cerca de la capital del Estado de México o colindan con el Distrito Federal o a ún no colindando con el distrito federal forman un conglomerado urbano que presenta rasgos propios de una ciudad.

En el caso de los municipios correspondientes al grupo B, cabe decir que no son tienen un carácter metropolitano y se encuentran más alejados de la ciudad con características rurales o semirurales y que son la mayoría de los municipios en el Estado de México.

IV. Impuesto Sobre Anuncios Publicitarios. Tienen este carácter aquellas contribuciones a que se refiere el artículo 120 del Código Financiero del Estado de México, y que a continuación transcribimos:

“**ARTICULO 120.** Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas o jurídicas colectivas que por sí o por interpósita persona coloquen o instalen en bienes de dominio público o privado anuncios publicitarios susceptibles de ser observados desde la o lugares de uso común, así como la distribución de publicidad impresa en la vía pública, que anuncie o promueva la venta de bienes o servicios”¹⁴⁷

a) Sujeto. Son las personas físicas o jurídicas colectivas que realicen las actividades descritas en el artículo 120 del CFEM; es decir, los que coloquen o instalen en bienes de dominio público o privado anuncios publicitarios susceptibles de ser observados desde la vía pública o lugares de uso común. También realicen actividades de distribución de publicidad impresa, es decir, de volantes en la vía pública que anuncien o promuevan la venta de bienes o servicios. Asimismo, cabe destacar que no sólo son Sujetos Pasivos del Crédito Fiscal las personas físicas y

¹⁴⁷ Código Financiero del Estado de México

jurídicas colectivas que realicen esas actividades, sino que también son responsables solidarios del pago de esa contribución los propietarios o poseedores de los inmuebles en que se instalen los anuncios publicitarios. Así lo determina el artículo 41 del CFEM.

“**ARTICULO 41.** Son responsables solidarios del pago de créditos fiscales:

XVI. Los propietarios o poseedores de inmuebles en que se instalen anuncios publicitarios respecto del impuesto que se cause por este concepto”.¹⁴⁸

b) Objeto. En este caso son actividades de dos clases las generadoras del crédito fiscal: Por una parte la instalación o colocación de anuncios publicitarios en bienes de dominio público o privado, a esto le llamo **Publicidad Fija**; y por el otro lado, la distribución de publicidad impresa en la vía pública que anuncien o promuevan la venta de bienes o servicios, a lo que llamo **Publicidad Circulante**

c) Base. De acuerdo al concepto determinado en la tarifa del artículo 121 que puede ser:

- I.** Anuncios Adosados, pintados, murales, volados, marquesinas por metro cuadrado o fracción.
- II.** Estructurales sin iluminación, exterior o interior, mobiliario urbano auto-soportado por metro cuadrado o fracción
- III.** Luminosos, de neón, electrónicos, de proyección óptica, computarizados, y los que pueden ser explotados de forma mixta, por metro cuadrado o fracción
- IV.** Objetos inflables, y carpas publicitarias por día o por fracción.
- V.** Anuncios colgantes:
 - A)** Lonas y mantas por metro cuadrado o fracción, por día

¹⁴⁸ Idem.

- B)** Gallardetes o pendones por cada cien unidades o fracción
- VI** Distribución de volantes, folletos y muestras gratuitas de producto perifoneo por día.

Cabe destacar que existe una excepción en cuanto al cobro de la publicidad y que se contiene en el segundo párrafo del artículo 121, al cual reproducimos de manera textual:

“ARTICULO 121.

No pagarán este impuesto, aquellos anuncios que promuevan eventos educativos o culturales que no persigan fines de lucro”¹⁴⁹

- d) Cuota.** Que es la cantidad de dinero o en especie que se paga en forma específica y precisa para el cobro de algún concepto de los anteriormente señalados en el inciso anterior, es decir de la Publicidad Fija o Circulante, y va desde 0.1 salarios mínimos hasta la cantidad de 3.0 Salarios mínimos, y puede ser por fracción, por metro cuadrado, por día y hasta por cien unidades dependiendo el concepto del que se trate
- e) Tarifa.** Esta se determina de acuerdo a los conceptos de publicidad fija y publicidad circulante, y de acuerdo al número de salarios mínimos establecidos para cada concepto.

V. Impuesto Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos. Esta imposición Fiscal encuentra su regulación en los artículos 122, 123 y 124 del Código Financiero del Estado de México y se determina de conformidad con el artículo 122 del ordenamiento de referencia que prescribe lo siguiente:

¹⁴⁹ Código Financiero del Estado de México.

“ARTICULO 122. Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas o jurídicas colectivas que obtengan ingresos por la explotación de juegos y espectáculos públicos.

Para efectos de este impuesto se entenderá como:

I. Juego. Las máquinas o aparatos de recreación o azar autorizados, cuya finalidad es la diversión o entretenimiento de las personas que mediante el pago de cierta suma de dinero tienen acceso a ellos.

II. Espectáculo Público. Toda función, evento, exposición, exhibiciones, ferias y actos de esparcimiento, sean teatrales, deportivos o musicales o de cualquier otra naturaleza semejante que se verifiquen en teatros, calles públicas, plazas, locales abiertos o cerrados y que para presenciarlos se cobre una determinada cantidad de dinero.

Los ayuntamientos por acuerdo de cabildo podrán destinar un porcentaje de los impuestos que se obtengan de la celebración de espectáculos públicos, al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.”¹⁵⁰

Antes de explicar los elementos fiscales que derivan del presente impuesto queremos comentar que indudablemente esta actividad que se grava persigue un fin de lucro lícito, cuya ganancia proviene de dos conceptos que la ley distingue como Juego y Espectáculo Público; en el caso del primero, por lo general se refiere a maquinas o mecanismos electrónicos o robotizados que mediante la introducción de monedas o contraseñas que en un lapso de tiempo también determinado, proporcionan diversión y entretenimiento a quien o quienes los emplean; por lo general éstas máquinas o mecanismos robotizados se agrupan en algún lugar a donde concurren las personas para obtener este servicio de entretenimiento y diversión, casi por lo regular individualizado, aunque también pueden tener el carácter colectivo; y a través de

¹⁵⁰ Idem.

mecanismos y aparatos programados para tal efecto. Por su parte, los espectáculos públicos, normalmente son de carácter colectivo, pues generalmente donde se representan, ejecutan o pasa la función existen un conjunto de butacas o estructuras donde se montan tarimas para los espectadores. La realización del espectáculo público casi siempre implica una actitud pasiva del espectador, quién con su sola observación o audición, obtendrá la diversión y entretenimiento proveniente de los actos, eventos, exposiciones, exhibiciones de esparcimiento y que son realizados o ejecutados por otras personas y con ayuda de animales, utensilios, máscaras, disfraces etc., e incluso con ayuda de mecanismos y aparatos. En el caso de los juegos hay que mencionar que generalmente implican una actividad física, y no sólo por la sola observación y audición de quienes los emplean, así mismo, algunos de estos juegos presentan movimientos típicos que son los que normalmente atraen a las personas que los emplean o disfrutan.

Nos llama la atención el último párrafo del artículo que comentamos ya que refiere que podrá destinarse un porcentaje de los recursos obtenidos de los espectáculos públicos al DIF Municipal, siempre que exista ACUERDO DE CALBILDO para tal efecto. En este caso, entendemos que se trata de una medida de carácter político, y de alguna manera coincide con lo explicado por un suscrito sobre los espectáculos públicos. Cabe mencionar que esta medida pudiera tener dimensiones benéficas muy grandes o por el contrario dimensiones desastrosas tanto financieras como políticas hacia el interior del ayuntamiento, por eso es importante considerar dentro de las FINANZAS de todo municipio las FACULTADES DE ADMINISTRACION Y DE DISPOSICION, que corresponde la primera originalmente al Ayuntamiento, que DELEGA al TESORERO MUNICIPAL dicha facultad, sin perjuicio de supervisarlo y escuchar, así como analizar sus informes en el CABILDO que para tal efecto se verifique; y la segunda de DISPOSICION, que debe ser ejercida por dicho ÓRGANO COLEGIADO, que sin embargo, muchas veces por desconocimiento de la LEY o por una inadecuada regulación jurídica en la Ley, la ejerce el TESORERO MUNICIPAL conjuntamente con el PRESIDENTE MUNICIPAL.

Pues bien, esta disposición conjuntamente con el artículo 8 del presente ordenamiento atentan contra el principio presupuestario de NO AFECTACION DE RECURSOS, que para poderlo explicarlo citaremos lo que se comenta sobre este tema en el Manual del INDETEC.

“El principio de no afectación de recursos deriva, tanto del de universalidad como del de unidad y establece, en términos generales, que no puede vincularse un cierto GASTO a la RECAUDACION de cierto INGRESO; mejor dicho, destinar la recaudación de un tributo a cubrir un cierto gasto. Esto significa que los ingresos no tengan afectación específica, sino que todos los ingresos sin discriminación entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.”¹⁵¹

Como dijimos, el artículo 8 del CFEM, rompe con este principio ya que prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 8. Ninguna contribución podrá recaudarse sino está prevista en la Ley de ingresos correspondiente. Sólo podrá destinarse un ingreso a un fin específico, cuando así lo disponga expresamente este Código, la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos”¹⁵²

Para concluir con el tema cabe señalar que el hecho de que solamente se vinculen los ingresos provenientes de los Espectáculos Públicos con el fin de destinarlos al Sistema DIF Municipal, es por la razón que ya dijimos, dado que la actividad que se desarrolla en los Espectáculos Públicos como son: corrida de toros en plazas de esa naturaleza; funciones de cine, circos, obras teatrales, etc., tienen el carácter de ser públicos, generales, colectivos y masivos, y que pueden ser muy bien aprovechados para promocionar algún programa del DIF MUNICIPAL, por lo que es sin duda congruente también nuestra opinión del trasfondo político que se le da a ésta disposición jurídica. Cabría preguntarnos porque no se previene lo mismo respecto de

¹⁵¹ “La Formulación del Presupuesto de Ingresos Municipales”; Manual Número 7; Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; 1986; Primera Edición; Pág. 18

¹⁵² Código Financiero del Estado de México.

los recursos provenientes de los juegos; sin duda por que no causan el mismo impacto psicológico que se produce en el empleado en la psicología de masas.

Asimismo, se denota que la intención del legislador es la de persuadir al Ayuntamiento de que fije la atención al DIF para canalizarle más recursos. Esta acción es loable desde cuando las acciones propias del DIF son evidentes, es decir, se está trabajando, pero pueden resultar desastrosas tanto para el empresario o empresa que las quiera ejecutar y para las Finanzas Públicas del Municipio si la actividad que realice el DIF no es la adecuada o la conducta o actitud de quien lo representa dista mucho de ser una actividad seria y de trabajo.

Luego de esta digresión, hemos de analizar los elementos fiscales de este tributo municipal y que son:

- a) **SUJETO.** Las personas físicas o colectivas que obtengan recursos de Juegos o Espectáculos públicos.
- b) **OBJETO.** La obtención de recursos derivados de Juegos y Espectáculos Públicos
- c) **BASE.** Puede ser de dos tipos una proveniente del Juego que es el aparato o máquina de recreación o azar autorizado. Y la relativa al espectáculo Público de que se trate: evento, exposición, feria, obra de teatro etc.
- d) **TARIFA.** La ley hace una distinción y agrupa a los juegos que cuenten con establecimiento debidamente constituido, y los juegos que no cuente con establecimiento debidamente constituido. En cuanto al espectáculo público, lo clasifica y agrupa de conformidad con los que se realicen en establecimientos debidamente constituidos y los que se ejecuten en establecimientos que no estén debidamente constituidos. Asimismo, agrupa en una tercera fracción del artículo 123 del Código Financiero del Estado de México a los espectáculos públicos de contenido cultural y teatral.

e) **TASA.** Este elemento fiscal está estrechamente vinculado con el anterior elemento, se trata de un porcentaje fijo que el legislador determinó en relación con la Tarifa anteriormente señalada. Y que a continuación señalo:

Para el grupo comprendido en la fracción I del artículo 123 del CFEM, en cuanto a la clasificación que hace de juegos ubicados en establecimientos debidamente constituidos y juegos que no están debidamente constituidos las tasas del 5% y 10% respectivo

Por último y con respecto de espectáculos de tipo cultural, teatral y circense la tasa que deberá pagar es de 3%

IV. Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje. Esta contribución está regulada en los artículos 125,126 y 127 del Código Financiero del Estado de México y se determina de acuerdo con lo que previene el artículo 125 de dicho ordenamiento y que a continuación se transcribe:

“ARTICULO 125. Están obligados al pago de este impuesto y lo trasladarán en forma expresa y por separado a las personas que reciban los servicios, las personas físicas y jurídicas colectivas que en el territorio del municipio presten el servicio de hospedaje a través de hoteles y moteles, albergues, posadas, hosterías, mesones, campamentos, paraderos de casas rodantes y otros establecimientos que presten servicios de esa naturaleza, incluyendo los que presten estos servicios bajo la modalidad del tiempo compartido”¹⁵³

Cabe comentar, antes de pasar al estudio de los elementos fiscales que esta fuente impositiva por lo general la recaudan municipios de tipo metropolitano como Ecatepec, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, así como los municipios donde pasen vías generales de comunicación de carácter estatal y federal; también en

¹⁵³ Código Financiero del Estado de México

municipios donde tienen atracciones turísticas como Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal, Teotihuacan, Tepotzotlán, Texcoco o que están asentados en la capital del Estado de México, como es el caso de Toluca. Por lo que difícilmente en la inmensa mayoría de los municipios mexiquenses se carece de esta contribución de tipo impositivo, ya que en el caso de que un municipio fuera de esos supuestos tuviera esa fuente impositiva solamente estaríamos hablando de uno o dos hoteles o moteles.

Para continuar con el tema , analizaremos los distintos elementos fiscales que se desprenden de esa contribución tributaria y que son:

- a) **SUJETO.** Quedan comprendidas dentro de este elemento fiscal, las personas físicas y jurídicas colectivas que dentro del territorio de los municipios del Estado de México presten el servicio de hospedaje, a través de hoteles, moteles, albergues, posadas, hosterías, mesones, campamentos, paraderos de casas rodantes, y otros establecimientos que presten un servicio de esa naturaleza.
- b) **OBJETO.** Lo constituye la prestación del servicio de hospedaje.
- c) **BASE.** Son todos los ingresos que percibe el contribuyente derivado de la prestación del servicio de hospedaje.
- d) **TASA.** Equivale al 3% sobre el monto total de la contraprestación que se recibe por el servicio de hospedaje, sin considerar el importe de los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos. De ahí que el contribuyente, es decir el sujeto fiscal obligado al pago del crédito debe diferenciar perfectamente el importe que corresponde al hospedaje de otros servicios como puede ser los de alimentos, bebidas, etc. Asimismo, debe manifestarle expresamente a las personas que les proporcione el servicio correspondiente a este impuesto la cantidad que representa el importe de este impuesto.
- e) **CUOTA.** Equivale a la cantidad que representa el 3% del monto total que cueste el servicio de hospedaje

f) **TARIFA.** En este caso no la hay.

Con este último elemento fiscal hemos concluido, tanto el estudio del impuesto de prestación de servicios de hospedaje como este tipo de contribución que son los impuestos, por lo que a continuación pasamos al estudio de otra fuente de tributación como son los derechos.

DERECHOS

Los derechos también representan una fuente de ingresos muy importante en los municipios, constituyen también parte de las contribuciones fiscales propias de los municipios que estudiosos de la materia lo consideran además como una contraprestación de un servicio que presta el municipio o también por el uso y aprovechamiento de sus bienes de dominio público. De ahí que se le haya definido de la siguiente manera por algunos tratadistas.

El maestro Humberto Oropeza Martínez lo ha definido como:

“Contribuciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de sus bienes de dominio público”¹⁵⁴

Por su parte el maestro José Merino Mañón los define brevemente de la siguiente forma:

¹⁵⁴ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág. 85

“los derechos por su parte son una “contraprestación” que cubre un particular por un servicio que se le presta o del que se le beneficia de manera particular y diferente”¹⁵⁵

Por su parte la maestra Selene Reynoso Soto, define a los Derechos como:

“Son las contribuciones establecidas en la ley, que deben de pagar las personas físicas y morales por los servicios que le presta el estado o los municipios en funciones de derecho público, así como las que pagan por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público”¹⁵⁶

Por lo que se refiere a la ley, este tipo de contribución está regulado en la II fracción del artículo 9 del Código Financiero del Estado de México, y prescribe lo siguiente:

“II. Derechos. Son las contraprestaciones establecidas en este Código que deben de pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, por el uso o el aprovechamiento de bienes de dominio público de la Entidad. Así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y municipios en funciones de derecho público.”¹⁵⁷

Para comenzar su estudio, comentaremos brevemente los elementos de todos y cada uno de los derechos regulados en el Código Financiero del Estado de México, en la misma forma que lo hicimos con los impuestos anteriormente.

I. DE LOS DERECHOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE AGUAS RESIDUALES.

¹⁵⁵ Merino Mañón, José; Op. Cit. Pág.66

¹⁵⁶ Reynoso Soto, Selene; Op. Cit. Pág. 11

¹⁵⁷ Código Financiero del Estado de México.

Esta contribución se caracteriza por ser una de las fuentes que le genera mayores recursos o ingresos a los Municipios, dado que implica un servicio imprescindible para la existencia humana. Dentro de cualquier municipio, nos podrá faltar cualquier servicio e incluso varios, pero no se puede tolerar la falta del servicio de agua. El maestro Jorge Fernández Ruiz, comenta con respecto al tema lo siguiente: *“el agua es un elemento vital para el género humano, por lo que todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de sus alimentos, y en el aseo de su persona y de sus bienes”*¹⁵⁸ En ese sentido la recepción de agua en las casas, industrias, comercios etc. se hace posible mediante el suministro del vital líquido y a través de las redes introducidas para tal efecto por parte del municipio u organismo municipal o estatal correspondiente, pero así como existe la necesidad de su uso, también existe la necesidad de desecharla a través del sistema de alcantarillado y drenaje. En ese sentido el maestro Jorge Fernández Ruiz refiere lo siguiente: “Una vez utilizada el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de desechos y disposición adecuada de una y otros, que permita el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico”¹⁵⁹ En este caso es importante la mención que hace el referido maestro del “reaprovechamiento”, pues justamente con la reforma constitucional de 1999 y la inclusión de este servicio-derecho en la ley de ingresos, y que regula el Código Financiero del Estado de México como recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico. Lo anterior, es consecuencia de que el empleo de agua potable de toda clase de ríos, lagos, lagunas y manantiales etc., es insuficiente ante la gran demanda que de ese preciado líquido hacemos los humanos. Ante dicha situación se vuelve indispensable disponer de las aguas residuales y tratarlas para volver a usarlas mediante plantas de tratamiento de aguas, que ya existen; por ejemplo en el municipio de Tecamac en un número mayor de cinco plantas y que escuchamos y vemos en la televisión que el Distrito Federal tiene algunos proyectos e incluso estructuras para plantas de ese tipo

¹⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge; “Derecho Administrativo” (Servicios Públicos); Editorial Porrúa; primera edición, 1995; Pág. 380

¹⁵⁹ Fernández Ruiz; Jorge; Op. Cit; Pág. 387

que quiere echar a andar en conjunto con algunos municipios metropolitanos como Ecatepec, Naucalpan, etc.

Para continuar hemos de manifestar que este tipo de contribución está regulado por los artículos 129, 130, 131, 132, 133,134,135, 136, 137 y 138 del Código Financiero del Estado de México, y este artículo 129 que establece el servicio por el que se genera dicho derecho, y que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 129. Están obligados al pago de los derechos previstos en esta sección las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban cualesquiera de los siguientes servicios.

- I. Suministro de agua potable.
- II. Suministro de agua en bloque proporcionado por autoridades municipales o sus descentralizados a conjuntos urbanos o unidades habitacionales, comerciales o industriales
- III. Drenajes y alcantarillado
- IV. Autorización de derivaciones
- V. Establecimiento de los sistemas de agua potable y de alcantarillado en subdivisiones o conjuntos urbanos.
- VI. Conexión de la toma para el suministro de agua potable y de alcantarillado en subdivisiones o conjuntos urbanos
- VII. Recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico.
- VIII. Reparación de aparatos medidores de consumo de agua.
- IX. Instalación de aparatos medidores de agua.
- X. Dictamen de factibilidad de servicios de subdivisión o lotificación para edificaciones en conjuntos urbanos.
- XI. Reconexión o reestablecimiento de los sistemas de agua potable
- XII. Conexión de agua y drenaje”

A continuación pasamos al análisis de los elementos de tipo fiscal propios de estos tipos de derechos y que se detallan a continuación:

- a) **SUJETO.** Son las personas físicas que reciben los servicios descritos en las doce fracciones contenidas en el artículo 129 del CFEM.
- b) **OBJETO.** La prestación del tipo de servicio descrito en las doce fracciones del artículo 129.
- c) **BASE.** Cuando se trate para uso domestico y se cuente con medidor, la base será el consumo bimestral por metro cúbico, en tanto en el caso de el medidor se encuentre descompuesto la ley establece una presunción, atento a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 130 del CFEM que a continuación se prescribe:

“En caso de que el medidor se encuentre descompuesto, el usuario pagará los derechos de suministro de agua potable de conformidad al promedio de consumo de los últimos tres bimestres inmediatos anteriores en que estuvo funcionando el aparato”

“Para el caso de que el suministro de agua proporcione para uso doméstico y no exista medidor o este se encuentre en desuso, la base para determinar el pago del derecho será el diámetro de la toma y el tipo de habitación o residencia de la que se trate. Cabe destacar que en cuanto a diámetro de la toma, la ley prevé los siguientes diámetros: A) de 13mm y B) de 19 a 26 mm. ; y en cuanto al tipo de residencia o habitación contempla lo siguiente: 1) Social progresiva, 2) Interés social y popular, 3) Residencia media, 4) Residencia Alta.

En cuanto al consumo no doméstico con medidor, la base de este impuesto se determina tomando como base el volumen por metro cúbico bimestral. Queremos hacer la aclaración que este consumo es más caro que el doméstico. Por lo que respecta al caso de que no cuenten con medidor, la base fiscal de este derecho por servicio de suministro de agua se determina de acuerdo a los diversos diámetros de la toma para uso no doméstico y que son los siguientes A) 13mm, B) 19mm, C)26mm, D) 32mm, E) 39mm, F)51mm, G)64mm, H)75mm.

En tratándose del servicio de drenaje y alcantarillado, la base de este derecho está determinado por el monto que deberá pagar el contribuyente por el servicio de agua potable, mientras que la cuota que deberá pagar el contribuyente por el servicio de agua potable, mientras que la cuota que deberá pagar corresponde al 8% sobre dicho monto (a este tipo de cuota se le denomina cuota proporcional)¹⁶⁰ así lo prescribe el artículo 130 Bis del Código Financiero del Estado de México.

“ARTICULO 130 BIS. Por el servicio de drenaje y alcantarillado se pagará el 8% del monto determinado por el servicio de agua potable”

En los demás casos se emplean procedimientos similares en cuanto a pago de derechos, pues la base se determina de manera similar en cuanto a que sí el suministro se hace por volúmenes determinados en metros cúbicos por medidor, como sucede en el caso suministro de agua en bloque a conjuntos urbanos, subdivisiones, fusiones y lotificaciones en condominios, en el periodo comprendido desde la construcción hasta la entrega de las obras al municipio. Asimismo, en cuanto a la conexión de agua potable y drenaje a los sistemas generales, la base para el pago será el tipo de uso de la toma de agua potable de que se trate, que puede ser doméstica y no doméstica, así como el diámetro de la toma de agua potable y la descarga de drenaje.

Asimismo, la base puede estar determinada por unidad que se instale, en el caso de medidores, quedando exento el organismo prestador de la reparación del medidor cuando el usuario elija la opción de adquirir el aparato medidor en el establecimiento que elija (Art. 133 CFEM)

En el caso que se instalen derivaciones para uso doméstico y no doméstico, la base de este derecho lo será cada derivación que se instale(Artículo 134 del CFEM)

¹⁶⁰ El maestro Ernesto Flores Zavala refiere dentro de su libro “Finanzas Publicas Municipales” lo que se entiende por cuota proporcional, diciendo lo siguiente: “Existe este tipo de cuota, cuando se señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base. Por ejemplo, 10% de entradas brutas de ferrocarriles, 4% sobre ingresos mercantiles; Flores Zavala Ernesto, Op. Cit.; pág 120

En el caso del servicio de recepción de los caudales de aguas residuales, de uso doméstico y no doméstico para su tratamiento, la base corresponde al monto correspondiente al pago de suministro de agua, aplicándose una cuota proporcional a dicha cantidad del 51% (Artículo 136, fracción II, del CFEM). Asimismo, considera que para el caso de que los usuarios de este derecho se abastezcan de agua potable mediante fuentes distintas de la red principal, pagarán bimestralmente sus derechos conforme a dos tipos de tarifas establecidas en el artículo citado. Este último caso se bifurca en dos supuestos: cuando se trate de uso doméstico y para uso no doméstico. En el primer caso, la base es el tipo de habitación o residencia de la que se trate, que puede ser: a) Popular, b) Residencial medio, c) Residencial Alto; en tanto que la base del segundo supuesto que es el uso no doméstico, la base fiscal de este derecho se determina en virtud de los metros cúbicos de agua potable que se empleen.

Desde mi personal punto de vista consideró que el pago de este derecho puede ser cuestionable, ya que en primer lugar resulta inequitativo para las personas que la ley considera que le dan un uso doméstico en relación con las personas que le dan un uso industrial o agrícola. En efecto, este tipo de contribución ha nacido como resultado de la creciente contaminación que hoy en día existe, tanto en mares como en ríos, lagos, lagunas etc., y ante la imposibilidad que existe de que las aguas residuales sean descontaminadas, limpiadas y purificadas a través de los procesos naturales de recorrido, escurrimiento y filtración propios de este ciclo hidrológico. Sin embargo, es evidente que la mayor contaminación deriva de las industrias que día con día están arrojando millones de elementos contaminantes al aire, al agua e incluso a la tierra, amén de que obtienen un lucro como resultado de las actividades que desempeñan, por eso cabe pensar si en realidad el uso doméstico es el que está corrompiendo a la pureza del vital líquido.

Por otro lado la imposición de este derecho pudiera implicar una doble tributación, en el caso del pago del derecho de drenaje y alcantarillado, conjuntamente con el pago de recepción de aguas residuales. En efecto, el servicio de drenaje se ha definido en la propia LEY DE AGUA DEL ESTADO DE México, en su artículo 2, fracción XXIV, como *“la actividad que realiza el organismo prestador de los servicios a través de*

la red o sistema de conductos, para recolectar, conducir, alejar y disponer de las aguas residuales y pluviales". De ahí que se desprenda que dentro de la disposición de las aguas residuales, está implicada la recepción de las mismas.

Por otra parte, cabe hacer esta reflexión; una vez que son tratadas las aguas residuales ¿Podría el propio organismo prestador de agua potable comercializar esas aguas grises con la propia industria?, o en este caso ¿ Sí lo hace, convirtiendo este servicio en un negocio redondo a costa de los contribuyentes?

Para concluir, queremos analizar una disposición, que nos parece del todo inequitativa y que está prevista en el artículo 132 del CFEMyM, y que a continuación transcribiremos.

“ARTICULO 132. Los propietarios o poseedores de predios con o sin construcción que puedan acceder a la red general de agua potable y no estén conectados a la misma, pagarán bimestralmente una cuota de 1.6 número de salarios mínimos generales diarios del área geográfica que correspondan, por concepto de operación, mantenimiento y reposición de la red. Tratándose de conjuntos urbanos, esta obligación iniciará desde la comercialización de los terrenos o viviendas. No se pagarán estos derechos por los terrenos de uso agropecuario”

Más que un derecho, esta contribución se parece aun impuesto, ya que no se desprende en ninguna parte, la prestación de un servicio o actividad técnica del municipio que satisfaga una necesidad, y que origine el pago de la contraprestación o el derecho.

Asimismo, cabe destacar que a todas luces resulta inequitativo este derecho, pues según se dice, se debe pagar el mismo por conceptos de operación, mantenimiento y reposición de la red; sin embargo, cabe hacer notar que sólo se impone a las personas que no estén conectados a la red de agua potable y no así a las personas que están conectadas a la red, pues a ellas se les cobran los derechos por

otros tipos de servicios más no el establecido en esta disposición jurídica ya transcrita del Código Financiero del Estado de México y Municipios. En virtud de lo cual, consideramos que tal imposición fiscal es desproporcional e inequitativa, la cual previo agotamiento de los recursos ordinarios pudiera ser combatida mediante el juicio de amparo correspondiente.

II. DE LOS DERECHOS DEL REGISTRO CIVIL.

Boda y mortaja del cielo baja, así reza el refrán, y es que dichos acontecimientos tan contrastantes nunca se pueden predecir cuando sucederán.

Por otra parte, cabe señalar que el servidor público que presta sus servicios con la calidad de Oficial del Registro Civil en “x” municipio, no depende directamente del ayuntamiento, pues su nombramiento deviene del propio gobierno del estado de México; sin embargo, cabe señalar que los recursos que se generan por la prestación de este servicio en un municipio, deben de ingresar al erario municipal, así como también el sueldo que se pague a dicho servidor debe provenir del presupuesto municipal del municipio donde tenga su competencia.

El código financiero del estado de México, no nos da una definición de lo que es este servicio, ya que en principio nos refiere en el artículo 142 de dicho ordenamiento lo siguiente:

“Por los servicios que presta el Registro Civil, se pagarán derechos conforme a la siguiente:

TARIFA”

Y a continuación nos hace una descripción de varios conceptos que sería ocioso transcribir, por lo que queremos concentrarnos a describir los elementos fiscales que encontramos en este tipo de contribución.

- I. **SUJETO.** Toda persona física o jurídica colectiva que requiera de un acto susceptible de asentamiento, inscripción, transcripción, anotación marginal o búsqueda en los libros de Actas del Registro Civil.
- II. **OBJETO.** En este caso son los propios actos susceptibles de asentamiento, inscripción, transcripción, anotación marginal o búsqueda de los libros de actas del registro civil
- III. **BASE.** Los diferentes tipos de sucesos o circunstancias que originen la prestación del servicio del Registro Civil como son: asentamientos de actas de nacimiento de recién nacidos, hasta niños de un año; asentamiento de actas de adopción; asentamiento de actas de matrimonio, asentamiento de actas de divorcio; asentamiento de actas de defunción y anotación en acta de nacimiento por defunción; expedición de copias certificadas del registro civil en papel seguridad de las actas y/o hechos del estado civil, etc.

En este servicio hay que destacar que en ocasiones no se cobra dicho derecho por el servicio brindado en casos excepcionales como dispone el propio artículo 142 del CFEMYM, en su último párrafo que a la letra dice:

“En los casos de desastres como heladas, inundaciones, epidemias, sismos o campañas de regularización como matrimonios colectivos o solicitudes de oficio de las autoridades, los ayuntamientos respectivos a través de sus autoridades fiscales enunciadas en este Código, podrán subsidiar hasta el 100% de los derechos que causen los actos de registro civil”

III. DE LOS DERECHOS DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS.

Este tipo de derechos están regulados en los artículos 143, 144 y 145 del Código Financiero del Estado de México y municipios. El artículo 143 del CFEMyM define a este derecho de la siguiente manera:

“**ARTICULO 143.** Están obligadas al pago de los derechos previsto en esta Sección, las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban cualesquiera de los siguientes servicios, cuya expedición y vigilancia corresponde a las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano, obras publicas o servicios públicos de acuerdo con los ordenamientos de la materia.

- I. Expedición de licencia para construcción en cualquiera de sus tipos con vigencia de un año;
- II. Expedición por alineamiento y número oficial o asignación de número oficial;
- III. Subrogación de los derechos de titularidad de conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios y su relotificación
- IV. Autorización para realizar obras de modificación, rotura o corte de pavimento de concreto hidráulico, asfáltico o similares en calles, guarniciones o banquetas para llevar a cabo obras o instalaciones subterráneas o aéreas en la vía pública; y por los servicios de control necesarios para su ejecución.
- V. Expedición de licencias de uso de suelo; sus estudios técnicos e inspección de campo.
- VI. Autorización de cambios de uso de suelo, de densidad y de intensidad y altura de edificaciones.
- VII. Expedición de cédulas informativas de zonificación
- VIII. Expedición y certificación de duplicados de documentos existentes en archivo”

Ahora pasaremos a analizar los elementos fiscales de este tipo de contribución y que son los siguientes:

- a) **SUJETO.** Es la persona física o jurídica colectiva que recibe cualesquiera de los servicios señalados en el artículo 143 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

- b) **OBJETO.** Lo constituye cada uno de los servicios que presta la autoridad municipal en desarrollo urbano, obras públicas y servicios públicos y que pueden ser por: autorizaciones de licencias de construcción, alineamiento y número oficial, relotificación, ejecución de obras de modificación, rotura de pavimento, o concreto en calles y banquetas para la instalación de cables o tuberías subterráneas, o áreas en las vías públicas. Licencias de uso de suelo o cambios. Modificación en la densidad o intensidad y/o altura en las edificaciones.

- c) **BASE.** En este caso estamos ante múltiples y variados tipos de bases fiscales para este tipo de contribución, y que se desprenden de las distintas tarifas establecidas en el artículo 144 del Código Financiero del Estado de México y Municipios y que iremos explicando a continuación:

La fracción I de artículo 144 del CFEMyM, prescribe lo siguiente:

“I. Por la expedición de las licencias municipales de construcción con vigencia de un año, en cualquiera de sus tipos de obra nueva, ampliación, modificación, reparación que no afecte elementos estructurales, reparación que no afecte elementos estructurales y la modificación del proyecto de una obra autorizada, así como las prorrogas de las mismas que serán proporcionales al tiempo solicitado, se pagarán derechos de acuerdo a lo siguiente:

En este caso la base se determina en razón al metro cuadrado o fracción del tipo de vivienda para la cual se pida la expedición de la licencia de construcción. Los tipos de vivienda son:

- A) Vivienda social progresiva, o en las zonas de regularización de la tenencia de la tierra
- B) Vivienda de interés social, casa habitación o edificaciones, en renta o condominio, con o sin comercio en planta baja.
- C) Vivienda popular, casa habitación o edificación en renta o condominio, con o sin comercio en planta baja.
- D) Vivienda media, casa habitación o edificación en renta o condominio, con o sin comercio en planta baja
- E) Vivienda residencial, casa habitación o edificación en renta o condominio, con o sin comercio en planta baja.
- F) Vivienda residencial alta y otros tipos distintos a los señalados en los incisos anteriores.
- G) Edificaciones mercantiles, industriales o de prestación de servicios.

En este último caso, quiero resaltar que el pago por metro cuadrado y unidad que resulte en cuanto a las licencias de construcción para edificaciones mercantiles, industriales o de prestación de servicios, resulta más bajo que el señalado para el tipo de vivienda identificado con las letras E y F. quizás para fomentar la inversión industrial y comercial.

La fracción segunda del artículo de referencia previene lo siguiente:

“II. Cuando se autorice alguno o algunos de los siguientes servicios se pagarán los derechos de acuerdo a los siguientes servicios:”

La base de estos derechos es también diversa de acuerdo a los distintos conceptos como por ejemplo: en las demoliciones lo serán por cada 100 metros cuadrados o fracción de las mismas, en cuanto a las excavaciones y rellenos la base se determina por cada 100 metros cúbicos o fracción; en la construcción de bardas este elemento fiscal se determina por cada metro cuadrado edificado. Tocante al cambio de edificios al régimen de condominio,

la base será el metro cuadrado; por la expedición de constancias de terminación de obras parcial o total, la base de esta contribución será la de 100 metros cuadrados o fracción de demolición o construcción etc.

Pasando a la tercera fracción, refiere lo siguiente:

“III. Por la autorización de la subrogación de los derechos de la titularidad de un conjunto urbano, subdivisión, o condominio se pagarán derechos equivalentes a 135.23 días de salario mínimo general del área geográfica que corresponda.”¹⁶¹

En este caso, la base es cada subrogación que se haga en los derechos de la titularidad de un conjunto urbano, o por la subdivisión o condominio del cual se trate. ¿Pero que debemos entender por subrogación? Esta figura jurídica, principalmente es utilizada en el derecho civil, sin embargo debido a la utilidad que representa, se emplea dentro del derecho administrativo, y por ende en el derecho fiscal; una definición de lo que se entiende por subrogación nos la da el maestro RAFAEL DE PINA VARA, en su “Diccionario de Derecho”, la cual es:

“**SUBROGACION:** Forma de transmisión de las obligaciones que se verifica por ministerio de ley, y sin necesidad de declaración alguna de los interesados cuando el que es acreedor paga a otro acreedor preferentemente; cuando el que paga tiene interés jurídico en el cumplimiento de la obligación; cuando un heredero paga con sus bienes propios alguna deuda de la herencia, y cuando el que adquiere un inmueble paga a un acreedor que tiene sobre él un crédito hipotecario anterior a la adquisición”¹⁶²

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² De Pina Vara, Rafael; “Diccionario de Derecho”; Editorial Porrúa. S.A de C.V, 32ava edición, 2003, Pág 464.

Con la anterior definición pienso que ha quedado entendido que es la subrogación, aclarando que la misma se presenta en los casos establecidos en la propia fracción que acabamos de comentar.

En cuanto a la fracción **IV**, que se refiere a la rectificación de conjuntos urbanos, subdivisiones, o condominios, la base se determina en relación a cada vivienda prevista o por cada 100 metros cuadrados, asimismo incluye el mismo elemento fiscal, si se trata de la primera relotificación o se trata de relotificaciones subsecuentes.

En cuanto a la fracción **V**, que se refiere a obras de modificación, rotura, o corte de pavimento o concreto en calles, guarniciones, y banquetas para llevar a cabo obras o instalaciones subterráneas, la base de este derecho son los metros cuadrados que se realicen en la vía pública afectada; cuyo pago también es distinto en cuanto a dicha actividad la desempeñen personas físicas o jurídicas colectivas. Cabe mencionar que este tipo de actividad la desarrollan por ejemplo Telmex, con la introducción de cableado costoso, como puede ser el de fibra óptica, que tiene un costo elevado. Asimismo, en el caso de la introducción de gas natural etc.

Pasando a la fracción **VI**, que está ligada con la anterior, se determina en cuanto a la autorización del tendido o permanencia de cables y o tuberías subterráneas o aéreas en la vía pública, en este caso la base será el metro lineal de cable o tubería instalada.

En cuanto a la fracción **VII**, tiene un contenido muy interesante, que en muchas ocasiones no se ejerce ese derecho por las Tesorerías Municipales, y que este espacio consideramos importante transcribir su contenido.

“**VII.** Por servicios de control necesarios para su ejecución, se cobrará un 2% a las compañías contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, sobre el importe de cada una de las

estimaciones de trabajo generalmente por las dependencias y entidades, la Tesorería y las entidades, en su caso al realizar el pago de las estimaciones retendrán el importe respectivo.”

Los servicios de control, son los que desempeña realiza, generalmente, la dirección de obras públicas, aunque también lo puede hacer la dirección de servicios públicos, cuando nombran al encargado de la residencia de obra y al supervisor que colabora con el primero. Estos servidores públicos al realizar sus actividades de supervisión, control verificación, están de alguna manera coadyuvando a que la contratista que realiza la obra o preste servicios relacionados con la misma cumplan con la normatividad establecida en el contrato de obra o de servicios relacionados con la misma y las leyes de la materia, que son el Código Administrativo y el reglamento del libro duodécimo del Código Administrativo del Estado de México y Municipios. En efecto, el

Reglamento del libro décimo segundo del Código Administrativo, previene lo siguiente en algunos de sus artículos:

“**ARTICULO 215.** Para dar inicio a la ejecución de los trabajos, el contratante nombrará al servidor público residente de obra; y el contratista al superintendente de la obra que lo representará”¹⁶³

“**ARTICULO 217.** Las funciones de la residencia de obra serán:

V. Vigilar y controlar el desarrollo de los trabajos, en sus aspectos de tiempo, calidad, costo, y apego a los programas de ejecución de los programas de ejecución de los trabajos de acuerdo a los avances, recursos asignados, rendimientos, y consumos pactados en el contrato; “

¹⁶³ Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México

Queda claro que la función que realiza el Residente de obra de vigilar y controlar los trabajos que se desempeñen en la ejecución de la obra son los el contratista está obligados a cubrir cuyo monto corresponde al 2% del monto de cada estimación, y al momento de pagar estas al contratista, tanto la tesorería como las entidades podrán retener su importe.

En los casos de las fracciones **VIII, IX, XI, XII y XIII**, se refiere al caso de la expedición de licencias de uso de suelo, aclarando que en cada caso se refiere a cuotas fijas, en esta ocasión, la base de este derecho será cada una de las licencias de uso de suelo que se expida con una vigencia determinada o cada autorización de uso de suelo, etc.

- a) **LA TARIFA.** Son los agrupamientos de la cuotas referidas por los distintos tipos de servicios que brindan las autoridades de obras públicas y desarrollo urbano, y que pueden ser por el tipo de licencia de construcción por el que se expida, o tipo de vivienda de la que se trate, o si se trata de un alineamiento y número oficial, rotura de pavimento o concreto etc.
- b) **LA TASA.** En este caso no la hay.

IV. DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR AUTORIDADES FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Como se advierte, el pago de estos derechos implica una contraprestación al servicio brindado por las autoridades administrativas o fiscales o de acceso a la información pública. ¿Pero como podemos diferenciar unas autoridades de otras? Es decir, las fiscales de las administrativas y estas últimas con las de acceso a la información pública.

Para empezar tenemos que entender que es una autoridad administrativa municipal. En el caso de la Ley Orgánica Municipal se previene lo siguiente en el artículo 2 de dicho ordenamiento:

“ARTICULO 2. Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Estado o con otros municipios”

De ahí que se desprenda por exclusión que no tendrán la categoría de autoridades municipales, quienes no se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 2 del ordenamiento legal citado.

Sin embargo, no es suficiente con esa apreciación, sino que debemos atender al ordenamiento que por antonomasia regula los elementos de carácter administrativo, como son: objeto, autoridades administrativas municipales, acto administrativo etc., y que este caso nos referimos al **CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**. En dicho código por lo que respecta a su **TITULO SEGUNDO** y que se refiere a **DE LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES** se desprende del artículo 1.4 quienes tienen el carácter de autoridad en los municipios y que transcribimos a continuación:

“Artículo 1.4.- La aplicación de este Código corresponde al Gobernador del Estado y a los ayuntamientos de los municipios de la entidad, en sus respectivas competencias, quienes actuarán directamente o a través de sus dependencias y organismos auxiliares, en los términos de este ordenamiento, las leyes orgánicas de la Administración Pública del Estado de México y Municipal del Estado de México y los reglamentos correspondientes.

Los titulares de las dependencias, unidades administrativas y organismos descentralizados de la administración pública municipal, mediante acuerdo de cabildo publicado en la Gaceta de Gobierno, podrán delegar en los servidores públicos que de

él dependan cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o reglamento deban ser ejercidas por dichos titulares”

De este precepto inferimos que tiene el carácter de autoridad en los municipios los ayuntamientos, pero que también lo tienen sus dependencias y organismos auxiliares, claro de manera indirecta, así como también lo que disponga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, cuando le señalen atribuciones.

Sin embargo, no solamente tendrán ese carácter de autoridad dichos órganos, sino que además de acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo de dicho artículo, también tendrán la calidad de autoridad cuando mediante acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno, los titulares de las dependencias, unidades administrativas y organismos descentralizados de la administración pública municipal deleguen a otros servidores públicos que de él dependan, alguna de sus facultades, excepto que por disposición de la ley o reglamento deban ser ejercidas por dichos titulares.

En cuanto a las autoridades fiscales municipales, existe disposición expresa en cuanto a quienes se les considera por la ley con ese carácter. En efecto, el Código Financiero del Estado de México y Municipios prescribe en su artículo 16 lo siguiente:

“ARTICULO 16 Son autoridades fiscales, el Gobernador, los ayuntamientos, los presidentes, síndicos y tesoreros municipales, así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.”¹⁶⁴

Esta disposición es más concreta en cuanto a quienes son autoridades fiscales que las demás disposiciones que determinan a las autoridades con otra naturaleza.

¹⁶⁴ Código Financiero del Estado de México.

En cuanto a las autoridades que prestan el servicio de acceso a la información pública, son aquellos servicios brindados por los ayuntamientos, derivados de una nueva modalidad en la administración pública y que se denomina transparencia y acceso a la información pública. En el Estado de México existe una ley reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 5to de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y que se denomina Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de México, que tiene por objeto, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los Sujetos Obligados.

Dicha ley establece en su artículo 7 fracción IV, como sujetos obligados a brindar el servicio a

“Artículo 7.- Son sujetos obligados:

IV. Los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal;¹⁶⁵

En el caso de los ayuntamientos, cabe destacar, existe el deber de organizar y regular un comité de información, así como las unidades de información y señalar los servidores públicos habilitados para proporcionar la información pública solicitada. Esta organización y regulación se logra mediante la expedición del reglamento que expide el propio ayuntamiento para cumplir con las directrices señaladas por la Ley de transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de México, por lo que el reglamento en el caso de los ayuntamientos tendrá competencia dentro del territorio municipal del municipio de que se trate y de acuerdo a las necesidades de este servicio en el municipio correspondiente.

Cabe destacar que en el comité se delibera sobre el tipo de información de que se trate que puede ser pública y clasificada; la información pública, es aquella a la

¹⁶⁵ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

que todo el público puede tener acceso; mientras que por información clasificada entendemos que es aquella considerada por la ley como reservada o confidencial.

Por lo que se refiere a los elementos fiscales de este derecho son los siguientes:

a) **SUJETO.** Toda persona física o jurídica colectiva que reciba de parte de las autoridades administrativas, fiscales o de acceso a la información pública algún tipo de certificación o documento, o bien; cuando se trate del almacenaje de bienes muebles secuestrados dentro del procedimiento administrativo de ejecución dictado por la autoridad fiscal municipal correspondiente.

b) **OBJETO.** En este caso lo será el cualquiera de los servicios señalados en los artículos 147, 148 y 149 del Código Financiero del Estado de México y Municipios dentro de los que podemos señalar a manera de guisa:

I.- Expedición de copias certificadas

II.- Certificaciones relativas a operaciones translativas de dominio de bienes inmuebles que no causen el impuesto correspondiente

III.- Certificaciones de pago realizadas por concepto de impuestos, derechos y aportaciones de mejoras.

IV.-Constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, así como por las demás certificaciones que se expidan en los términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (En este caso dicha constancia la emite el secretario del Ayuntamiento de conformidad con lo que prescribe el artículo 91 fracción X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

V.-Corrección o rectificación de datos en documentos aportados por el contribuyente

VI.- Práctica de auditorías realizada a solicitud de particulares que puede ser de dos tipos:

A) Hora auditor

B) Hora Supervisor

En este caso, se refiere a cuando las propias autoridades fiscales no ejerzan esa función fiscalizadora o de revisión con respecto de sus contribuyentes, sino que sean los particulares quienes la soliciten.

Con respecto de los servicios brindados por autoridades de acceso a la transparencia e información pública.

I.- Por la expedición de copias simples

II.- Por la Expedición de copias certificadas

III.- Por la Expedición de información por cada disco flexible

IV. Por la Expedición de información en disco compacto por cada disco.

En el caso del almacenaje de bienes muebles secuestrados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, se determinan dos modalidades:

I.- De los bienes secuestrados

II.- De los bienes liberados, no retirados oportunamente.

c) LA BASE. Tipo de certificación, constancia o cantidad señalada por cada metro cuadrado ocupado por los bienes secuestrados en el procedimiento administrativo de ejecución dictado por la autoridad fiscal municipal competente.

d) TARIFA: Para este tipo de de derechos existen tres tarifas diferentes

V. DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE RASTROS

“A cada puerco le llega su San Martín,” reza el conocido apotegma en alusión a la fatalidad en la actualización de fechas futuras; es decir, a lo inevitable de cada evento. Sin embargo esta metáfora se refiere textualmente también, al sacrificio de un cerdo, su matanza o degüello, que es lo que ocurre en los rastros municipales. Refiere el maestro Jorge Fernández Ruiz respecto a los rastros lo siguiente: “El sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos cárnicos aptos para el consumo humano, constituye, una necesidad de carácter general cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea”¹⁶⁶

Comenta el propio maestro respecto de las actividades que se realizan en los rastros:

“La instalación física dedicada al sacrificio de animales para los fines antes señalados se denomina rastro o matadero; sus actividades mínimas deben consistir en la verificación de que los animales que se sacrifiquen no padezcan ninguna enfermedad; en la matanza o degüello y evisceración de los animales, corte de cuernos, limpia de pieles y lavado de vísceras, en el manejo de canales, o sea el corte de carnes; y en la comercialización o expendio de los productos resultantes del sacrificio animal, principalmente bovino, porcino, ovino, conejo, y pollo o ave.”¹⁶⁷

Son claras las actividades que se realizan en las instalaciones de los rastros, empero la generación de los créditos fiscales respecto a este tipo de contribución es casi siempre nula o mínima; ya que muchas veces se prefiere evitar este tipo de servicios por parte de la población, haciéndolo en su domicilio por sí mismas o contratando a alguien a que realiza la matanza, evisceración y corte de las carnes, con la correspondiente evasión fiscal y riesgo sanitario de realizar este tipo de actividades al margen de las autoridades sanitarias competentes. amén de que garantice el control sanitario de estos productos alimenticios de origen animal.

¹⁶⁶ Fernández Ruiz, Jorge; Op. Cit. Pág 400.

¹⁶⁷ Idem; Pág. 400.

Por otro lado, la ausencia de rastros o establecimientos adecuados para realizar la matanza o degüello en municipios rurales o semirurales volatilizan los derechos a otros municipios que si cuentan con rastros para captar ese tipo de necesidades que tienen las personas. Sin embargo, hasta esos municipios que cuentan con algún rastro de tipo mediano y regional no son competencia para aquellos rastros de carácter industrializado y masivo en municipios metropolitanos y que son propiedad de los mismos o se encuentran concesionados a personas o empresas dedicadas a esa actividad y que cuentan tecnología de punta para la prestación de este servicio, además de contratos jugosos con centros comerciales como Walt Mart, Comercial Mexicana, Aurrera etc., a quienes proporcionan y suministran los cárnicos en general. Respecto a los rastros que comentamos, podemos hacer la siguiente clasificación contemplada en el libro “GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MÉXICO”, editado por el CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, órgano desconcentrado de la SECRETARIA DE GOBERNACION, del cual desprendemos lo siguiente: *“Existen principalmente, dos tipos de rastros dadas las actividades que realizan:* a) Rastros tipo inspección de la Secretaria de Salud (TSS).- Son los rastros que se conocen comúnmente como los rastros municipales. “Se caracterizan porque el equipamiento y servicios que se proporcionan son muy elementales, así como por el tipo de inspección que lleva a cabo la Secretaria de Salud que consiste en el control sanitario de la carne, y; b) Rastros tipo inspección federal (TIF).- son aquellos que además de prestar servicios básicos como los anteriores, permiten la industrialización de los productos derivados de la carne”¹⁶⁸

Aunado a lo anterior, la inercia que mantienen los ayuntamientos y sus administraciones de no invertir en la construcción de este tipo de establecimientos o concesionar este servicio a personas o empresas especializadas, extravían la recaudación de este recurso fiscal.

¹⁶⁸ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, Coordinador General; Miranda Vadillo colaboradora del Capítulo IX, “Servicios Públicos y Obras Públicas Municipales”; “Gobierno y Administración Municipal en México”; Edición del CEDEMUN; Primera edición 1993, Pág. 273.

En virtud de lo anterior, pasamos al análisis de los elementos fiscales de este Derecho.

La descripción de este derecho está prevista en el artículo 150 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que a continuación transcribimos:

“**ARTICULO 150.** Por el sacrificio, evisceración, desolle y corte de animales destinados al consumo humano, en rastros propiedad del municipio, se pagarán derechos conforme a la siguiente:”

Los elementos fiscales de este tipo de contribución se detallan a continuación:

- a) **SUJETO.** Son las personas físicas o jurídicas colectivas introductores de ganado que concurren a los rastros a solicitar el servicio descrito en artículo anterior. Asimismo, las personas, físicas o jurídicas colectivas que exploten este servicio en virtud de la concesión que les haya otorgado la autoridad competente.
- b) **OBJETO.** El acto de sacrificio, evisceración, desolle y corte de animales destinados al consumo humano. Asimismo, la evaluación de la prestación del servicio concesionado.
- c) **LA BASE.** Cabeza de ganado (porcino, bovino, lanar o cabrio) aves y conejos por cada uno.
- d) **LA TARIFA.** Existen dos tarifas. Una cuando el servicio se presta en rastros municipales, y la otra por servicios de rastros concesionados.
- e) **LA TASA.** En este caso no existe.

VI. DE LOS DERECHOS POR CORRAL DE CONSEJO E IDENTIFICACION DE SEÑALES DE SANGRE, TATUAJES, ELEMENTOS ELECTROMAGNETICOS Y FIERROS PARA MARCAR GANADO.

Los derechos que se contemplan en la sección sexta de este del capítulo segundo del Código Financiero del Estado de México, se clasifican en dos tipos que son: Los derivados de la guarda de animales depositados en los corrales de consejo propiedad municipal y; los relacionados con el registro anual de instrumentos para la identificación de señales de sangre, tatuajes y elementos electromagnéticos para marcar ganado y magueyes, para acreditar su propiedad.

Los elementos fiscales que se identifican son los siguientes:

- a) **SUJETO.** Personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias de los animales depositados en los corrales de consejo propiedad municipal. En cuanto a los instrumentos de identificación de señales de sangre, tatuajes y elementos electromagnéticos serán sujetos de este derecho, las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias de ganado o magueyes y deseen identificarlos y acreditar su propiedad mediante los artefactos correspondientes y que registrarán anualmente ante la autoridad municipal.
- b) **OBJETO.** Los animales que sean guardados o depositados en los corrales del concejo propiedad del municipio. Y el registro anual de instrumentos para marcar ganado o magueyes.
- c) **LA BASE.** Por cada animal, según su clasificación en ganado menor o mayor u otra clase de animal y por día. En el caso del servicio de registro anual de instrumentos para marcar, la base se determina por cada instrumento que se registre anualmente para marcar animales o magueyes.
- d) **TARIFA.** Sólo se determina para el caso de la guarda de animales depositados en corrales de concejo propiedad del municipio.

VII. DE LOS DERECHOS DE USO DE VIAS Y AREAS PUBLICAS PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES O DE SERVICIOS

Lo más característico que relacionamos con este tipo de derechos son los llamados “tianguis” o mercados sobre ruedas, los cuales ofrecen diversos productos, principalmente de carácter comestible; y a los cuales tiene acceso la población en la que se asientan por lo regular una o dos veces a la semana. Comúnmente el lugar en los que se establecen son vías y áreas públicas como calles, plazas o explanadas públicas municipales. Asimismo cabe mencionar que dentro de este tipo actividades comerciales que ocupan temporalmente vías públicas y lugares de uso común, son los denominados Bazares Navideños, cuyos vendedores comercializan productos propios de la época y durante el tiempo que dure la temporada navideña, y casi por lo regular su instalación es en horarios nocturnos. También dentro de esta clasificación de actividades que implican el uso de vías y áreas públicas se encuentran los puestos de mercancías en las ferias populares, muy tradicionales en los municipios mexiquenses. Cabe destacar que la derrama de este tipo de eventos en que se celebran al santo patrono del pueblo; se generan dos tipos de contribuciones; por una parte los impuestos con el que se grava a los juegos mecánicos, propios de ese tipo de ferias; y por el otro, el pago de los derechos por el uso de los bienes de uso común de los municipios, en el caso de los puestos de mercancías. Desgraciadamente, en muchas ocasiones es costumbre de muchos presidentes municipales “celebrar un contrato” por “todo el paquete”; es decir, por los juegos mecánicos y por todos los puestos que se instalen, sin diferenciar cuales son los ingresos que se generan por el pago de derechos y cuales son los ingresos que provienen de impuestos, lesionando con esa conducta la hacienda pública municipal. Todavía es frecuente escuchar a los dueños o representantes de las ferias decir: “compré la plaza pública en doscientos mil pesos o trescientos mil pesos”, e inclusive antes de que funcionen los juegos mecánicos. Asimismo, es muy típico escuchar a los comerciantes poner excusas por los precios tan elevados de sus mercancías decir: “lo siento señor es que a la persona que le vendieron la feria se

la dieron muy cara . . . por eso nos vendió el metro cuadrado en mil pesos”, pudiendo apreciar que a veces el número de puestos es de más de doscientos puestos en la vía pública; claro que también es parte de la estrategia del comerciante, sin embargo dice el dicho: “que cuando el río suena es”.

Pero tratándose de los elementos fiscales de este derecho, la historia es otra y que a continuación referimos:

- a) **SUJETOS.** Personas físicas o jurídicas colectivas que usen las vías, plazas públicas o áreas de uso común para realizar actividades o de servicios.
- b) **OBJETO.** El uso de vías y áreas de uso común para realizar actividades comerciales o de servicios.
- c) **LA BASE.** La Extensión de los puestos fijos, semifijos o ambulantes, número de máquinas automáticas, expendedoras de refrescos, golosinas y juguetes.
- d) **LA TARIFA:** Se define en virtud de la agrupación de las dos dimensiones de los puestos, ya sean fijos, semifijos o ambulantes y los montos que se pagan por cada uno; todo en conjunto. Asimismo entra en esta tarifa las máquinas expendedoras de refrescos y golosinas.

Para concluir con el tema, debo señalar que la cuota que por metro cuadrado pagan este tipo de actividades mercantiles es muy baja, lo que evidencia un contenido político en las normas que regulan este tipo de actividad. Para darnos una idea de lo que me refiero, basta comparar lo que se paga por la guarda de ganado mayor en corrales de concejo propiedad municipal que es la cantidad de 0.5 salarios mínimos generales del área geográfica que corresponda por animal al día, y en el caso de un metro cuadrado de estos puestos la cantidad de 0.05 salarios mínimos generales del área geográfica que corresponda al día.

En cuanto a los derechos que se pagan por los puestos que se instalan en las ferias, es importante que se haga la precisión, si los mismos son parte de las propias ferias o actúan de manera independiente. Asimismo, en el caso de que actúen independientemente es importante establecer una tarifa especial o una tasa determinada, tanto en el caso de estos puestos de feria, como en el caso de los bazares navideños o de temporada.

VIII. DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE PANTEONES.

El panteón es “el lugar a donde todos vamos a llegar, pero nadie quiere ir”, obviamente en calidad de “huéspedes” la “última morada” como llaman algunos; sin embargo, ni aún cuando la muerte llegue “nos escaparemos del fisco”; bueno, en este caso nuestros familiares, o los que todavía nos recuerden para después de nuestra muerte. Y es verdad que de la muerte hacemos contraste de lo trágico y doloroso que representa con la comedia, chistes o bromas, así es la idiosincrasia del mexicano.

De ahí que si somos capaces de gravar a “la santa sepultura”, porque no podemos gravar otro tipo de actividades que suceden con cotidianidad en nuestros municipios en donde corre mucho dinero; por que insistimos en ponernos una venda en los ojos, porque no existe una verdadera concurrencia fiscal entre los tres distintos niveles de gobierno, ¿ A quien beneficia? No lo sabemos, sin embargo, si sabemos que perjudica a varios.

En cuanto a los elementos de tipo fiscal tenemos los siguientes:

- a) **SUJETO.** Son las personas físicas que soliciten cualquiera de los servicios previstos en el artículo 155 del Código Financiero del Estado de México y Municipios; es decir, los deudos de la persona fallecida, que pretenden cremar, inhumar, exhumar, o reinhumar su cadáver o sus

restos, vienen a ser los SUJETOS PASIVOS de esta contribución, aunque también, cuando no existen los familiares, toda la población por razones de salud pública y solidaridad humana adquieren esa calidad.

Por otro lado, también tienen esa calidad de contribuyentes las personas físicas o jurídicas colectivas que presten el servicio mediante el régimen de concesión.

b) OBJETO. Existe una lista muy extensa de conceptos por el que se genera el crédito fiscal por la prestación del servicio de panteones, que entre los más importantes encontramos: inhumación de cadáveres por siete años, refrendo anual después de los siete años; exhumación; cremación e inhumación de restos cremados y temporalidad por inhumación en fosa, cabe mencionar que estos servicios que tienen que ver directamente con los cadáveres se distinguen entre los restos humanos de adultos y niños, exceptuando el caso del servicio de cremación en el que no se hace distingo. Por otro lado, tenemos a los servicios de panteones que implican la autorización de construcciones en donde se depositarán o ubicarán los restos humanos, y que pueden ser: autorización para la construcción de cripta, gaveta, encortinado y barandales; así como construcción y/o instalación de lápidas, jardinera, monumento y capilla. Dentro de estos conceptos, también existe la generación del pago fiscal por la construcción de cripta o encortinado por metro cuadrado; también se incluyen los derechos por el retiro de escombros. Por lo que se refiere a los derechos que se originen con motivo de dictámenes, actos administrativos, certificaciones, etc., encontramos los siguientes: por dictámenes, resoluciones, o actos administrativos en general inherentes al traslado de cadáveres o restos áridos; así como la búsqueda de información en los registros y de ubicación de lotes; quedan incluidos también, la expedición de constancias certificadas sobre registros en libros, expedición de

certificados de derechos de temporalidad y su reposición; así como el nombramiento o cambio de sucesores.

Es también objeto de este derecho, la evaluación de la prestación del servicio concesionado.

- c) **LA BASE.** Es muy parecida al objeto fiscal de este tipo de contribución, y se determina de conformidad a la cantidad de dinero, representado en número de salarios mínimos generales del área geográfica que corresponda para cada tipo de servicio y que puede ser por: Exhumación, refrendos anuales, mantenimiento anual, autorización para la construcción de gaveta, encortinado, barandales, etc. Dictámenes, resoluciones, o actos administrativos en general, inherentes al traslado de cadáveres, o restos áridos. Búsqueda de registros, exhumación, cremación, inhumación de restos cremados. Expedición de constancias cremadas-
- d) **LA TARIFA.** Agrupa a todos los servicios descritos en el OBJETO fiscal de este DERECHO.

IX. DE LOS DERECHOS DE ESTACIONAMIENTO EN LA VIA PUBLICA Y DE SERVICIO PUBLICO.

Desafortunadamente, la explotación de este derecho está en desarrollo, pues generalmente en los municipios pequeños e incluso en los medianos es muy limitado o casi nulo. El establecimiento de parquímetros casi es una cuestión anacrónica, que es aventajada por la creatividad y habilidad de los franeleros, quienes sí se convierten en verdaderos explotadores de esas áreas de uso común. En cuanto a los llamados estacionamientos públicos o los llamados evaluados por la prestación del servicio municipal de guarda y devolución de vehículos automotores (concesionados) presentan muchas carencias y deficiencias en cuanto a su organización y el servicio

que prestan, pues no cuentan con establecimientos adecuados para la guarda y el cuidado de vehículos automotores, además de una evidente inseguridad para los usuarios, cuya existencia se aprecia grotesca ante la presencia de los estacionamientos públicos concesionados de las grandes cadenas comerciales, en los cuales sus concesionarios obtienen jugosas ganancias de los mismos.

Los elementos fiscales de este tipo de derecho son:

- a) **SUJETO.** Los conductores de vehículos que ocupen la vía pública y los lugares de uso común como estacionamientos o en el caso de las bases de taxis, los conductores de los mismos.
- b) **OBJETO.** En este caso lo constituye la ocupación de la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población. La forma de ocupación puede ser por cajón de estacionamiento en la vía pública o como base de taxis en la vía pública y lugares de uso común. En cuanto al servicio concesionado que se preste de manera permanente o eventual, en los estacionamientos públicos, el objeto será la evaluación de la prestación del servicio municipal de recepción, guarda y devolución de vehículos automotores, también en este caso la ocupación atenderá al espacio o cajón autorizado
- c) **BASE.** Cada cajón o espacio autorizado para estacionamiento o base de taxis.
- d) **TARIFA.** Se determina únicamente respecto a la ocupación de la vía pública y lugares públicos por estacionamiento o base de taxis.

X. DE LOS DERECHOS PARA LA EXPEDICIÓN O REFRENDO ANUAL DE LICENCIAS PARA LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHOLICAS AL PUBLICO.

La generación de este crédito fiscal tiene su fuente no en las personas obligadas al pago de este derecho, sino en los dipsómanos, bebedores sociales y en los alcohólicos, quienes son los verdaderos cautivos no solamente del pago de ese derecho, por el precio que pagan por estas bebidas, sino de otras cargas fiscales que productores y otro tipo de contribuyentes les trasladan, incidiendo con ello en su bolsillo y en la economía de sus familias. Respectos de estas bebidas las hay de todo tipo de sabores, olores y colores, derivados de distintos tipos de vegetales, de diferentes precios y tamaños; se ingieren por el placer o gusto que producen en los “finos” paladares de quienes los degustan, y en toda ocasión o eventos de carácter social, festivo o familiar acompañados o en la soledad de una mesa. Es pues, un producto de consumo general cuyo consumo proviene de una tradición milenaria.

Sin embargo, no es este el lugar para hablar de sus orígenes o su historia, pero no deja de preocuparnos la poderosa atracción que produce. En esta ocasión tenemos que fijarnos no en su consumo, sino en los créditos que le genera su comercialización, y por ende la autorización de su venta mediante la correspondiente licencia o refrendo de la venta de las bebidas alcohólicas, ¡¡salud!!.

En cuanto a sus elementos fiscales tenemos a los siguientes:

- a) SUJETO.** Las personas físicas o jurídicas colectivas que soliciten la expedición o refrendo anual de las licencias para vender bebidas alcohólicas al público en botella cerrada, o al copeo en general, en establecimientos comerciales, de servicios o de diversión y espectáculos públicos. Artículo 159 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

- b) OBJETO.** La venta de bebidas alcohólicas, en botella cerrada o al copeo en general.
- c) BASE.** Es la expedición de licencia o refrendo anual y/o tipo de establecimiento que puede ser: comercial, de servicios o de diversión y espectáculos públicos.
- d) TARIFA.** Sólo se establece una que aglutina o agrupa al tipo de establecimiento y monto por expedición y refrendo de licencia.

Cabe hacer la distinción que existe entre el pago de derechos por la expedición de la licencia por venta de bebidas alcohólicas en establecimientos de diversión y espectáculos públicos, y el impuesto que se genera sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos. La expedición de bebidas alcohólicas se paga independientemente del espectáculo público que se presente, por lo que por este último se tiene que pagar el impuesto correspondiente. Ahora bien, el espectáculo público se brinda en establecimientos debidamente constituidos o que no estén debidamente constituidos; mientras que el servicio de bebidas alcohólicas debería darse en establecimientos debidamente constituidos para el desarrollo de la diversión y el espectáculo público, pues no se concibe que cuando exista algún espectáculo que exacerbe el ánimo de los bebedores, que ya de por sí con la ingesta embriagante se encuentran susceptibles de excitación, el establecimiento no cuente con sitios cerrados, baños, control y seguridad, y que puedan afectar al público en general ajeno a esos lugares de placer. Ahora sí nos vamos a la realidad, el ambiente de los lugares en que se ofrecen espectáculos públicos y diversiones con bebidas alcohólicas tienen otra naturaleza de aquellos establecimientos en donde no se sirven tales bebidas.

X DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR AUTORIDADES DE SEGURIDAD PUBLICA.

En cuanto a estos derechos tenemos los elementos fiscales siguientes:

- a) **SUJETO.** Las personas físicas y jurídicas colectivas que soliciten de las autoridades municipales el servicio en materia de seguridad pública consistente en la vigilancia especial de personal a pie, artículo 160 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- b) **OBJETO.** Son los servicios en materia de seguridad pública, consistentes en vigilancia especial de personal a pie, que presta la autoridad municipal
- c) **BASE.** Es la categoría o rango del personal que presta el servicio y que puede ser la siguiente:
 - I. POLICIA TERCERO
 - II. POLICIA SEGUNDO
 - III. POLICIA PRIMERO
 - IV. OFICIAL TERCERO
 - V. OFICIAL SEGUNDO
 - VI. OFICIAL PRIMERO
 - VII. SEGUNDO COMANDANTE
 - VIII. PRIMER COMANDANTE
- d) **TARIFA.** En este caso es única y es la que aglutina las categorías del personal de seguridad pública que presta el servicio.

XI. DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PUBLICO,

Los elementos fiscales de esta contribución son los siguientes:

- a) **SUJETO.** Son los propietarios o poseedores o usuarios de predios urbanos con y sin construcción.
- b) **OBJETO.** El servicio de alumbrado público
- c) **BASE.** Es el monto que se paga por el consumo de energía eléctrica, para predios con construcción o que hayan contratado el servicio de

energía eléctrica, y una cantidad fija por cada año para los predios sin construcciones equivalente a 2 días de salario mínimos general vigente

- d) **CUOTA.** Equivale al 10% del cargo a cubrir por la recepción del servicio contratado, cuando se apliquen las tarifas 1,2 y 3 del acuerdo que autoriza el ajuste de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; en aquellos casos en que se apliquen las tarifas H-M u O-M y H-S o HT, el porcentaje que se aplicará sobre la recepción del servicio será el de 2.5% y por último en el caso de los predios sin construcción se pagarán cuotas equivalentes a dos salarios mínimos anualmente.
- e) **TARIFA.** No la hay.

XII. DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE LIMPIEZA DE LOTES BALDIOS, RECOLECCION, TRASLADO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES.

Esta contraprestación, tiene como base la prestación de un servicio que el municipio que realiza a través de alguna de sus dependencias, ya sea las correspondientes de desarrollo urbano o servicios públicos, aunque también en algunos ayuntamientos se realiza por medio de las áreas de ecología, se encuentra en desarrollo, ya que anteriormente no se explotaba por lo ayuntamientos, sino que eran cualquier otro tipo de personas que mediante un “carrito” tirado por burros iban en las diferentes comunidades de los municipios a recolectar la basura, ante la total “indiferencia de las autoridades municipales”, principalmente de los presidentes municipales y sus tesoreros; sin embargo, después de “recolectar la basura” dichos personas, buscaban lugares solitarios para vaciar su contenido, sin darse cuenta quizás del tremendo daño ecológico que causaban en las zonas en donde torraban sus “descargas” Ante tal proliferación y las nuevas disposiciones en materia ecológica se puso dentro de la Agenda Estatal como parte de los temas centrales, coadyuvar con los municipios para combatir estas prácticas ilícitas a efecto de que las autoridades municipales cumplan con los servicios públicos descritos en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente, se cuenta en cada municipio por lo menos con un carro recolector de basura que han sido donados desde la administración del Lic. Arturo Montiel Rojas, a efecto de que las administraciones municipales cumplan con dicho servicio.

En cuanto a los elementos de tipo fiscal podemos citar a los siguientes:

- a) **SUJETO.** Son las personas físicas y jurídicas colectivas a quienes la autoridad municipal les presta el servicio de limpia de solares o predios en zona urbana, así como la recolección y transporte del producto de la limpia y recolección de desechos sólidos generados por la industria, comercio y prestadores de servicios. Por último el uso del relleno sanitario.
- b) **OBJETO.** Lo conforman los servicios de limpia, recolección y transporte de desechos sólidos, así como el de relleno sanitario.
- c) **BASE.** Superficie de predios y metros cúbicos de desechos sólidos
- d) **CUOTA.** Por metro cuadrado de limpieza, por metro cúbico o fracción de desechos recolectados en el predio; así como por metro cúbico o fracción de transporte de residuos sólidos generados por industrias, y prestadores de servicios. También se establece una cuota por metro cúbico o fracción de relleno sanitario.
- e) **TARIFA.** Se contemplan dos tipos de tarifa: tanto para la limpia y acarreo de los desechos recolectados, como la de transporte de residuos sólidos generados por industrias, comercios y prestadores de servicios.

XIV. DE LOS DERECHOS POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS AUTORIDADES DE CATASTRO.

Dentro de los elementos fiscales de este derecho podemos encontrar los siguientes:

- a) **SUJETO.** Las personas físicas y jurídicas colectivas que reciban los servicios descritos en el artículo 166 del Código Financiero del Estado de México y Municipios de las autoridades municipales de catastro.
- b) **OBJETO.** Los servicios contenidos en el artículo 166 del propio CFEMyM, consistentes principalmente en certificaciones de clave catastral, clave y valor catastral, plano manzanero, constancia de identificación catastral, levantamientos topográficos y verificación de linderos.
- c) **BASE.** Tipo de certificación o servicio y metros de superficie del predio o terreno en donde se haga el levantamiento catastral.

APORTACION DE MEJORAS

La aportación de mejoras la define la maestra Selene Reynoso Soto de la siguiente manera:

“Es el pago a que están obligadas las personas, físicas o morales, que poseen predios adjuntos al área de beneficio y que obtienen un beneficio diferencial por obras o acciones de beneficio social realizadas por el estado o el municipio”¹⁶⁹

En cuanto al Código Financiero del Estado de México y Municipios se conceptúa de la siguiente manera en el la fracción III de su artículo 9:

ARTICULO 9. Las contribuciones establecidas en este Código se clasifican en:

¹⁶⁹ Reynoso Soto, Selene; Op. Cit.; pág 12.

III Aportaciones de Mejoras. Son las establecidas en este código a cargo de las personas físicas y jurídicas colectivas, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de las obras públicas o de acciones de beneficio social; así como las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de impacto vial regional que directa o indirectamente les beneficien.”

Por su parte, el maestro José Merino Mañón refiere lo siguiente respecto del tema:

“Un instrumento de carácter tributario de alta potencialidad, aunque de difícil aplicación generalizada, es la contribución de mejoras. Este es un concepto de carácter tributario basado en el principio de beneficio, cuya función consiste en recuperar para el sector público los beneficios diferenciales que, en forma de aumento de valor de las propiedades, se deriva de la construcción de una obra pública y cuyo rendimiento se destina precisamente a financiar esa misma obra pública que le da origen. Descansa sobre el principio de que si el gobierno, mediante alguna acción positiva, confiere a un individuo una ventaja particular mesurable, es justo para la comunidad, que ése pague por ella, o si quiere expresarse de otra manera, es justo para la comunidad que ésta no pague en la misma proporción el costo de una inversión que no le beneficia de la misma manera en que beneficia en lo particular a alguno de sus integrantes”¹⁷⁰

De la afirmación del citado maestro se desprende que de la aportación o contribución de mejoras, como se le ha denominado, están obligados a pagarlos todos aquellos individuos que en mayor o menor proporción obtengan un beneficio diferencial y cualitativo en cuanto a sus propiedades derivado de la obra pública o acción de beneficio social; de tal manera que ese incremento que en su valor experimente dichas propiedades sea reintegrado al sector público para financiar esas acciones u otras de sucedánea naturaleza en beneficio de la sociedad.

¹⁷⁰ Merino Mañón, José; Op, Cit.; Pág. 78

La descripción fiscal de esta contribución se encuentra preescrito en el artículo 202 del CFEMyM que a la letra dice:

“Están obligadas al pago de aportaciones de mejoras, las personas físicas o jurídicas colectivas, 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 realizados por el Estado, los municipios o los organismos públicos descentralizados, a quien para efectos de este Título se les denominará beneficiario.

Se entiende por área de beneficio, la circunscripción territorial técnicamente determinada, hasta cuyos límites las obras públicas o acciones realizadas por el Estado, los municipios o los organismos públicos descentralizados produzcan un beneficio a los aportadores o a sus inmuebles.”

De donde se desprende de este tipo de ingreso lo siguiente; se les denomina beneficiarios a las personas físicas o jurídicas colectivas que obtengan beneficios diferenciales derivados de la ejecución de la obra pública o acción de beneficio social realizados por el Estado, municipio u organismos descentralizados, dentro de la circunscripción territorial técnicamente determinada.

En cuanto a los elementos fiscales tenemos los siguientes:

- a) **SUJETOS.** Personas físicas o jurídicas colectivas, propietarias o poseedoras de bienes inmuebles ubicados dentro del área de beneficio en donde se ejecute la obra pública o se realice la acción de beneficio social y que por tal situación obtengan un beneficio diferencial particular.
- b) **OBJETO.** Lo constituye el beneficio diferencial que las personas físicas o jurídicas colectivas obtienen en sus bienes de los cuales son propietarias o poseedoras, derivado de la obra pública o acción de beneficio social que se realiza en el área de beneficio. En este sentido, el maestro José

Merino Mañón, refiere que esta contribución no constituye un impuesto, por que aún cuando consiste en una imposición, también otorga al beneficiario una especie de contraprestación específica; pero tampoco puede clasificarse como un derecho, porque aún cuando tenga ese carácter no deriva de la recepción de un servicio, refiriéndolo de la siguiente manera:

“La contribución de mejoras es un tributo de carácter especial, o sea un recurso compulsivo del sector público a cuyo pago están obligados quienes por su imposición adquieren el carácter de contribuyentes, aunque diferente en sentido estricto a un impuesto por tener carácter de una contribución específica, y diferente también, a un derecho porque no deriva de la recepción de un servicio.”¹⁷¹

c) BASE. Se establece en el artículo 207 del Código Financiero del Estado de México y Municipios:

“**ARTICULO 207.** Para determinar la aportación individual que deben pagar los beneficiarios, se tomará en cuenta la calidad de la obra, el mayor o menor beneficio particular, que el aportador o su inmueble obtenga de la realización de la obra pública, o acción de beneficio social, aplicando técnicamente ponderaciones con uno o más de los siguientes indicadores o elementos de cálculo:

- I.- La distancia que exista entre los inmuebles y la obra pública o acción de beneficio social.
- II.- Uso y tipo de suelo.
- III.- Uso y clase de construcción
- IV.- La superficie del terreno
- V.- La superficie de construcción
- VI.- La longitud de frente del predio a la vía pública
- VII.- El valor catastral del inmueble.

¹⁷¹ Merino Mañón, José; Op. Cit., Pág. 78.

VIII.- Cualquiera otro indicador o elemento que aprueben los representantes de los beneficiarios.

Los beneficiarios podrán acordar que la aportación global se distribuya aplicando cuotas unitarias por aportador.

En el caso de los condominios, los propietarios o poseedores pagarán las aportaciones determinadas por las partes alícuotas que les correspondan de las áreas comunes.”

d) CUOTA. En este caso, la que se determine en base a los indicadores o elementos de cálculo establecidos en el artículo 207 del Código Financiero del Estado de México y Municipios; sin embargo, también se puede aplicar una *CUOTA UNITARIA*, de acuerdo con lo prescrito en el penúltimo párrafo del artículo de referencia, en donde se estipula que los beneficiarios podrán acordar que la cuota global se distribuya entre los mismos. En el caso de los condominios los propietarios o poseedores pagarán las aportaciones determinadas por las partes alícuotas que les correspondan de las áreas comunes.

e) TARIFA. En este caso no la hay.

PRODUCTOS

Por lo que se refiere a los productos, el maestro Humberto Oropeza Martínez se refiere a los mismos de la siguiente manera:

“Ingresos del municipio que derivan de la explotación de bienes patrimoniales de derecho privado, y de actividades que no corresponden a sus funciones propias de derecho público”¹⁷²

¹⁷² Oropeza Martínez; Humberto; Op. Cit. Pág. 85.

Por su parte, la maestra Selene Reynoso Soto, define a estos como:

“Son los ingresos que percibe la hacienda pública municipal, derivado de las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de ingresos”¹⁷³

En cuanto al Código Financiero del Estado de México y Municipios, prescribe una definición muy similar a la propuesta de la maestra Selene Reynoso Soto, y que se contiene en el artículo 10 del ordenamiento legal de referencia:

“ARTICULO 10. Son productos, las contraprestaciones por los servicios que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.”

Desde nuestro punto de vista, los productos son ingresos no tributarios ya que son ajenos al poder de imperio del municipio, es decir, no se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público del municipio; de ahí que tampoco se les pueda denominar como contribución. En este supuesto los ingresos que por concepto de productos, que reciba el ayuntamiento, escapan del espectro u órbita del ejercicio de las funciones de derecho público, colocándose por exclusión en el ámbito de las funciones de derecho privado. Con lo anterior, reconocemos que la naturaleza de las relaciones jurídicas que se establezcan entre el municipio y aquella persona física o jurídica colectiva, no tienen un contenido fiscal como el que hemos estudiado en el caso de los impuestos, derechos y aportaciones de mejoras.

¹⁷³ Reynoso Soto Selene; Op. Cit. Pág. 12

Estas actividades o funciones de derecho privado también conllevan por antonomasia la explotación, uso, aprovechamiento y enajenación de los bienes de dominio privado que integran el patrimonio municipal, y por ende, la hacienda pública municipal, de tal suerte que fuera de los ingresos que el municipio percibe en su calidad de autoridad fiscal o por la prestación de un servicio público, también existen a la par estos ingresos derivados de los rendimientos de sus bienes inmuebles o muebles del dominio privado.

Para entender mejor este ingreso es necesario que expliquemos que es el patrimonio municipal, para ello quiero citar el concepto propuesto en el “Manual de Hacienda Pública Municipal”, Libro 1, coedición del INAP y BANOBRAS, y que refiere lo siguiente:

“El patrimonio municipal constituye, en términos generales el “conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio, además de los derechos que sobre los mismos ejerce y de las inversiones financieras que realiza”¹⁷⁴

De donde se desprende que no solamente el patrimonio está integrado por los bienes aludidos, sino que también de los derechos que derivan de la propiedad como son el derecho de usar, usufructuar y disponer de dichos bienes, con las limitaciones o prohibiciones que establezca la Ley de la materia.

En cuanto al tipo de bienes que constituyen el patrimonio municipal, es importante atender a la clasificación que de ellos se hace en la ley, en Bienes del Dominio Público y Bienes del Dominio Privado. En cuanto a los primeros, se subclasifican en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público. Tratándose de bienes del dominio privado se clasifican en inmuebles y muebles.

Dentro de las características más importantes de los bienes de dominio público podemos señalar las siguientes:

¹⁷⁴ Martínez Cabañas Gustavo; Op. Cit.; Pág. 31

* INALIENABLES: Por que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni están en el comercio, por estar destinados al uso público.

*IMPREScriptIBLES: Por que los derechos que el municipio tiene sobre sus bienes no se extinguen con el transcurso del tiempo, aún cuando no los ejerza.

*INEMBARGABLES: No puede emplearse sobre ellos la vía de apremio, ni dictarse mandamiento de ejecución.

En cuanto a la Subclasificación en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público tenemos que considerar:

BIENES DE USO COMÚN: Es el conjunto de bienes inmuebles a los que se les reconoce como característica esencial el ser bienes aprovechados por la comunidad.

BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PUBLICO: Son aquellos bienes inmuebles y bienes muebles no fungibles destinados a la prestación de servicios públicos.

Luego entonces, tenemos que:

BIENES DEL DOMINIO PRIVADO: Es el conjunto de bienes muebles e inmuebles que no entran en la clasificación de los bienes de dominio público, en consecuencia éstos si son embargables, prescriptibles y enajenables

La Ley Orgánica Municipal determina cuales son los bienes del dominio privado municipal, en su artículo 106.

“**ARTICULO 106**. Son bienes del dominio privado municipal:

I.- Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio;

II.- Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiriera el municipio no destinados al uso común o a la prestación de un servicio.

III.- Los demás muebles e inmuebles que por cualquier título adquiriera el municipio.”

Por otra parte y de acuerdo con la característica de enajenabilidad, el artículo 107, del mismo ordenamiento, prescribe lo siguiente:

“**ARTICULO 107.** Podrá transmitirse onerosa o gratuitamente la propiedad de los bienes muebles de dominio privado, previo acuerdo del ayuntamiento, de conformidad al valor comercial que tengan los bienes en el mercado, según conste en el avalúo correspondiente, expidiéndose al adquirente o cesionario el documento que acredite la transmisión”

En este caso el ayuntamiento tiene facultades para enajenar bienes muebles, pues en el caso de que se trate de bienes inmuebles, necesitará de la autorización de la Legislatura, y sólo para el caso de bienes inmuebles del dominio privado.

Por lo que se refiere a las actividades o uso, explotación y enajenación de bienes de dominio privado podemos enumerar las previstas en la propia Ley de Ingresos Municipales y que son:

- a) Venta o arrendamiento de bienes municipales; en este caso ya explicamos que si puede realizarse la venta de bienes muebles municipales del dominio privado, previo acuerdo de cabildo y mediante el avalúo correspondiente (Art. 107LOMEM, en este supuesto tendríamos como ejemplos: la venta de basura y abono derivado de los rastros municipales, así como la venta de esquilmos y desechos. Por lo que respecta al arrendamiento, cabe señalar el caso de los auditorios municipales, para cualquier clase de evento, independientemente del pago del impuesto correspondiente, o en su caso del tipo de derecho de que se

trate. Con respecto a la venta de inmuebles municipales, podrá realizarse la misma, previa autorización de la Legislatura de conformidad con lo que dispone el artículo 33, fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y siempre que no se trate de bienes del dominio público, así se trate de los de uso común o estén destinados a un servicio público municipal.

- b) Derivados de bosques municipales. Son aquellos que provienen de la explotación forestal, propiedad de los municipios, y de los cuales la autoridad municipal puede usar, usufructuar y disponer, tal es el caso de las maderas, etc.
- c) Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas: En este caso entendemos que son los rendimientos de capitales del municipio los que generan esas utilidades, dividendos y ganancias, tal es el caso de intereses bancarios de las cuentas correspondientes en los bancos en que los ayuntamientos mantengan sus capitales, distribución de dividendos o inversiones en sociedades o empresas.(Rendimientos financieros)
- d) 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. En el caso de los organismos descentralizados, se debe atender a su naturaleza de persona jurídica; es decir, a la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones en el derecho común, lo que se atiende fuera de la órbita de su imperio; es decir a su condición de autoridad fiscal. Cabe señalar que los ayuntamientos tienen la facultad de proponer ante la Legislatura local, la creación de este tipo de organismos descentralizados con personalidad jurídica, así se desprende de la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual prescribe lo siguiente: **“ARTICULO 31.** Son atribuciones de los ayuntamientos:

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos de organismos municipales descentralizados para la prestación y y operación, cuando proceda de los servicios;” Por otra parte, y por lo que se refiere a la constitución de empresas municipales, la propia ley orgánica municipal previene lo relativo a su creación en los siguientes términos:

“**ARTICULO 123.** Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.”

En ambos casos, tanto en los Organismos Descentralizados como en la Empresas paramunicipales los productos son los rendimientos financieros que obtengan por la inversión de sus capitales.

- e) Impresos y papel especial: Se puede considerar dentro de este tipo de producto a la venta de formas diversas para trámites administrativos, y también la venta de publicaciones municipales. Asimismo, podemos considerar dentro de este tipo de ingresos la venta de formas impresas de arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad de los municipios, que se lleva a cabo por particulares autorizados o por el ayuntamiento.
- f) En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales. En este caso, quiero citar y compartir el criterio del maestro José Merino Mañón, en torno al tema, y que es el siguiente: “La casi totalidad de los ayuntamientos poseen activos inmobiliarios que no constituyen bienes de dominio público y que están destinados a su explotación para el desarrollo de actividades de interés común e incluso, en algunos casos, de aprovechamientos estrictamente privados, o bien que constituyen reservas

territoriales para su posterior afectación al asentamiento de viviendas o de actividades productivas. La explotación racional de estos activos puede constituir una fuente significativa de ingresos municipales, sobre todo, si se realiza bajo adecuados criterios de mercado.”¹⁷⁵

Por otra parte, y en cuanto a los bienes inmuebles construidos y destinados por el ayuntamiento a mercados, se autoriza su utilización a particulares a través de diversos tipos de contratos y convenios, y que se les conoce comúnmente como “locatarios” quienes al igual que los tianguistas pagan contraprestaciones muy bajas por el uso de los locales. En este sentido, el maestro José Merino Mañón comenta lo siguiente: “Es frecuente que la utilización de estos espacios no se formalice con los contratos de derecho privado o con los convenios que regulan de manera adecuada la relación y establezcan el pago de la contraprestación o “renta” bajo criterios objetivos de mercado, sino que operen con altos niveles de discrecionalidad, lesionando con ello los intereses de la hacienda pública municipal”¹⁷⁶ En ese sentido, comenta el maestro Merino Mañón que es conveniente la “privatización” o venta de dichos mercados y locales: “Un criterio que conviene ponderar casuísticamente en relación a este tipo de establecimientos es el de su “privatización” transfiriendo en propiedad condominal a los locatarios, los espacios que ocupan, mediante operaciones de compra-venta y promoviendo que las nuevas demandas se resuelvan bajo esos esquemas. Ello puede generar inicialmente ingresos al ayuntamiento para su reasignación a otros propósitos sociales, y sobre todo, disminuir presiones de gasto.”¹⁷⁷

¹⁷⁵ Merino Mañón, José; Op. Cit.; Pág. 74

¹⁷⁶ Idem; Pág. 75

¹⁷⁷ Idem; Pág. 75

APROVECHAMIENTOS

Respecto a este tipo de ingresos, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, los define de la siguiente manera:

“**ARTICULO 11.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado y los municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras e ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismos auxiliares del Estado.”

ACCESORIOS

Este tipo de ingresos se encuentra en una relación de dependencia con otros tipos de ingresos, llamados por esa circunstancia, principales. En el Estado de México, también se les contempla en la Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México, con un nombre específico, y de los cuales tenemos a:

- a) RECARGOS
- b) MULTAS
- c) GASTOS DE EJECUCION
- d) INDEMNIZACIÓN POR DEVOLUCION DE CHEQUES

No obstante, la lista anterior, nos parece importante que digamos la definición que determina la propia ley de referencia:

“**ARTICULO 12.** Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.”

De ahí que se desprenda que los accesorios derivan tanto de las contribuciones como de los aprovechamientos; siendo en el caso de este último lo más común por sanciones administrativas.

Pasamos a continuación a explicar cada una de estas fuentes de ingresos del municipio, que se consideran como accesorios.

RECARGOS: En cuanto a este accesorio, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 2. El pago extemporáneo de créditos fiscales dará lugar al cobro de recargos, a razón de 1.68% mensual sobre el monto total de los mismo, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.”

Luego entonces, este ingreso se genera por el pago extemporáneo de una contribución o de un aprovechamiento, aplicándose la tasa o porcentaje de 1.68% sobre el monto total de los mismos por cada mes o fracción que transcurra, desde el mes en que debió realizarse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Sin embargo, dicha regla tiene la siguiente excepción que se determina en el artículo 3 de la propia Ley y que dispone lo siguiente:

“ARTICULO 3. Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales conforme a lo dispuesto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, se causarán recargos sobre saldos insolutos a razón de 1.0 % mensual”

Continuando con los accesorios tenemos a las:

MULTAS: Es el castigo de tipo económico que la autoridad administrativa impone al trasgresor de los ordenamientos administrativos, pretendiéndose por medio del mismo el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Un ejemplo de este accesorio se establece en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y que a continuación se transcribe:

“**ARTICULO 166.** Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la infracción cometida con:

II. Multa de hasta cincuenta salarios días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá de un día;”¹⁷⁸

Por lo que respecta a los:

GASTOS DE EJECUCION: Cuando el monto de los créditos fiscales está ligado a su recaudación por la vía coactiva, se genera este tipo de accesorios. En tal virtud, la tesorería municipal a efecto de recuperar esos créditos fiscales a favor del municipio, despliega la actividad económico coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución, siendo necesaria su aplicación para el cobro de los mencionados créditos, generándose simultánea y paralelamente al desarrollo del procedimiento los gastos de ejecución en cada una de sus etapas.

El procedimiento administrativo de ejecución, del cual se generan este tipo de ingresos encuentra su regulación en el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios. En este caso, quiero citar lo previsto en su artículo 377, y que a la letra dice:

“**ARTICULO 377.** Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y jurídicas colectivas estarán obligadas a pagar el 2% de este crédito por concepto de

¹⁷⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

gastos de ejecución, por cada una de las diligencias en términos del reglamento respectivo.

Los gastos de ejecución, por cada una de las diligencias, no podrá ser menor al importe de cinco salarios mínimos generales del área geográfica correspondiente a la jurisdicción en donde se encuentre radicado el crédito, ni exceder de la cantidad equivalente al salario mínimo general elevado al año.”¹⁷⁹

Como último accesorio que previene la Ley de Ingresos, tenemos a la:

INDEMNIZACION POR DEVOLUCION DE CHEQUES: Este tipo de ingresos proviene de la indemnización que tiene derecho la autoridad a recibir por los cheques recibidos y no pagados; es decir, por falso pago.

En cuanto a la regulación de esta figura en la ley, la encontramos en el artículo 26, párrafo séptimo que previene lo siguiente:

“ARTICULO 26. Los créditos fiscales se pagarán en efectivo, cheque de caja o certificado, cheques personales, transferencias de fondos a través de medios bancarios o electrónicos, tarjetas de crédito o de debito y en especie vía dación en pago.

Pfo. 6to.

El cheque recibido por la autoridad fiscal deberá ser presentado al librado dentro de los quince días siguientes al de su fecha y en caso de que no sea pagado dará lugar a demás al cobro del monto del cheque, a una indemnización que será del 20% del valor de éste y los accesorios legales que sean necesarios por el falso pago.”

¹⁷⁹ Código Financiero del Estado de México y Municipios.

De ahí que se desprenda que este accesorio equivale al 20% del valor del cheque, independientemente de los demás accesorios legales que le correspondan, aclarándose que no pueden generarse accesorios del propio accesorio; es decir, que en cuanto a los recargos, sólo se producirán respecto del crédito fiscal del cual se hubiera hecho el falso pago.

INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACION HACENDARIAS

Estos ingresos comúnmente se consideran como participaciones, sin embargo como lo veremos a continuación no sólo contempla las participaciones, sino que abarca también las denominadas aportaciones, que pueden ser de carácter tanto federal como de naturaleza estatal.

El artículo 115 Constitucional en su fracción IV, inciso b, previene dentro de su contenido este tipo de ingreso de los para los municipios. Cabe mencionar que ni la federación ni los estados puede condicionar la entrega y aplicación de las participaciones; por ende, son los ayuntamientos los que deben considerar bajo que partida presupuestal deberán erogarse, por lo que debe entenderse que podrán administrarse libremente.

Asimismo, cabe mencionar que las Participaciones adicionalmente, tienen su marco jurídico de regulación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual se distribuyen los ingresos entre la Federación, los Estados y los Municipios.

En virtud de lo anterior, consideramos conveniente mencionar algunos conceptos de lo que se entiende por Participaciones, por ende queremos citar los conceptos de algunos autores:

Para el maestro Humberto Oropeza Martínez, las Participaciones son: “Ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (participaciones federales), que por ley otorga a los municipios un mínimo de 20% de lo que por ese mismo concepto la Federación le otorga a los Estados. En algunas entidades federativas, el municipio también recibe participaciones de carácter estatal, con motivo de una coordinación fiscal entre el municipio y el Estado, o por simple disposición (establecidas en la Ley) de este último.”¹⁸⁰

Para la maestra Selene Reynoso Soto, refiere de las participaciones lo siguiente:

“Las participaciones son un porcentaje que recibe la hacienda municipal, de la recaudación de impuestos que realizan las autoridades fiscales tanto federales como estatales”

Luego entonces podemos concluir lo siguiente de las Participaciones:

- a) Constituyen un porcentaje de la recaudación de los impuestos federales, equivalente al 20% de las participaciones que la Federación al Estado.
- b) También pueden constituir un porcentaje otorgado por la Entidad Estatal a sus municipios de conformidad con la coordinación fiscal entre el municipio y el estado; o por estar dispuesto así en la propia ley.

Pasamos ahora a explicar cada uno de este tipo de participaciones y aportaciones previstos como ingresos dentro de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

A) LAS PARTICIPACIONES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y DEMÁS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS FEDERALES

¹⁸⁰ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág. 85.

APLICABLES, ASI COMO DE LOS CONVENIOS, ACUERDOS O DECLARATORIAS QUE AL EFECTO SE CELEBRE O SE REALICEN.

Ya explicamos este ingreso desde el punto de vista conceptual, asimismo dijimos que estas participaciones están garantizadas en el propio artículo 115 de la Constitución Federal, por lo mismo a principios de los años 80s, se instauró el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo mismo, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual determina que los Estados percibirán un porcentaje de los rendimientos de la recaudación total federal, y de la cual deberán participar a los municipios por lo menos en un 20%. Sin embargo, respecto a las participaciones hay que distinguir las fuentes de las que provienen las mismas, y que pueden ser federales y estatales. En el caso de las Participaciones Federales, se encuentra lo que se conoce como ramo 28. Para entender el mismo citaremos algunos párrafos relativos al tema, extraído de un trabajo sobre CONTROL Y EVALUCION MUNICIPAL, editado por la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, y que consiste en la *MEMORIA DEL SEMINARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL Y LA EVALUACION MUNICIPAL*, llevado a cabo en la Ciudad de Toluca en el año 2004, y que dice lo siguiente en torno a este ramo:

“Anualmente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión le autoriza al Gobierno Federal, ejercer un Presupuesto de Egresos en el que están incluidos dos grandes rubros destinados a los municipios, siendo los siguientes:

a) Las denominadas Participaciones a Municipios, provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, principalmente del Ramo 28, que se distribuyen conforme a formulas y criterios derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el Código Financiero del Estado de México y Municipios y otras disposiciones complementarias que incluyen:

- Fondo General de Participaciones
- Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos automotores,

- Fondo de Fomento Municipal,
- Fondo General de Participaciones. Coordinación en Materia de Derechos,
- Impuestos Sobre Automóviles Nuevos,
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), e
- Incentivos Económicos.”¹⁸¹

De donde se desprende, que este tipo de participación que se denomina Ramo 28, y que se transfiere a los municipios, tiene un carácter federal, y del cual se debe participar a los municipios por lo menos el 20% del monto que se les entrega a los Estados. Asimismo, es importante resaltar que este fondo se integra principalmente de los fondos, recursos e impuestos descritos anteriormente.

A) FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL, y;

B) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.

Las aportaciones son recursos que la federación transfiere a los Estados y Municipios, condicionando su entrega a la consecución y cumplimiento de objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Normalmente, este tipo de recursos se conoce con el nombre de Ramo 33, y sus principales vertientes son las Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS) y las destinadas al Fortalecimiento Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

¹⁸¹ Santillana González, Juan Ramón; Director General de Control y Evaluación del Sector Educación y Cultura de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, ponente en las mesas de trabajo con el tema “Fiscalización y Control de Recursos Propios y Transferidos a los Ayuntamientos”, reproducido en el libro “CONTROL Y EVALUACION MUNICIPAL” , Memoria del Seminario para el fortalecimiento del Control y la Evaluación Municipal; Edición del Gobierno del Estado de México, autorizada por el Comité Editorial Estatal; Primera Edición; 2004; Pág. 55.

En cuanto a su regulación en la ley, el Código Financiero previene lo siguiente en torno a este tipo de ingresos municipales derivado de recursos federales, en su artículo 227.

“ARTICULO 227. Los Fondos de aportaciones federales creados a favor del Estado y de sus municipios, con cargo a recursos de la Federación, se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo con las disposiciones del Capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal, de este Código y de la legislación estatal y municipal aplicable.”

Respecto del destino de los recursos de este tipo de aportaciones, el artículo 230 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que me permito citar, contempla lo siguiente:

“ARTICULO 230. Los fondos señalados en las fracciones III, IV, V y VII del artículo 228, de este código, serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas, y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentre en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros de agua potable, alcantarillado , drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de de necesidades de seguridad pública; otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura básica y superior en su modalidad universitaria, respectivamente” ¹⁸²

Respecto a los incisos III, IV, V y VII del artículo 228 que refiere el artículo 230, cabe destacar que los fondos municipales, sólo son los previstos en las fracciones

¹⁸² Idem.

III y IV del artículo 228 y que son las aportaciones federales que señalamos al principio del estudio de estas aportaciones.

Por último tenemos:

D) LOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DEL TÍTULO SÉPTIMO DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA, ASÍ COMO DE LOS CONVENIOS, ACUERDOS, O DECLARATORIAS QUE AL EFECTO SE CELEBREN O REALICEN

Dentro de la clasificación que hicimos de las participaciones en federales y estatales, ya explicamos las de naturaleza federal, restándonos la de índole estatal. En cuanto a este tipo de participaciones, queremos citar los comentarios vertidos en el Seminario de referencia efectuado en el Estado de México en el año 2004:

“Por su parte, el Gobierno del Estado de México participa de sus ingresos a los municipios basándose en fórmulas y criterios contemplados en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, en la recaudación de los siguientes gravámenes:

- Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas.
- Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados, e
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores”¹⁸³

¹⁸³ Santillana González, Juan Ramón; Op. Cit.; Pág. 55

INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS (CRÉDITO PÚBLICO)

Esta es la última fuente de ingresos que contempla la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. En cuanto a una definición de que se entiende por los mismos, el Maestro Humberto Oropeza Martínez, refiere lo siguiente:

“**Crédito Público:** Ingresos extraordinarios que puede obtener el municipio vía financiamientos crediticios, empréstitos o emisión de bonos para colocarlos en el mercado de valores.”¹⁸⁴

En cuanto a su regulación en el Código Financiero del Estado de México de este tipo de ingresos, el artículo 14 determina lo siguiente:

“**ARTICULO 14.** Son ingresos provenientes de financiamientos, los derivados de la contratación de créditos, en términos de lo establecido en este Código y demás disposiciones legales”

Asimismo, cabe mencionar con respecto a este tipo de ingresos, que el propio Código Financiero del Estado de México y Municipios, contempla un título completo en la regulación de este tipo de ingreso, el cual es el Título Octavo “De la Deuda Pública”. En ese sentido, también el artículo 257 del Código Financiero, refiere lo que debe entenderse por financiamiento:

“**ARTICULO 257.** Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, empréstitos, refinanciamientos, reestructuraciones o préstamos derivados de:

I.- La suscripción, emisión, canje o modificación de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos.

¹⁸⁴ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit. Pág. 85

II.- Los pasivos contingentes, relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior”

Respecto al tema de deuda pública o financiamiento, el “Manual de Hacienda Pública Municipal”, Libro 1, coedición INAP Y BANOBRAS, refiere lo siguiente:

“Uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal es el que representa el volumen de los recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los ayuntamientos y que configuran la llamada deuda municipal. De ahí que resulte obligado considerar una serie de aspectos normativos básicos para la contratación, control y financiamiento de la deuda pública municipal”¹⁸⁵

Por ende, se desprende que este tipo de contratación implica una regulación estricta en la ley y una disciplina financiera por parte de los ayuntamientos que los contraten. No se puede pensar que la administración, disposición o aplicación de estos recursos se realice sin una disciplina presupuestaria y financiera adecuada, ni con los controles correspondientes, pues el gasto de estos recursos implica un doble esfuerzo, ya que generalmente se contratan como resultado de desequilibrios financieros o contingencias en lo económico; por tanto, hay que programar los egresos de los que dispondrá el ayuntamiento anualmente; adicionalmente, tendrán que considerarse los pagos de amortización de la deuda, más los intereses legales que genere la misma. Por otro lado, dichos ayuntamientos tendrán que corregir los vicios que dieron origen a la contratación de la deuda; luego entonces, en verdad que implica un doble esfuerzo de control presupuestario, austeridad financiera y disciplina fiscal, so pena de caer en un círculo vicioso sempiterno.

Antes de abundar sobre el tema es importante hacer unas aclaraciones con respecto a este tipo de recursos, y es que a diferencia de los demás recursos de los

¹⁸⁵ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 27

que ya comentamos, su fundamento constitucional no proviene de la fracción IV del artículo 115, sino del artículo 117, fracción VIII de dicho ordenamiento. En dicho precepto se establece que:

“Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.”¹⁸⁶

De ahí que tengamos que considerar los siguientes elementos:

- Los empréstitos, deuda pública o financiamientos que se contraigan, en todo caso se destinarán a inversiones públicas productivas.
- Este tipo de financiamientos puede ser contratado por los municipios, sus organismos descentralizados y sus empresas
- Las bases y montos del endeudamiento serán fijados en la ley por las legislaturas estatales

Para comprobar la inserción de cada uno de los anteriores elementos en las leyes locales y que están previstos en la Carta Magna, nos hemos dado a la tarea de localizar el fundamento legal en la ley local, en este caso, representada por el Código Financiero del Estado de México y Municipios. Por lo que en cuanto al primer elemento, queremos citar textualmente al artículo 260 de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

“ARTICULO 260. Las obligaciones de deuda pública estarán destinadas al financiamiento de inversiones públicas productivas o servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos en los términos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo,

¹⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sin limitar, la contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos a cargo del Estado y/o de los Municipios

Estas obligaciones podrán incrementar el saldo de la deuda pública, cuando los costos del financiamiento se incrementen por efecto de la inflación o cuando por circunstancias especiales del costo financiero sea mayor a lo presupuestado, debiendo informar de esta circunstancia a la Legislatura. ”

Mis comentarios entorno a dicho precepto son en el sentido de que al principio del mismo si coincide con el espíritu del texto constitucional de destinar los recursos contratados a inversiones públicas productivas, aún considerando los destinados a servicios públicos; sin embargo, nos parece en exceso lo dispuesto en la segunda parte del primer párrafo del artículo que comentamos, ya que el hecho de contratar deuda para pagar deuda, multiplica la dificultad de pagar el financiamiento, amén de sobreexcederse del dispuesto por el texto constitucional.

Por otra parte, consideró que sólo podría darse ese tipo de financiamiento para casos extraordinarios y muy especiales a efecto de evitar un conflicto social grave o para garantizar derechos de muy delicada naturaleza, pero estas autorizaciones deberán estar supervisadas muy detalladamente por la Legislatura, y siempre y cuando se reforme primero el texto de dicha fracción VIII del artículo 117 constitucional, pues debemos recordar a los legisladores que de conformidad con el principio de supremacía y fundamentalidad constitucional, la Constitución tiene prioridad y su jerarquía está por encima de las leyes que dicten las legislaturas estatales, de tal modo que para considerar un financiamiento para el pago de deuda, primero reformemos la Carta Magna, y después en las Leyes estatales hagamos lo mismo, más no que este proceso sea al revés.

En cuanto a quienes pueden contratar deuda pública en el ámbito municipal, el Código financiero, también lo previene de la siguiente manera:

“**ARTICULO 259.** La deuda pública se integra por:

II. La deuda pública de los municipios:

- A)** Directa, la que contraten los ayuntamientos
- B)** Indirecta, la que contraten los organismos públicos descentralizados municipales, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el propio ayuntamiento.
- C)** Contingente, la contraída por los ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas señaladas en el inciso anterior.”

Dicha clasificación que hace la ley es similar a la propuesta en el “MANUAL DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL”, en el que se hace la siguiente clasificación:

“El gobierno municipal puede contratar financieramente en las tres formas siguientes:

- a) Los empréstitos o financiamientos directos que son contratados por los ayuntamientos;
- b) Los créditos que contraten los organismos descentralizados y las empresas municipales, que crean obligaciones indirectas para el municipio, y
- c) Las operaciones realizadas por los organismos descentralizados y las empresas municipales, en las que el ayuntamiento adquiere una obligación contingente al fungir como aval o deudor solidario”.¹⁸⁷

En este caso, consideramos correcta esta clasificación, sin embargo nos parece que en cuanto a los créditos que se contraten para los fideicomisos, tendrán que

¹⁸⁷ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 29

ser utilizados para los mismos fines señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con respecto al tercer elemento, derivado de la fracción VIII del artículo 117 Constitucional, consistente en que la Legislatura fija las bases para el otorgamiento de los financiamientos, así como anualmente los montos máximos de endeudamiento en la Ley de Ingresos a que tienen derecho los ayuntamientos; es importante decir en primera instancia que el ordenamiento en donde la legislatura determina las cantidades máximas de endeudamiento es la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, por lo que esa Ley no es sólo el catálogo que consigna los distintos ingresos que tienen derecho a recibir los municipios mexiquenses, sino que también consiga otros elementos relativos a los propios ingresos. En este caso, nos referimos al párrafo primero de su artículo 5, que refiere lo siguiente:

“ARTICULO 5. Los ayuntamientos podrán contratar financiamientos a su cargo, exclusivamente para obras o acciones, que produzcan beneficios para la población, así como para asumir obligaciones contingentes hasta por una cantidad que no rebase el 30% del monto anual de sus ingresos ordinarios, descontando del importe resultante, la suma de amortizaciones de deuda e intereses por servicio de la misma, que corresponda a cada ejercicio fiscal”

De ahí que se desprenda que el monto máximo de endeudamiento es de acuerdo al monto total de los ingresos de cada municipio, y hasta el porcentaje del 30%, descontado obviamente la cantidad correspondiente de las amortizaciones por el pago del capital y los intereses.

Otro punto importante respecto de la contratación de créditos, es su inscripción en el Registro de Deuda Pública, al respecto es importante comentar que esta obligación está prevista en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y específicamente en el artículo 273 del ordenamiento, y el cual consigna lo siguiente:

“**ARTICULO 273.** Todas las obligaciones de pasivo directas, indirectas y contingentes que contraiga el Estado, los municipios y las entidades públicas, así como los fideicomisos a que se refiere el artículo 265-A del presente Código se inscribirán en el Registro de Deuda Pública.”

El Registro de Deuda Pública, será operado por la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de México. (Artículo 263, fracción V); por ende, al realizar esa actividad, conllevará algunas otras relacionadas con dicho Registro, entre las cuales podemos mencionar:

- Expedir certificados de afectación de los ingresos estatales y municipales(fracción VIII)
- Publicar trimestralmente la información contenida en el Registro de Deuda Pública. (fracción XII)
- Informar trimestralmente a la Legislatura o cuando ésta lo solicite acerca de las operaciones de deuda y su aplicación

La inscripción de la deuda en el Registro tiene entre otras finalidades el controlar y publicitar los financiamientos que se otorguen a los municipios, sus organismos, empresas y fideicomisos; a efecto de ir conociendo la situación financiera municipal en torno a su deuda pública, como es el caso de la amortización del capital y el pago de los intereses; sin embargo, la propia ley prevé algunos otros efectos relativos a los acreedores, tales como:

- * El número progresivo y fecha de inscripción darán preferencia a los acreedores para los efectos de exigibilidad en el pago de las obligaciones con cargo a la hacienda pública. (Artículo 276 CFEMyM); excepto lo establecido en el tercer párrafo del artículo de antes citado, y que se refiere al caso los fideicomisos, en los cuales el orden de prelación y preferencia en tratándose de diversos acreedores

será el que se establezca en las normas contractuales aplicables a dichos fideicomisos.

* La inscripción en el Registro Público de Deuda de las obligaciones directas, indirectas o contingentes a cargo de las entidades públicas, confiere el derecho a los acreedores a que sus créditos, en caso de incumplimiento de pago, se cubran con cargo a las garantías o fuentes de pago señalados o en su defecto con cargo a la hacienda pública. (Artículo 279 del CFEMyM).

Algunas de las facultades en materia de deuda pública que tienen los ayuntamientos, y que son adicionales a las previstas en el artículo 31 de la LOMEM, son:

- * Celebrar contratos, convenios relacionados directamente con el manejo, obtención, operación de la deuda pública.
- * Reestructurar los créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario
- * Constituir garantías y fuentes de pago directa y o indirecta de las obligaciones contraídas.
- * Afectar como fuente o garantía de pago de las obligaciones que contraigan los ayuntamientos, incluyendo, la emisión de valores representativos de un pasivo a su cargo para la colocación en el mercado de valores, a sus ingresos derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios, así como de las participaciones derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En cuanto a la constitución de las garantías y fuentes de pago referidas anteriormente podemos abundar en lo siguiente:

Es verdad que el ayuntamiento puede comprometer sus fuentes de ingresos, tales como contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios y participaciones derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; sin embargo es la propia ley la que establece limitaciones en cuanto a la afectación de esos ingresos, y que a continuación referimos:

En el caso de que se quiera garantizar a los financiamientos con recursos provenientes del Sistema nacional de Coordinación Fiscal, el artículo 271, prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 271. Los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.”

Otra limitación que tienen los ayuntamientos al contratar financiamientos o reestructurar su deuda, es que el plazo para el pago de la misma no puede rebasar el periodo del ayuntamiento. Solamente podrá rebasar ese periodo constitucional cuando tenga la aprobación de la Legislatura.

Con esto último, consideramos agotado la última fuente de ingresos prevista en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, por lo que pasamos a la clasificación de los ingresos.

b) egresos municipales

Antes de iniciar este tema, quiero comentar que la mayoría de los tratadistas al enfocarse en los egresos en cualquier ámbito de la administración pública, se refieren al presupuesto de egresos, más no aportan una idea de lo que por egresos deba entenderse. Por nuestra parte al pensar en los Egresos nos viene a la mente los

Ingresos, y es que sin ingresos no hay egresos, esto es tan sencillo como adquirir y gastar; sin embargo, por referirse este procedimiento a la COSA PÚBLICA, es preciso pensar también en la ley, en la regulación que la ley hace de esos egresos, en este caso municipales, por ser nuestro trabajo de esa naturaleza.

Es evidente que la mayoría de los autores al tocar el tema, lo relacionan inmediatamente con el Presupuesto de Egresos Municipales, pero considero que la finalidad del un presupuesto es el organizar, ordenar, prever, clasificar, proyectar, disponer y aplicar a los **EGRESOS**. En ese sentido quiero citar el concepto que propone la Maestra Selene Reynoso Soto, en su obra “**MANUAL BASICO PARA LA ADMINISTRACION PÚBLICA**”, el cual consideró que propiamente se refiere a los egresos municipales, más no al Presupuesto de Egresos Municipales, y que es el siguiente:

*“El gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital, ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público”*¹⁸⁸

En este caso la citada maestra maneja el gasto público como sinónimo de egresos, refiriendo que los mismos son el conjunto de recursos financieros que destina el municipio para el cumplimiento de sus fines en el periodo de un año. Cabe hacer notar del concepto su similitud con respecto a la definición propuesta en el “**MANUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL**” que refiere lo siguiente:

*“Es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines”*¹⁸⁹

¹⁸⁸ Reynoso Soto, Selene; Op. Cit. Pág. 14

¹⁸⁹ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 24

Desde nuestro punto de vista, consideramos que los egresos municipales son: ***“El conjunto de recursos económicos recaudados y administrados de los cuales el ayuntamiento dispone y aplica para el cumplimiento de sus fines”***

Dicha definición que proponemos, la hacemos de manera personal y referida únicamente a lo que debe entenderse por egresos, más no desde un punto de vista presupuestal.

Para continuar con el tema, es importante referirnos, ahora si al Presupuesto de Egresos Municipales, cuyo concepto ya abordamos en el capítulo anterior del presente trabajo; sin embargo para efectos de su comprensión, citaremos un par de definiciones que no consideramos anteriormente a efecto de estructurar el tema para su desarrollo y análisis. Así tenemos la siguiente definición:

*“Uno de los instrumentos de mayor importancia en la administración de la hacienda municipal es el presupuesto de egresos, ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y monto del gasto público durante un periodo determinado, generalmente un año”*¹⁹⁰

Por su parte, la maestra Selene Reynoso Soto, establece que por Presupuesto de Egresos, debe entenderse:

*“Es el documento jurídico contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto que debe realizar el ayuntamiento”*¹⁹¹

En el caso del Presupuesto de Egresos, comenzamos de alguna manera a introducirnos en el área de la contabilidad, sin dejar de comprender el elemento jurídico que es el que norma y regula a dicho presupuesto. Este instrumento está considerado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es garantía y obligación de los gobiernos municipales su elaboración en los términos de la Ley. Su

¹⁹⁰ Ibidem; Pág. 73

¹⁹¹ Reynoso Soto, Selene; Op. Cit.; Pág. 14.

inclusión en la Carta Magna deriva del párrafo cuarto, fracción IV del artículo 115 Constitucional, que es el fundamento constitucional del cual se desprende el Presupuesto de Egresos Municipales. En virtud de lo anterior, queremos reproducir la parte del texto constitucional que se refiere al presupuesto municipal, y que es el que a continuación se transcribe:

*“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas. **Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles**”*¹⁹²

Como es evidente, la primera parte se refiere a los ingresos del Municipio, mientras que la segunda parte, en letras negritas corresponde al presupuesto de egresos de los municipios, en el cual de acuerdo al texto constitucional existe plena libertad para los ayuntamientos en cuanto a su aprobación.

En cuanto a la utilidad que representa el presupuesto de egresos municipal, el maestro Humberto Oropeza Martínez, refiere lo siguiente:

- “Prever los recursos financieros que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos en general.
- Manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio.”¹⁹³

Nosotros pensamos que también cumple con las siguientes funciones:

Constituye la base sobre la cual el ayuntamiento dispondrá mediante el acuerdo de cabildo correspondiente y de conformidad a su reglamento, de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines previstos en dicho instrumento.

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹³ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág. 90.

- ✚ Es el documento integrador de las demandas, aspiraciones y necesidades de las poblaciones que constituyen el municipio.
- ✚ Busca el equilibrio entre ingresos y egresos del municipio.
- ✚ Como resultado de su revisión, discusión y aprobación por parte del ayuntamiento, es por excelencia el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto en el municipio de que se trate.

En cuanto a su clasificación en la doctrina podemos referir la que de tal instrumento hace el maestro Humberto Martínez Oropeza, quien opina lo siguiente:

“El Presupuesto de egresos puede clasificarse por: objeto del gasto, área de responsabilidades y por programas”¹⁹⁴

La explicación de dicha clasificación se hace a continuación:

PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO: *Esta clasificación es una de las más tradicionales, y está orientado a los distintos tipos de gastos que puede tener un ayuntamiento durante un año.*

Por otro lado, cabe mencionar que se compone de los siguientes elementos

- a) GRUPO
- b) SUBGRUPO
- c) PARTIDAS Y CONCEPTOS
- d) IMPORTE MENSUAL
- e) TOTAL ANUAL

En este punto ya nos encontramos en un terreno netamente de contabilidad, sin embargo, consideramos que expliquemos cada uno de los elementos referidos y sus sub-clasificaciones.

¹⁹⁴ Idem.; Pág. 90

En primer lugar tenemos al *GRUPO*, que de acuerdo al “MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL”, nos da la siguiente definición:

*“Bajo este nombre se presentan los gastos ordinarios y extraordinarios que el ayuntamiento realiza durante un año fiscal”*¹⁹⁵

En donde se observa que existe una clasificación muy similar a los ingresos ordinarios y extraordinarios, y para corroborar esa situación analizaremos cuales son los GRUPOS relativos al **PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO**. En ese sentido y siguiendo el aludido Manual, tenemos:

*“GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACIÓN: Son los gastos directos y necesarios para que funcione la administración municipal; es decir, el costo de sueldos y salarios del personal, la utilización de equipos materiales y su mantenimiento.”*¹⁹⁶

*“INVERSIONES: Es el conjunto de gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo, o para la adquisición de equipos que contribuyen a mejorar la administración municipal.”*¹⁹⁷

*“CANCELACION DEL PASIVO: Son las asignaciones que el ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de las instituciones bancarias y de otros acreedores públicos y privados.”*¹⁹⁸

Los anteriores grupos son dentro de esta clasificación del presupuesto, los gastos más representativos de la administración, y como se desprende de la anterior clasificación, los dos primeros tipos de grupos constituyen los gastos ordinarios de la administración pública municipal; mientras que el tercer grupo se refiere a los gastos extraordinarios que realiza el municipio, que corresponde al pago de pasivos.

¹⁹⁵ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 75

¹⁹⁶ Idem.; Pág. 75

¹⁹⁷ Idem.; Pág. 75

¹⁹⁸ Idem.; Pág. 75

Nuestro segundo del tipo de Presupuesto que estudiamos, se refiere al SUBGRUPO; y que podemos definir de la siguiente manera:

“Son los gastos que por su naturaleza similar componen un grupo”¹⁹⁹

Por lo que entendemos que cada uno de los tres GRUPOS a que nos referimos tiene SUBGRUPOS, los cuales tienen sucesiva naturaleza con respecto al GRUPO al que pertenezcan; es decir, constituyen una subclasificación.

Siguiendo ese criterio, tenemos que tratándose por ejemplo del GRUPO relativo a GASTOS CORRIENTES DE ADMINISTRACIÓN, se integrará por los siguientes SUBGRUPOS:

- a) **Servicios personales:** se refieren a las dietas, salarios y honorarios que el ayuntamiento eroga para pagar al personal que labora para el ayuntamiento, incluyendo los integrantes del propio ayuntamiento. Asimismo, lo integran los viáticos, gastos de representación y gratificaciones.
- b) **Servicios asistenciales:** Son los apoyos que se otorgan a las instituciones de asistencia social primordialmente
- c) **Gastos generales:** Son gastos necesarios para la conservación del patrimonio municipal y los servicios públicos como por ejemplo: Teléfonos, mantenimiento de transporte y maquinaria, mantenimiento de equipo de oficina, refacciones, correos y telégrafos
- d) **Materiales de consumo:** Es la compra relativa a artículos y materiales de uso regular en la administración pública como: artículos y materiales de limpieza; papelería, tinta, lapiceros, gasolina, diesel, etc.
- e) **Gastos extraordinarios:** Son gastos contingentes, cuya finalidad reporta beneficios a la actividad municipal (como por ejemplo la compra de una pieza mecánica para la reparación de una retroexcavadora,

¹⁹⁹ Idem; Pág. 75

vibrocompactador, tractor, barredoras etc. que se le haya entregado en comodato al ayuntamiento. Asimismo constituyen este rubro lo integran los sueldos y salarios eventuales.

En cuanto al GRUPO DE INVERSIONES, tenemos la siguiente subclasificación o SUBGRUPOS:

- a) **Activo fijo:** Son los bienes inmuebles o muebles necesarios para que el municipio realice sus actividades y funciones (Como ejemplos tenemos los siguientes: Edificios y terrenos; muebles y equipos de oficina; maquinaria y herramientas etc.)
- b) **Obras de utilidad pública por contrato:** Se ejecutan por contratistas en virtud de la incapacidad del municipio para realizar una determinada obra o por que le resulta más adecuada la realización de la obra por contrato (Pavimentación de calles, construcción de edificios públicos, etc.)
- c) **Obra de utilidad pública por administración:** la erogación de este gasto implica la capacidad del municipio para realizar una obra determinada, sin la necesidad de contratar a un contratista para que la haga (como ejemplo de este subgrupo encontramos: Conservación y mantenimiento de parques y jardines, caminos vecinales, conservación y mantenimiento de edificios públicos, instalaciones eléctricas y sanitarias menores)

Por último tenemos al GRUPO DE CANCELACION DEL PASIVO, cuyo subgrupo únicamente está integrado por el de la DEUDA PUBLICA, y que son los egresos o gastos destinados a cubrir la deuda pública del municipio.

En cuanto a los elementos de PARTIDAS Y CONCEPTOS, el “MANAUL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL” refiere de los mismos lo siguiente:

“La partida es el número que, sobre la base de una clasificación decimal, ordena los conceptos que componen cada subgrupo”²⁰⁰

“El concepto es la descripción o nombre específico del gasto”²⁰¹

Otro tipo de presupuesto es el denominado, **PRESUPUESTO POR AREA DE RESPONSABILIDAD**, este tipo es el que se presupuesta por área o dependencia de la administración pública municipal, ya sea centralizada o descentralizada, y las cuales serán las encargadas de llevar a cabo las actividades de los programas que se les encomienden; y de acuerdo con el gasto público que se les apruebe.

Mi crítica a este tipo de presupuesto es que no tiene una independencia real, sino que está entreverado con otros tipos de presupuestos como son por objeto en el gasto y el relativo a programas.

Por último tenemos el denominado **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**. Este tipo de presupuesto es de los que tiene mayor aplicación en la práctica, ya que va destinado al cumplimiento de acciones orientadas al cumplimiento de sus funciones, a programas con orientación social previamente planificados, buscando la racionalidad del gasto de conformidad con los principios de eficiencia. Asimismo se busca el cumplimiento de de sus fines de conformidad con la jerarquización de sus metas, objetivos, fines y actividades en orden de importancia y de acuerdo con sus recursos disponibles. Luego entonces, este presupuesto no puede abarcar todo tipo de necesidades, metas, fines que existan en el ámbito municipal, sino que tiene que priorizar obras, servicios y programas que pueda cumplir en corto plazo, que es el tiempo de duración del periodo de un ayuntamiento; asimismo dichas metas tienen que ser realistas y buscar el mayor y mejor impacto social en el municipio.

²⁰⁰ Idem. Pág. 76

²⁰¹ Idem. Pág. 76

En este sentido el propio “MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL” coeditado entre el INAP y BANOBRAS, refiere lo siguiente en torno a este tipo de presupuesto:

“Por otra parte, los gobiernos municipales que ya dirigen sus acciones conforme aun plan o programa de desarrollo integral, y ya cuentan con un sistema de planeación municipal, deben ejercer su gasto público de acuerdo con un presupuesto por programas. Esto significa que este tipo de presupuesto está considerado como el instrumento de un proceso de planeación y programación, lo que implica contar con la definición previa de los objetivos, metas prioridades y estrategias de las acciones que llevará a cabo el municipio”²⁰²

El *PRESUPUESTO POR PROGRAMAS O TAMBIEN CONOCIDO COMO PRESUPUESTO PROGRAMATICO*, constituye un presupuesto, más detallado y por lo mismo más ordenado que el *PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO O POR EL DE AREA DE RESPONSABILIDAD*.

Dentro de este tipo de clasificación podemos encontrar las siguientes subclasificaciones

- 1) ***FUNCIÓN:*** *Es el campo o ámbito que dentro de la administración pública municipal, en el que se desarrollan actividades de la misma naturaleza o que se complementan, relacionan o están concatenadas por ser parte de un proceso necesario para el despacho de los asuntos propios de la esfera de su competencia.*
- 2) ***SUBFUNCION:*** *Es la división o clasificación de elementos que componen a una FUNCIÓN, y que se expone de manera más detallada en la estructura programática de un PRESUPUESTO, y que pueden referirse a una área o áreas, función o funciones, atribuciones o actividades que tengan relación entre si.*

²⁰² Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 78

- 3) PROGAMAS:** *Constituye una subclasificación del anterior nivel programático, cuya naturaleza de sus acciones o actividades, a medida que se va haciendo más específico se vuelve más homogéneo y concreto, constituyendo una herramienta, elemento o estrategia indispensable, que el ayuntamiento necesita para el cumplimiento de sus metas y objetivos establecidos en el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO.*
- 4) SUBPROGRAMA:** *Es el conjunto de acciones, metas, elementos y recursos de carácter económico, humano, financieros y tecnológicos, cuya conjunción en un determinado fin constituye un PROGRAMA.*

Como ejemplo de este presupuesto tenemos la siguiente división programática:

<i>Función 2</i>	<i>Hacienda pública municipal.</i>
<i>Subfunción 2.1</i>	<i>Política tributaria</i>
<i>Programa 2.1.1</i>	<i>Marco jurídico</i>
<i>Programa 2.1.2</i>	<i>Recaudación Fiscal</i>
<i>Subprograma 2.1.2.01</i>	<i>Actualización y elaboración de padrones de contribuyentes</i>
<i>Subprograma 2.1.2.02</i>	<i>Recaudación mediante el procedimiento administrativo de ejecución</i>

Adicionalmente a este tipo de presupuesto debe de tenerse presente los siguientes componentes del presupuesto:

Partida del gasto: *Es el concepto del gasto.*

Codificación acumulada: *Es una numeración progresiva, ordenada y vinculada con el volumen de conceptos que se determinen en el presupuesto.*

Dependencias: Es la unidad u órgano de la administración pública municipal que se vincula a una actividad o función en el presupuesto por programas, mediante su inclusión en un catálogo decimal y de acuerdo a una jeraquía establecida en el organigrama municipal correspondiente.

Para continuar con el tema, abordaremos lo que refieren las leyes sobre el tema del presupuesto de egresos:

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone en su artículo 98 sobre el gasto público lo siguiente:

“ARTICULO 98. El gasto público comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los municipios”

Aquí es evidente que por gastos públicos el anterior artículo se refiere a los egresos municipales; asimismo los componentes que se refieren al gasto público nos hacen recordar a la clasificación del presupuesto por objeto del gasto.

En ese entendido pasamos a explicar dichos elementos:

GASTO CORRIENTE: Refiere el MANUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, que está formado por todos aquellos gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal, tales como servicios personales, compra de recursos materiales y servicios generales de apoyo.

GASTO DE INVERSION: De la misma forma dicho manual refiere que son todos aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, las adquisiciones de bienes para fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y

sostener el desarrollo económico y social del municipio. (Entonces en este gasto podemos incluir tanto a las inversiones físicas como a las inversiones financieras)

DEUDA PÚBLICA: Es el gasto o erogación vinculado con la cancelación de pasivos.

Por otra parte, el artículo 99 del citado ordenamiento previene lo siguiente:

“**ARTICULO 99.** 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”

En cuanto a mi opinión personal con respecto a este artículo, es importante tener en cuenta la fecha en que a más tardar el Presidente Municipal debe presentar el presupuesto de egresos al ayuntamiento, además hay que tomar en cuenta que se dice con respecto a dicho instrumento de egresos, que se somete para su **consideración y aprobación**, conceptos que como veremos más adelante se han tergiversado y cambiado en el Código Financiero del Estado de México y Municipios con respecto al mismo tema, lo que ocasiona una confusión en detrimento de las facultades de los ayuntamientos en el Estado de México; no obstante como demostraremos en este trabajo, las actividades vinculadas y relacionadas con la actividad financiera, corresponde originariamente al municipio a través del ayuntamiento, el cual deberá, para ejercitar plenamente las mismas, expedir los reglamentos respectivos a efecto de que las lagunas legales no sean aprovechadas por alguien más.

Pero volviendo al tema de la fecha de presentación del presupuesto, vemos que en la práctica el mayor número de las veces el presupuesto de egresos desgraciadamente es puesto en la mesa del cabildo para su discusión y aprobación en la fecha límite que señala la ley, y en casos extremos, es aprovechada la ignorancia de

los miembros del cabildo para dar a conocer el presupuesto de egresos en la fecha establecida para la adecuación del presupuesto, que refiere la ley que es el 15 de febrero.

Definido ya el Presupuesto de Egresos como el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto que aprueba el ayuntamiento en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público del municipio a través de los programas derivados del Plan Municipal de Desarrollo, y durante el ejercicio fiscal correspondiente (Artículo 285 del CFEMyM), pasamos a ver como está integrado dicho presupuesto conforme dicho ordenamiento.

Por ministerio de Ley es la Tesorería municipal la encargada de integrar el Presupuesto de egresos, así lo determina el artículo 290 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que a la letra dice:

“ARTICULO 290. La Secretaria será la responsable de integrar y someter a consideración del Gobernador el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de México.

En el caso de los municipios, su presupuesto lo integrará la Tesorería y lo someterá a la consideración del Presidente Municipal”

En este artículo se advierte que ya no es al Ayuntamiento, sino al Presidente Municipal a quien se le somete a su consideración el presupuesto relativo.

En cuanto a la clasificación por el tipo de presupuesto que previene el Código Financiero del Estado de México y Municipios, consideramos que no puede hablarse de uno en específico, por que lo mismo se refiere en algún caso al relativo al Objeto del Gasto, que al presupuesto programático, o al administrativo e incluso al económico.

Para explicar lo anterior nos referiremos, a esos artículos que previenen esas clasificaciones. Por un lado, tenemos elementos relativos al presupuesto por objeto del gasto en el artículo 293 del ordenamiento de referencia, y que prescribe lo siguiente:

“**ARTICULO 293.** Los capítulos de gasto se dividirán en subcapítulos y partidas, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante el clasificador por objeto del gasto que determine la Secretaría.

En el caso de los municipios corresponderá a su Tesorería emitir el Clasificador por Objeto del Gasto, el cual deberá guardar congruencia y homogeneidad con el que determine la Secretaria en términos del párrafo anterior.”

Esta clasificación que identifica la ley en el anterior artículo, ya la estudiamos como la relativa al presupuesto por objeto del gasto; sin embargo, como veremos más adelante no es la única forma de presupuesto que contempla el Código Financiero del Estado de México y Municipios, ya que en realidad considera una fórmula mixta de diversos tipos de presupuestos.

Respecto a otros tipos de clasificaciones que contempla el Código Financiero, su artículo 304, prescribe lo siguiente:

“**ARTICULO 304.** La Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, tanto a nivel estatal como municipal, deberá incluir:

- I. Una exposición de la situación de la hacienda pública del ejercicio inmediato anterior y del año en curso, así como de las condiciones previstas para el próximo ejercicio fiscal;
- II. Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes;
- III. Estimaciones de los egresos, agrupados de la siguiente forma:
 1. Clasificación Programática

2. Clasificación Administrativa
3. Clasificación Económica
- IV. Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del Plan de Desarrollo y destacando lo relativo a los compromisos por contratos de obra pública;
- V. Resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprendan más de un ejercicio fiscal.

En el ámbito estatal, las estimaciones de egresos a que se refiere este artículo comprenderán por separado los poderes Legislativo y Judicial.”

De ahí que se desprenda por lo menos 3 clases de presupuestos de egresos ya mencionados en el anterior capítulo y que son:

- 1) *CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA (ya estudiada)*
- 2) *CLASIFICACION ADMINISTRATIVA: (ya la estudiamos con el nombre de clasificación del presupuesto por área de responsabilidad) Sin embargo, queremos referir la definición que de ella hace el maestro Oropeza Martínez, y que es la siguiente: “Se presenta especial atención al gasto público por áreas o dependencias con la finalidad de otorgar facilidades en la administración de los fondos para la ejecución de los programas”²⁰³. Cabe destacar, que en sí no es una clasificación del presupuesto de egresos independiente, sino que se combina con otro tipo de presupuesto como puede ser el programático.*
- 3) *CLASIFICACION ECONOMICA. Refiere el maestro Humberto Oropeza Martínez, que es aquella que “Se basa en el empleo correcto de los gastos y los ingresos. Este tipo de presupuestos presenta los gastos corrientes, la inversión, otorgamiento de subsidios y préstamos, determinándose la proporción de los gastos*

²⁰³ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.;Pág. 94.

*públicos en relación con el producto a obtener. Igualmente se tratan de ordenar las transacciones que realiza la entidad, según su naturaleza o sus efectos en la vida nacional*²⁰⁴

En ese sentido, debemos referir que en la actualidad ya no se puede hablar de un solo presupuesto, sino de la combinación de varios de ellos, así lo refiere también el maestro Humberto Oropeza Martínez:

“La coordinación de los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos, se ha podido lograr a través de unificar la clasificación, que sirve de base a la planeación y al presupuesto en forma simultánea”²⁰⁵

En cuanto a la mecánica para la aprobación del presupuesto se siguen las siguientes etapas:

En primer lugar, la Tesorería remitirá a las dependencias el manual para la formulación del anteproyecto de presupuesto y comunicará los techos presupuestarios, para la elaboración del anteproyecto de presupuesto por dependencia, dicha acción la realizará a más tardar el último día hábil, antes del quince de julio.(Artículo 295 del CFEMyM). Posteriormente, las propias unidades administrativas de los municipios enviarán su anteproyecto de presupuesto de egresos a más tardar el día quince de agosto a la Tesorería para ser revisado y en su caso se integre al proyecto que se someterá a consideración del Presidente Municipal para su posterior aprobación por el Ayuntamiento. (Artículo 298 CFEMyM). Una vez que sea sometido al Presidente Municipal dicho proyecto de presupuesto, éste lo presentará al ayuntamiento para su aprobación a más tardar el día quince de noviembre. (Artículo 302 CFEMyM). No obstante con todas las etapas anteriores, puede haber ocasiones en que el presupuesto tenga que ser adecuado conforme a los ingresos que tenga el municipio, por ende dicha modificación tendrá que realizarse en una sesión extraordinaria de cabildo, así lo

²⁰⁴ Idem; Pág. 94

²⁰⁵ Idem; Pág. 93

previene el penúltimo artículo del artículo 115 de la Constitución Política del Estado de México:

“Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos implique adecuaciones al presupuesto de egresos, estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar al 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 su 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”

Como lo dijimos anteriormente, es una mala práctica la de algunos alcaldes el someter la aprobación del presupuesto de egresos mucho después de la fecha límite que señala la Ley, que es la del 15 de noviembre, ya que aprovechan la fecha del 15 de febrero, so pretexto de adecuar el presupuesto de egresos con la Ley de Ingresos, incluso con los extrañamientos que ya tenga encima el presidente municipal y el tesorero del Órgano Superior de Fiscalización.

Con lo anterior, hemos concluido el tema de ingresos, pasando ahora a tratar un tema vinculado con los ingresos y los egresos municipales que es el de la Cuenta Pública.

c) Cuenta Pública Municipal

Después de haber estudiado dos de las principales actividades financieras en los municipios como son los ingresos y los egresos municipales, debemos dirigir nuestro estudio a discernir y elucidar la naturaleza de la cuenta pública municipal, pues es ese el instrumento que concilia y engloba recursos y gastos municipales; amén de

que tiene múltiples funciones como la de integrar todos los documentos y actos jurídicos comprobatorios de la actividad financiera municipal; de ahí que se desprenda su naturaleza comprobatoria, ya que al quedar constancia del ejercicio de los recursos en la misma se conoce la evolución histórica de dichas finanzas, desde el primer día y hasta el último momento. Pero no son las únicas finalidades, sino que al ser un instrumento compuesto por diversos documentos que realizan los distintos funcionarios que intervienen en su formulación, permite conocer si sus actos estuvieron apegados a derecho, y de no ser el caso, la misma constituirá la base para deslindar probables responsabilidades de índole administrativo, civil o penal. Asimismo, cumple una función importantísima ya que constituye el instrumento en virtud del cual los ayuntamientos cumplen con la obligación constitucional de informar a la Legislatura del Estado de México los resultados de la ejecución de resultados de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Para complementar nuestros comentarios tenemos que referirnos al concepto de Cuenta Pública Municipal a través de las propuestas de distintos estudiosos de la materia.

En primer lugar, tenemos el concepto elaborado por el maestro Humberto Oropeza Martínez, el cual nos dice lo siguiente: “es el documento que presenta los resultados del ejercicio presupuestal, durante un periodo determinado, presentado por el ayuntamiento al Congreso del Estado”²⁰⁶

Por su parte, la maestra Selene Reynoso Soto, la define de la siguiente manera: “La cuenta pública municipal es el documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales, los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle del uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales”²⁰⁷

²⁰⁶ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág 132

²⁰⁷ Reynoso Soto, Selene; Op.Cit.; Pág. 20

El Código Financiero del Estado de México y Municipios prescribe en su artículo 341 el siguiente concepto:

“ARTICULO 341. Se entenderá por cuenta pública el informe que rinda anualmente el Gobernador a la Legislatura, respecto a los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior, y tratándose de los municipios el informe que rinda el presidente municipal”

Del texto del anterior artículo se desprenden los siguientes puntos:

Constituye un informe que está obligado a rendir anualmente el Gobernador a la legislatura; en este caso, podemos considerar a dicha obligación como un acto eminentemente político, y para ser más precisos este informe constituye el acto mediante el cual el ejecutivo del Estado de México, somete a consideración del pueblo representado por el órgano legislativo, la actividad financiera de su gobierno. En este sentido, cabe destacar los comentarios del maestro Gustavo Martínez Cabañas, quien refiere lo siguiente en relación con el tema: “Los objetivos de la cuenta pública son: fundamentalmente: informar al pueblo a través de la legislatura la manera como fueron empleados los recursos financieros a cargo del Ejecutivo; sirve de control del gasto público por el Legislativo; poder fincar responsabilidades a los funcionarios y empleados cuando así lo ameriten; observar si se han cumplido las políticas que previamente se conocieron en los proyectos de leyes de ingresos y egresos”²⁰⁸

Por otra parte, para el maestro Jacinto Faya Viesca, prefiere decir que “La aprobación de la Cuenta Pública por los diputados es la expresión constitucional y política de un equilibrio que se mantiene en la incertidumbre y en el riesgo de no lograrse durante el transcurso del ejercicio presupuestario anual hasta el momento en que la Cámara convalida la actuación del Ejecutivo Federal”²⁰⁹ Luego entonces, la expresión referente al “informe del gobernador” constituye una medida de pesos y

²⁰⁸ Martínez Cabañas, Gustavo; “Administración Pública Estatal y Municipal”; Coedición Libros de texto INAP-BANOBAS: Segunda edición; 1992; Pág. 70.

²⁰⁹ Faya Viesca, Jacinto; “Finanzas Públicas”; Editorial Porrúa; S.A. de C.V.; Sexta Edición, 2003; Pág. 261.

contrapesos, ya que dentro de la teoría y práctica de la división de poderes al ejecutivo le corresponde ejercer los gastos a través de la administración pública; mientras que al congreso local le corresponde aprobar esos gastos, por lo cual esta rendición de cuentas que el gobernador realiza a través del correspondiente informe hace posible el equilibrio de los poderes de un estado, cuyo perfeccionamiento se hace efectivo una vez que la Cuenta Pública es aprobada.

Con respecto a la anualidad de la cuenta, cabe hacer mención que dicho documento tiene el mismo periodo que la ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de México, por lo que concomitantemente se trata de un trabajo de resultados de dicha Ley y el Presupuesto. Asimismo, cabe mencionar que de acuerdo con su carácter anual de la Cuenta Pública y que deriva del principio presupuestario de anualidad, el mismo tiene su origen – según cita el maestro Faya Viesca-, de acuerdo con lo que refieren LAUFENBURGER y DUVERGER, en el sentido de que “han observado que el carácter anual del presupuesto se afianzó en virtud de la conquista política del Parlamento, gracias a la cual este órgano legislativo- representante de la soberanía popular- podía controlar al Poder Ejecutivo, mediante la aprobación anual de los impuestos”²¹⁰ Asimismo, sigue diciendo: “En el fondo de este principio aparece con nítida claridad la fuerza de la burguesía, que logro la intervención del Parlamento para controlar las actividades generales del Gobierno. En principio la anualidad presupuestaria no es la configuración técnica de un principio de las finanzas, sino la conquista de la burguesía para frenar el poder del Gobierno”²¹¹

Es un informe respecto a los resultados y situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior

Con respecto a este punto, cabe señalar que los resultados son el reflejo del ejercicio presupuestario de los ingresos y gasto público. En este sentido es importante mencionar lo que refiere el manual del INDETEC ,intitulado “La Cuenta Pública Municipal” con respecto al instrumento que lleva el mismo nombre de esa obra:

²¹⁰ Faya Viesca, Jacinto; Op. Cit.; Pág 193

²¹¹ Idem; Pág. 193

“Este documento refleja la actividad financiera municipal ejercida en un periodo fiscal que comprende un año. Se trata entonces de dar cuenta de los resultados obtenidos en materia de servicios públicos, del uso del patrimonio, de la actividad hacendaria, de la forma en que se hayan manejado los asuntos relativos a la constitución de reservas territoriales, planes urbanos, y constitución de reservas ecológicas y de las demás funciones que tengan expresión económica o financiera, propias del municipio y tipificadas en las diversas leyes, cuidando que estas guarden estrecho vínculo con los programas de planeación establecidas por el municipio, elaborados en congruencia con los planes estatales y nacionales”²¹²

Asimismo, nos referiremos a la *SITUACION FINANCIERA*, que también debe estar contenida en el documento de *LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL*. Al respecto, dice el maestro Humberto Oropeza Martínez que la situación financiera o balance general es: *“la descripción de la situación financiera del municipio hasta una fecha determinada. Su contenido advierte sobre los recursos propios y ajenos, así como el patrimonio y resultados del ejercicio”*.²¹³ Ahí mismo dicho maestro se refiere que el *ESTADO DE RESULTADO O DE INGRESO O GASTOS* : *“muestra los ingresos del municipio durante un periodo determinado, señalándose en él la fuente principal del ingreso, se deducen los egresos y se marca la diferencia, ya sea superávit o déficit según corresponda”*.²¹⁴ Ambos instrumentos comprenden lo que se denomina *ESTADOS FINANCIEROS BASICOS*, mismos que sirven para hacer un informe anual que incluya tanto ingresos como egresos.

Adicionalmente, el artículo 352 del ordenamiento de referencia abunda sobre la integración o constitución de la cuenta pública municipal.

“ARTICULO 352. La cuenta pública se constituye por la información económica, contable, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestre los resultados de la ejecución de la Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos.”

²¹² “ La Cuenta Pública Municipal”; Editado por el INDETEC; A.C.; Edición 1987; Pág. 39

²¹³ Oropeza Martínez, Humberto; Op. Cit.; Pág. 132.

²¹⁴ Idem; Pág 132.

De donde desprendemos que la Cuenta Pública se integra de los siguientes *INFORMES*, que a continuación detallamos y explicamos:

INFORMACION ECONOMICA: no sólo está integrado por actividades o funciones que tengan una expresión financiera o económica, sino que va incluir el marco económico o de política económica en el cual se desarrolla el municipio, y respecto del cual el Manual de "La Cuenta Pública Municipal" del INDETEC, nos refiere lo siguiente: " se debe realizar una reseña de los principales aspectos financieros que a nivel país y del estado, se hayan implementado, dentro del esquema general del sistema de planeación y a través de los programas, estrategias y mecanismos específicos que correspondan y que afecten a la economía regional donde tiene su asiento geográfico el municipio . . . " ²¹⁵

Asimismo, debemos considerar dentro de este rubro los distintos aspectos de la economía regional que influyen económicamente dentro del ámbito municipal y que son factores que afectan el desarrollo económico del municipio, tales como: el empleo, la producción los servicios etc.

INFORMACION CONTABLE: Resulta obvio que al ser la contabilidad municipal el principal instrumento mediante el cual se documentan, clasifican y registran las actividades financieras del municipio, la CUENTA PÚBLICA municipal, se considere un informe contable. Cabe destacar también que dicho informe nos va a indicar el control, análisis y dirección aplicado para la buena marcha de los programas de gobierno y de su eficacia.

INFORMACION PRESUPUESTAL: Es aquella que gira en torno del presupuesto aprobado y el que se realizó o ejecuto en la realidad, permitiendo un análisis de los gastos y programas que se hayan proyectado y su cumplimiento, así como si fueron alcanzadas o no las metas previstas.

²¹⁵ " La Cuenta Pública Municipal"; Editado por el INDETEC; A.C.; Edición 1987; Pág. 83

INFORMACION PROGRAMATICA: Refiere el cumplimiento de los objetivos de los programas consignados en el presupuesto, haciendo un desglose específico de cada programa, permitiendo observar el comportamiento de la actividad financiera en las distintas áreas del municipio.

INFORMACION CUALITATIVA Y CUANTITATIVA: La Cuenta Pública implica una evaluación de los resultados de la actividad financiera que arroja la administración, del ejercicio de las facultades de los gobiernos municipales, así como un análisis de las cuentas de los resultados, es por ello que constituye un informe en lo cuantitativo y en lo cualitativo a la luz de las diversas políticas financieras, y de desarrollo social implementadas por la administración municipal durante el ejercicio fiscal correspondiente

Con respecto a la clasificación de la cuenta pública encontramos que puede ser de dos tipos: por *INFORME MENSUAL* y *LA CUENTA PUBLICA ANUAL*, propiamente dicha. Respecto de la primera, se trata de la cuenta pública que se rinde de manera parcial cada mes del año; mientras que por la segunda entendemos que es el informe, documento instrumento que contiene la actividad financiera ejercida durante un año.

Respecto a los informes mensuales el propio Código Financiero del Estado de México y Municipios establece como se integran los mismos:

“ARTICULO 350. Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles, la Secretaría y la Tesorería, enviarán para su análisis y evaluación al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la siguiente información:

- I. Información contable y administrativa.
- II. Información presupuestal.
- III. Información de la obra pública

IV. Información de nómina.”

Esta evaluación y análisis periódica de los informes que hace el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, constituye parte de sus funciones de revisión y fiscalización; para tal efecto utiliza como termómetros de la actividad financiera desarrollada por un municipio los cuatro tipos de información referidos en el anterior artículo.

Por lo que se refiere a los distintos tipos de información que componen la CUENTA PUBLICA MENSUAL, debemos entender que aquellas implican lo siguiente:

INFORMACION CONTABLE Y ADMINISTRATIVA: Al igual que la cuenta pública anual, constituye un instrumento mediante el cual se documentan, clasifican y registran las actividades financieras del municipio; sin embargo este registro sólo comprende el periodo de un mes, desde su primer día hasta el último que lo compone. Asimismo, inferimos que al ser el un informe parcial de las actividades financieras, también puede reflejar dentro de su periodo los ESTADOS FINANCIEROS referentes a la SITUACION FINANCIERA y al ESTADO DE RESULTADOS; en el caso del primer estado financiero, nos va a dar una descripción de la actividad financiera y cual es el estado que guarda la misma, haciendo un balance de dichas actividades. En el caso del segundo estado financiero, nos permitirá saber de acuerdo con la diferencia resultante entre ingreso y egresos, si arroja un superávit o déficit. En cuanto a la información administrativa, queremos destacar, que como la actividad contable proviene de unidades administrativas o programas de la administración pública municipal, resulta congruente que también se genere información relativa a la administración pública municipal, pues las actividades financieras son también actividades administrativas que se generan por una unidad, órgano o área del municipio. De la misma forma, podemos considerar que dentro de este tipo de información deberán incluirse las medidas administrativas que aplique la administración municipal, principalmente su Tesorería para mejorar la captación fiscal(*INGRESOS*); tales medidas serían: la forma de integrar su padrón o padrones de contribuyentes, contar con un sistema de información

fiscal eficiente, la orientación fiscal que proporcione a los contribuyentes, programas de inspección fiscal adecuados que reduzcan considerablemente la evasión y elusión fiscal etc. En cuanto a los *EGRESOS*, la información incluiría las medidas de organización y control interno indispensables para darle un uso racional al gasto público.

INFORMACION PRESUPUESTAL: Podemos hablar del presupuesto como el instrumento que controla y dirige el gasto que realiza el gobierno municipal, podemos pensar en su formulación independientemente de la CUENTA PUBLICA ANUAL O DE SUS INFORMES MENSUALS, pero no podemos dejar de considerar al PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL, cuando hablemos de la Cuenta Publica Municipal o sus Informes Mensuales; lo anterior en virtud de que el PRESUPUESTO DE EGRESOS debe realizarse cronológicamente antes que la cuenta pública. Asimismo, implica la forma en que se realizarán los gastos en congruencia con los ingresos, y que se documentan a través de la cuenta pública; es por esto que la información presupuestal se obtiene de conformidad al presupuesto planteado y la forma en que se va ejerciendo el mismo a través de resultados concretos y medibles. Es decir, dicha información se logra en base a la forma en que se ajusta el gasto al presupuesto o por el reajuste del mismo de conformidad con lo que en la realidad se ejecuta.

Para el maestro Humberto Oropeza Martínez, se denomina CONTABILIDAD PRESUPUESTAL a “Es la que tiene como finalidad informar y controlar las operaciones y movimientos ocurridos durante la ejecución presupuestal”, Otra finalidad será: “Dar a conocer los resultados de la gestión municipal por medio de la comparación de lo presupuestado con lo ejercido”²¹⁶

INFORMACION DE OBRA PUBLICA: Es la que se desprende de los GASTOS DE INVERSION, que tienen que ver con la OBRA PUBLICA que realiza el municipio, ya sea directamente cuando son obras por administración, realizadas por el propio ayuntamiento a través de su DIRECCIÓN DE OBRAS PUBLICAS O DE DESARROLLO URBANO, por tener la capacidad técnica y contar con los elementos

²¹⁶ Oropeza Martínez; Humberto; Op. Cit.; Pág. 129-

necesarios para su realización, y la que realiza de manera indirecta a través de una empresa denominada “CONTRATISTA”, quien ejecuta la obra por tener los elementos y la capacidad técnica para realizar la obra correspondiente; luego entonces la información de la obra pública se integra por aquella que resulta del avance físico que va teniendo las distintas obras que se realizan durante el ejercicio fiscal correspondiente; dicho avance, cabe mencionar debe adecuarse al calendario de obra y a los costos presupuestados, evitando con ello el excederse en los tiempos y costos que para determinada obra se hayan presupuestado.

INFORMACION DE NOMINA: Se incluye dentro de los informes mensuales como resultado de ser uno de los rubros más importantes en cuanto al destino de los recursos se refiere, y es que normalmente- y digo normalmente, porque es lo más común- en muchos municipios mexiquenses, uno de los rubros más abultados es el de los SERVICIOS PERSONALES, dentro de los cuales se ubica por supuesto el pago de nomina; es decir, las dietas, salarios, honorarios, compensaciones, gratificaciones etc., y que en algunos municipios rebasa el cincuenta por ciento de sus recursos, lo que en innumerables ocasiones ocasiona un desequilibrio en las finanzas públicas del municipio. Lejos está de acercarse a los parámetros recomendados en cuanto al pago de nómina que no deben rebasar la órbita del 30% del monto de los recursos autorizados. En este caso debemos advertir que la nómina es uno de los instrumentos que debe estar al día, ya que se de acuerdo con un periodo quincenal los trabajadores de municipio, así como los miembros del ayuntamiento, cobran sus dietas y salarios; caso contrario pudieran producirse serios problemas laborales y políticos, de ahí que se deba el monitoreo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, para examinar cual es el comportamiento de este rubro tan significativo y de impacto en las finanzas públicas municipales. Cabe agregar, que dicha nómina debe estar firmada por todos y cada uno de los empleados que hayan recibido sus sueldos y salarios, incluyendo la tabulación de ingresos brutos, así como el detalle de cada tipo de deducción o retención legal con cargo a dichos sueldos, como pensiones, préstamos, etc.

En cuanto a la integración de la Cuenta Pública Municipal, la misma se integra principalmente por los estados contables y presupuestales, así lo confirma el primer párrafo del artículo 353 del CFEMyM.

“ARTICULO 353. Con base en los estados contables y presupuestales se formulará la cuenta pública, para su presentación ante la legislatura. “

Llegado a este punto, es importante señalar que los estados contables son resultado de otro instrumento que sirve de apoyo para la formulación de la cuenta pública, y que es la contabilidad, este instrumento de carácter netamente contable, constituye un ordenador y clasificador de la actividad financiera del municipio; en este instrumento se muestra a detalle e integralmente las distintas actividades financieras que comprende la Hacienda Pública Municipal. En ese sentido, el Código Financiero del Estado de México y Municipios determina en su artículo 344, lo siguiente:

“ARTICULO 344. El sistema de contabilidad debe diseñarse sobre una base acumulativa total y operarse en forma que facilite la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, egresos y, en general, que posibilite medir la eficacia y eficiencia del gasto público, y contener las medidas de control interno, que permitan verificar el registro de la totalidad de las operaciones financieras.

El sistema de contabilidad sobre base acumulativa total se sustentará en los principios de contabilidad gubernamental.”

De ahí que en la contabilidad se comprendan todas las actividades financieras que se acumulen día a día y durante todo el año que comprenda el ejercicio fiscal correspondiente. Asimismo, debe considerarse como un instrumento de fácil lectura y ubicación de las operaciones financieras en el proceso contable.

En cuanto al concepto de la contabilidad municipal, queremos citar aquel que está contenido en el “MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL” y que lo considera como: “el medio hacendario a través del cual se obtiene y procesa toda la información que permite conocer la actividad financiera del gobierno municipal”²¹⁷

Por lo que resumiendo podemos considerar que la *CONTABILIDAD MUNICIPAL* es:

- ❖ Un instrumento contable
- ❖ Es además un documento que contiene toda la información de la actividad financiera
- ❖ Es un concentrado que muestra las actividades financieras de manera detallada, exacta y global, del municipio.
- ❖ También es el mapa que muestra la geografía financiera del municipio
- ❖ Es el índice localizador de las distintas operaciones financieras que realiza el ayuntamiento.
- ❖ Es una base para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos del municipio.
- ❖ Constituye un registro de las operaciones financieras del municipio.
- ❖ También es una herramienta de control y evaluación municipal.

Por lo que respecta al Código Financiero del Estado de México y Municipios, cabe señalar que algunos de sus objetivos están prescritos en su artículo 340, que determina lo siguiente:

“ARTICULO 340. Los objetivos de la contabilidad gubernamental son:

- I. Registrar contable y presupuestalmente los ingresos y los egresos públicos, y las operaciones financieras.

²¹⁷ Martínez Cabañas, Gustavo; Op.Cit.; Pág. 82

- II. Informar sobre la aplicación de los fondos públicos, para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y la evaluación de la gestión gubernamental y para la integración de la cuenta pública.”

Algunas de nuestras consideraciones que señalamos anteriormente pueden ser encontradas en el artículo que transcribimos.

Dentro de la *CONTABILIDAD MUNICIPAL*, que es un concentrado a detalle de las operaciones financieras, también debe contenerse la documentación que compruebe esas operaciones, así lo refiere, el tercer párrafo del artículo 344, y señala lo siguiente:

“ARTICULO 344.

Todo registro contable y presupuestal deberá estar soportado con los documentos comprobatorios originales, los que deberán permanecer en custodia y conservación de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas que ejercieron el gasto, y a disposición del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y de los órganos de control interno, por un término de cinco años contados a partir del ejercicio presupuestal siguiente al que corresponda, en el caso de los municipios se hará por la Tesorería.”

INSTRUMENTOS CONTABILIZADORES

Dentro de esta clasificación podemos encontrar elementos valiosos que no se deben de perder de vista en la formulación de la *CUENTA PUBLICA MUNICIPAL*, su uso es básico e imprescindible, ya que en base a ellos se logra una *CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL* adecuada y permite garantizar las medidas de control y evaluación mínimas en aquel instrumento. En ese entendido, tenemos como instrumentos contabilizadores a:

EL CATÁLOGO DE CUENTAS: Para el maestro Humberto Oropeza Martínez, este instrumento “Constituye la columna vertebral de la contabilidad municipal, por lo que es conveniente presentar su estructura decimal y grupos definidos con cierta terminología técnica y después mostrar el detalle de cada grupo”²¹⁸

Esta estructura decimal, es muy similar al catálogo decimal o de claves elaborado en los grupos de partidas presupuestales de los presupuestos de egresos.

PÓLIZA: se define por el manual de “LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL”, del INDETEC, como: “El documento de carácter interno en el que se registran las operaciones y se anexa los documentos o comprobantes que justifican las anotaciones y cantidades en ella registrada”²¹⁹

Por consiguiente la póliza es un instrumento indispensable de registro, no es en sí un cheque, ficha de depósito, etc., sino que es el documento donde se adjuntan los documentos comprobatorios de las distintas operaciones financieras.

Cabe destacar que existen los siguientes tipos de Póliza en relación al tipo de actividad financiera que registran:

- A) *POLIZAS DE INGRESOS*: Son aquellos documentos que registran operaciones relativas a ingresos o entradas de efectivo
- B) *POLIZAS DE EGRESOS O POLIZAS CHEQUE*: Son aquellos instrumentos que contienen documentos que justifican salidas de efectivo o egresos; asimismo se denominan de “cheque”, por que generalmente, es el medio por el cual se efectúan los pagos.
- C) *POLIZAS DE DIARIO*: Están destinadas al registro de operaciones que no se refieren al manejo de efectivo, y cuya naturaleza se refiere a movimientos globales, o de integración, ajustes y correcciones.

²¹⁸ Oropeza Martínez, Humberto; Pág. 123

²¹⁹ “La Cuenta Pública Municipal”; Editado por el INDETEC; A.C.; Edición 1987; Pág. 32

D) *REGISTROS*: integran este rubro los diversos libros que sirven de respaldo y registro de las pólizas y que pueden ser:

I.- LIBROS AUXILIARES DE POLIZAS: Son aquellos que registran las pólizas y que permiten llevar un buen manejo y control de las mismas, y que lo hacen de manera progresiva y cronológica

II.- LIBRO DIARIO: Es aquel instrumento que permite la concentración de los libros auxiliares de las distintas pólizas

III.- LIBRO MAYOR: Es un concentrado mensual del LIBRO DE DIARIO, para que una vez concluido el ejercicio fiscal, se conozca de conformidad con las cuentas vertidas en él, los estados financieros del municipio.

Resulta también importante conocer, luego de haber visto como está integrada la CUENTA PUBLICA MUNICIPAL, quienes o que funcionarios municipales están obligados a firmar dicho instrumento por mandato de la Ley. En ese sentido, refiere la Ley Superior de Fiscalización Superior del Estado de México, lo siguiente:

“ARTICULO 48. Los informes mensuales y la cuenta pública de los municipios, deberán firmarse por el Presidente Municipal, el o los Síndicos según corresponda; el Tesorero, y el Secretario del Ayuntamiento

Quienes firmen la cuenta pública o el informe de que se trate y no estén de acuerdo con su contenido, tendrán derecho a asentar las observaciones que tengan respecto del documento en cuestión en el cuerpo del mismo, debiendo fundar y motivar cada una de ellas.”

Como puede apreciarse, en dicha suscripción de la cuenta pública municipal, están involucrados los servidores públicos que de una u otra manera tienen que ver con la hacienda pública municipal, por estar involucrados en la formulación de aquella o estar obligados a realizar una actividad relacionada con la actividad financiera

del municipio al que pertenecen, y cuyas actividades podemos sintetizar de la siguiente manera:

PRESIDENTE MUNICIPAL: Es aquel funcionario del gobierno municipal responsable de la administración pública; es decir, es el miembro del ayuntamiento que a parte de presidir las sesiones del Máximo Órgano del Gobierno Municipal, tiene superior jerarquía con respecto de los titulares de las dependencias y demás servidores públicos que laboran en la administración pública municipal. En ese sentido, cabe mencionar que todas sus facultades lo vinculan con la actividad financiera del municipio y su buena marcha, empero, existen atribuciones que tienen una relación directa con las finanzas públicas municipio y que deben estar integradas en su totalidad en la Cuenta Pública y que son:

- a) Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables. (Artículo 48, fracción IX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)
- b) Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.(ART 48, fracción X de la LOMEM)
- c) Supervisar, la administración, registro, control, uso, mantenimiento, y conservación adecuado de los bienes del municipio(fracción XI, artículo 48 de la LOMEM)
- d) Informar por escrito al ayuntamiento, el primero de agosto de cada, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.(Artículo 48, fracción XV)

SINDICO MUNICIPAL: Es aquel funcionario del gobierno municipal que tiene como función principal la inspección de la hacienda pública municipal; sin embargo podemos señalar por experiencia propia que juega un papel importante respecto de sus relaciones con el presidente en la administración, y hacia con los regidores del ayuntamientos. En este caso, encarna una especie de “conciencia”

respecto del primero, y debe buscar el equilibrio del mismo con los segundos. Respecto de las atribuciones relacionadas con la cuenta podemos citar las siguientes:

- a) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal
- b) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo
- c) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.
- d) Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa de la legislatura del Estado(actualmente, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México)
- e) Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado, las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.
- f) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

Otro funcionario público que debe firmar la cuenta pública municipal es el:

SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO: Este servidor público no es parte del ayuntamiento; sin embargo cumple con una función importantísima dentro de las sesiones de cabildo que celebra aquel, ya que es el encargado de transcribir en el ACTA DE CABILDO, los ACUERDOS a que tomen el cuerpo edilicio, y que son la base del desarrollo administrativo municipal. En cuanto a sus atribuciones relacionadas con la CUENTA PUBLICA, podemos señalar las siguientes:

- a) Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros
- b) Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales.

Por último tenemos al:

TESORERO MUNICIPAL: Quien es el encargado de cumplir con las funciones relacionadas con la hacienda pública municipal. En este caso, podemos señalar que todas las actividades que desempeñe dicho servidor tienen una relación con la CUENTA PUBLICA MUNICIPAL; sin embargo podemos contar como las principales las siguientes:

- a) Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;(artículo 95; fracción XVI de la LOMEM)
- b) Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa, informando al ayuntamiento.(Art. 95, fracción XVII de la LOMEM)
- c) Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal.
- d) Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios.
- e) Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes

Ya hemos estudiado una de las etapas de la cuenta pública municipal, y que se refiere a *la FORMULACION* de la misma; sin embargo, quedan pendientes la etapa de la *PRESENTACION Y APROBACION* de la misma.

Con respecto a la ***PRESENTACION DE LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL***, el artículo 32 de la Ley Superior de Fiscalización, prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 32. El Gobernador del Estado por conducto del titular de la dependencia competente, presentará a la Legislatura la cuenta pública del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal inmediato anterior, a más tardar el quince de mayo de cada año.

Los Presidentes Municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio fiscal anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales los deberán presentar dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.”²²⁰

Como puede apreciarse en el artículo anterior, el Gobernador presenta por conducto del Secretario de Finanzas, la Cuenta Pública del Gobierno del Estado; sin embargo en el caso del Presidente Municipal, no refiere que las cuentas públicas del municipio las pueda entregar el tesorero municipal; no obstante es práctica acostumbrada, que el Presidente Municipal lo haga por conducto del mismo. Asimismo, cabe hacer mención de que los plazos para entregar la cuenta pública municipal son posteriores al periodo de entrega del presupuesto de egresos que también se remite anualmente al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Por otra parte debo comentar que en cuanto a la cuenta pública municipal, no es necesario que se apruebe por el ayuntamiento antes de presentarla al Órgano Superior de Fiscalización, ya que no se desprende de ninguna ley que norme la actividad del ayuntamiento, que el mismo tenga la facultad o atribución de aprobarla antes que el Presidente Municipal la envíe al Congreso Local para su aprobación, lo que redundaría en detrimento de la participación del ayuntamiento en la actividad financiera.

Hasta aquí vamos a dejar el estudio de la Cuenta Pública, ya que la aprobación de dicho instrumento lo veremos en el último inciso de este capítulo y que se refiere a la fiscalización de los recursos y la intervención del Órgano Superior de Fiscalización en la Hacienda Pública Municipal.

²²⁰ Ibiem.

Sin embargo, antes de llegar a ese inciso nos referiremos a las distintas actividades que despliega el ayuntamiento en el proceso hacendario y que a continuación referiremos

d) de las actividades financieras de recaudación, administración, disposición y aplicación de los recursos municipales

Está claro que todas las actividades de tipo financiero que referimos en el presente inciso, corresponden a actividades del que es titular el municipio, quien de conformidad con la ley cuenta con personalidad jurídica; luego entonces, en virtud de ser una persona jurídica de tipo colectivo, no puede realizar tales acciones por si mismo, sino que requiere de sus distintos órganos que lo integran para desplegar esas atribuciones, y es aquí donde empieza el problema, debido a que también al ser un gobierno, es este, por principio de orden y jerarquía quien debe determinar como deben de realizarse dichas actividades o en su defecto, no perder el control del órgano o servidor público que las aplique.

Es por eso que en este trabajo queremos discernir con respecto a dichas actividades a quien compete realizarlas, ya que en gran medida el cumplimiento armónico y sistemático de esas actividades posibilita el éxito de las finanzas públicas en el municipio.

Anteriormente definimos en términos generales a la actividad financiera como aquella que se encarga de la obtención de recursos y efectúa los gastos necesarios para el cumplimiento de sus fines, por lo que en términos generales podemos sintetizar que las finanzas públicas comprenden 2 rubros o partes, que son la obtención y el gasto de sus recursos; sin embargo al trasladar esta explicación al

ámbito municipal, dicha apreciación nos parece incompleta, ya que de acuerdo a las tesis modernas presupuestarias y financieras es importante considerar más y diversos aspectos que pudieran incluirse en el desarrollo financiero.

Con lo anterior podemos considerar que las actividades financieras del municipio no pueden quedar constituidas sólo por la obtención y gasto de recursos, sino que tiene que ampliarse el abanico de actividades en este proceso hacendario.

Queda claro que existen diversas actividades que tienen vinculación o están relacionadas con las finanzas públicas, como son: la planeación, la organización, el control y la evaluación; sin embargo, consideramos que esas actividades sólo tienden a mejorar y corregir la actividad financiera propiamente dicha, mas no son en estricto sentido actividades hacendarias. En este sentido, nuestra postura es que la actividad financiera RECAUDACION, ADMINISTRACION, DISPOSICION Y APLICACIÓN de los recursos económicos a se refiere a la que tiene derecho EL MUNICIPIO. Asimismo, hay que señalar que dichas facultades no pueden considerarse en forma aislada, sino que en conjunto constituyen un PROCESO O SISTEMA que raramente en el ámbito de la práctica se llevan acabo; su no inclusión origina diversos problemas en el ámbito interno de municipio, pues crea malestares entre los miembros del ayuntamiento, así como desorientación en la propia administración pública municipal

Aunado a lo anterior, en el Estado de México nos encontramos con el problema de la ausencia de normas que favorezcan el desarrollo de la ACTIVIDAD FINANCIERA MUNICIPAL, esto porque no vinculan las actividades del gobierno municipal con su administración pública, por otro lado, e incluso permitiendo actos que vulneran y restringen las acciones del AYUNTAMIENTO, como es el caso de la toma de decisiones en la ejecución de los recursos.

Nuestra propuesta está orientada a efecto de que se corrijan esas malas prácticas e incluso se reformen las normas relativas de tal manera que haya claridad en cuanto a este ámbito tan importantísimo que es el financiero, pues como veremos más

adelante el ayuntamiento es el titular de las Finanzas Públicas Municipales, no obstante que por razones legales, técnicas, de despacho de los asuntos, planeación, organización, control y evaluación, se realicen por distintos Órganos Administrativos del propio ayuntamiento.

Cabe destacar, que algunos tratadistas se han referido a esta actividad como ACTIVAD FINANCIERA, ACTIVIDAD HACENDARIA, FACULTADES FINANCIERAS ETC, y que la mayoría de las veces se refieren a la actividad que desarrolla el GOBIERNO FEDERAL a través de la SECRETARIA DE HACIENDA y CRÉDITO PUBLICO o también se refieren a al ámbito municipal, pero no incluyen la facultad de DISPOSICION de LOS RECURSOS, y pienso que no la incluyen porque desgraciadamente muchas veces se obedece a un sistema preestablecido, en el cual no pueden figurar cambios en la apreciación de cómo debe desarrollarse una actividad o como debería desarrollarse la misma. Para nosotros, es importante la innovación, los cambios que puedan efectuarse para mejorar, de nada nos sirve una postura acartonada y cuadrada.

De nada sirve que cuando termine el periodo de un ayuntamiento, no exista responsabilidad de parte de los REGIDORES, que se van sin saber siquiera como se aplicaron los recursos del municipio, tampoco de nada sirve que el contacto de la revisión de la cuenta pública se dé entre el tesorero y el Órgano Superior de Fiscalización, para corregir las supuestas irregularidades y también de nada sirve la Ley, sino se busca mediante la misma la corresponsabilidad de todos los miembros de cabildo y su sincronización con la Tesorería. Lo importante en una administración no es el como llega sino como termina.

Es por eso que lo más importante en este caso, es saber si la actividad financiera tuvo sentido en cuanto a que hubo una mejoría social, económica e incluso política; es decir, si existieron programas orientados a atender las diversas necesidades de la sociedad o si hubo un avance real en la inversión física y financiera del municipio, o si se perfeccionaron los reglamentos internos o por lo menos se adecuaron a las

nuevas realidades tan cambiantes del mundo contemporáneo; así como si se modernizó la administración municipal etc.

En virtud de lo anterior, consideramos que es importante iniciar con el tema central de este inciso o apartado de nuestro trabajo diciendo que algunos tratadistas identifican a la actividad financiera con la HACIENDA PUBLICA, como es el caso del maestro Hugo Carrasco Iriarte, quien refiere lo siguiente:

“La estructura de la hacienda pública debe considerar básicamente:

La obtención, administración y aplicación de los ingresos

La programación y presupuesto de egresos

El sistema de contabilidad general

El servicio de Tesorería

Lo relacionado con las infracciones y sanciones, las responsabilidades resarcitorias y los delitos relacionados con la hacienda pública municipal

La deuda pública

La autoridad y los procedimientos

Los recursos administrativos y el contencioso fiscal”²²¹

Como destacamos con las ***letras negritas***, se desprende lo que nosotros queremos entender como actividad financiera, que no es más que el ejercicio de las facultades de carácter financiero que tiene asignado un órgano determinado de la administración pública, más sin embargo, no consideramos que sean parte de la hacienda pública. Es fácil entender que la actividad financiera se enfoca a la obtención de los recursos que integran la hacienda pública, más no consideramos que sean parte de la hacienda pública, ni menos municipal, por eso hemos querido también incluir este inciso, para analizar ese aspecto importante como lo es la actividad financiera. Además el propio autor al proponer lo que debe entenderse por hacienda pública refiere:

²²¹ Carrasco Iriarte, Hugo; “Derecho Fiscal I”; Editorial Iure editoriales, S.A. de C.V.; Sexta edición; 2007, página 8

“Por **hacienda pública**, debe entenderse el conjunto de bienes que un gobierno posee en un momento dado, para realizar sus atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo”²²²

Esto es que los recursos y bienes sí integran la hacienda pública municipal, más no la realización de sus atribuciones, pues desde nuestro humilde punto de vista, constituyen las finalidades de la administración pública municipal.

Por otro lado, el MANUAL DEL INDETEC, denominado “LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL”, refiere lo siguiente respecto a la actividad financiera:

“Una vez que ha quedado definido el concepto de la Hacienda Pública, es preciso identificar el campo de acción de la actividad hacendaria municipal, para lo cual cabe señalar que éste conoce tres momentos fundamentales que se traducen en las funciones básicas principales que realiza el órgano encargado de la Hacienda Pública que en esencia es la Tesorería. Estas tres funciones son:

- a) **La obtención de ingresos**, que pueden ser;
 - A través de los diversos tributos que legalmente está autorizado a percibir
 - A través de la explotación de su patrimonio propio, tal es el caso de la enajenación o arrendamiento de un bien, propiedad del municipio
 - A través de los empréstitos
 - A través de participaciones federales y estatales que conforme a la ley le corresponden.
- b) **La administración** tanto de los recursos obtenidos como de sus propios bienes patrimoniales
- c) **La realización del gasto**, mismo que se manifiesta a través de un conjunto variadísimo de erogaciones necesarias para el sostenimiento de las

²²² Carrasco Iriarte, Hugo; Ibidem; pág. 8

funciones públicas, tales como la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos municipales.”²²³

Como puede apreciarse, en dicho manual, se distingue con acierto la Hacienda Pública de la actividad hacendaria municipal, que entra en el campo de las acciones o funciones básicas de la tesorería; sin embargo, nuestra opinión es el sentido de que también debería incluirse en dichas actividades financieras, la de DISPOSICION DE LOS RECURSOS, que como veremos más adelante está incluida en el momento de la elaboración del presupuesto de egresos, pero sin embargo es muy limitada.

En ese tenor, comenzaremos a analizar una por una de esas actividades hacendarias o financieras, empezando por la:

RECAUDACION

Para nosotros, es la actividad financiera mediante la cual el municipio obtiene los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, y comprende la primera etapa del proceso hacendario municipal, y que debe estar reglamentada y organizada de tal manera que facilite la captación de los ingresos a que tiene derecho y certeza de percibir.

Por su parte, el MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, coeditando entre el INAP y BANOBRAS, refiere lo siguiente:

“La captación de los recursos que, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de la Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales, le corresponden al municipio, es competencia de las autoridades fiscales municipales, es decir, el ayuntamiento, el presidente municipal, el síndico y el tesorero”²²⁴

²²³ “La Cuenta Pública Municipal”; Editado por el INDETEC; A.C.; Edición 1987; Págs. 18 y 19.

²²⁴ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.;Pág. 54

Como se desprende de lo referido por el citado manual, la captación de los recursos es competencia de las autoridades fiscales municipales, apareciendo en primer orden al órgano máximo de gobierno dentro del municipio, que es el ayuntamiento. En efecto, no es coincidencia la consideración del ayuntamiento como autoridad fiscal, dado que el ayuntamiento es el principio o comienzo de la administración pública de un municipio, en ese sentido el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México refiere lo siguiente:

“ARTICULO 86. Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público”

De ahí que señalemos que el titular de la actividad administrativa y fiscal sea el ayuntamiento, y sólo para ejecutar esas funciones se auxilia de las dependencias necesarias para tal efecto.

Debemos señalar que en el Código Financiero se hace referencia a la recaudación como un servicio de la Tesorería, y en los siguientes términos:

“ARTICULO 331. El servicio de recaudación consistirá en la recepción, traslado, concentración y custodia de fondos y valores.

La recaudación se efectuará en moneda nacional, aceptándose como medios de pago, los previstos en este Código.”

En efecto, esta actividad financiera la realiza la Tesorería del Municipio en atención de ser el Órgano competente para efectuarla, así se desprende de lo que previene el artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

“**ARTICULO 93.** La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento”

En sí, para nuestra opinión, la recaudación es la práctica o medio por el cual el municipio obtiene ingresos, haciendo efectivas las disposiciones legales contenidas en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y el Código Financiero, al individualizarlo en cada caso concreto.

Asimismo, cabe señalar que el Código Financiero Estatal, reconoce como parte de esta actividad; la recepción, traslado, concentración y custodia de valores. Sin embargo, aún cuando hace referencia a dichas subclasificaciones o especies de la recaudación, no las regula, por lo que en este caso, es importante considerar su regulación en el municipio del que se trate a través del reglamento correspondiente que expida el ayuntamiento, en el que considere las medidas de seguridad idóneas, dependiendo de las características del municipio, el índice de delincuencia o la contratación de servicios privados de traslado y custodia de valores, y que en este caso, deben quedar bien especificadas a efecto de lograr la máxima seguridad de dichos fondos.

Por otra parte tenemos que hacer mención de los medios idóneos en donde podrán hacerse los pagos de los contribuyentes o recaudar los ingresos que le correspondan al municipio y que se contemplan en el artículo 4 de la Ley de Ingresos, disponiendo lo siguiente:

“**ARTICULO 4.** El pago de las contribuciones por los conceptos a que se refiere el artículo 1 de esta ley, se realizarán en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal correspondiente, en la de los organismos del sector auxiliar de la Administración Pública Municipal; en las oficinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, cuando se tenga convenio para tal efecto;

en instituciones de crédito de banca múltiple debidamente autorizadas, o en las oficinas que el propio ayuntamiento autorice”

De donde se deduce que la recaudación no únicamente la realiza la tesorería o por potestad de la tesorería, ya que se prevén los siguientes supuestos que a continuación detallamos.

- a) *EN LAS OFICINAS RECAUDADORAS DE LA TESORERIA MUNICIPAL*; en este caso, se entiende que la recaudación la realiza directamente la tesorería del municipio a través de las oficinas de que disponga, y que tradicionalmente se ubican en la cabecera municipal, pero también pueden estar ubicadas en las localidades más pobladas o que impliquen un mayor ingreso. Esas oficinas, normalmente dependen del departamento de ingresos que el propio ayuntamiento haya dispuesto en el Manual de Organización que haya aprobado.
- b) *EN LAS OFICINAS DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR AUXILIAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*. Considero que en este caso se establecen de la misma manera que las oficinas correspondientes a la Tesorería Municipal; sin embargo, la recaudación es independiente a la que realiza ésta última, ya que los Organismos Auxiliares constituyen a la ADMINISTRACION PUBLICA PARAMUNICIPAL O DESCENTRALIZADA, como pueden ser los organismos operadores de agua potable o el DIF municipal. Cabe precisar al respecto que aun cuando estos Organismos cuenten con patrimonio propio y personalidad jurídica distinta del Municipio al que pertenezcan, además de gozar de autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos; los ayuntamientos determinarán su organización, así se prevé en el artículo 89 de la multicitada Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que determina lo siguiente:

“**ARTICULO 89.** Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación

mayoritaria y fideicomisos ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta Ley, o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los ayuntamientos. En los reglamentos o acuerdos se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los ayuntamientos, en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.”

c) EN LAS OFICINAS RENTISTICAS DE LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL ESTADO DE MEXICO, CUANDO SE TENGA CONVENIO PARA TAL EFECTO. Cabe recordar que para delegar la facultad recaudatoria al Gobierno del Estado de México, el ayuntamiento tiene que celebrar el convenio respectivo, así lo prescribe la fracción II del artículo 31 de la Ley Orgánica que a la letra dice:

“ARTICULO 31. Son atribuciones de los ayuntamientos:

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

En este caso debemos entender la administración de contribuciones en un sentido extenso o lato sensu, incluyendo en la modalidad de administración a la recaudación propiamente dicha.

Asimismo, con respecto a los convenios específicos para recaudar contribuciones y aprovechamientos, el artículo 17 del Código Financiero del Estado de México prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 17. El Estado, los municipios y los organismos públicos descentralizados podrán celebrar convenios para la administración y recaudación de

contribuciones y aprovechamientos; y en este caso se considerarán autoridades fiscales quienes asuman la función en los términos de los convenios que suscriban “

d) EN INSTITUCIONES DE CRÉDITO DEBIDAMENTE AUTORIZADAS: Aquí hablamos de las instituciones de la BANCA MULTIPLE. En este caso el ayuntamiento, no delega facultades de recaudación, sino que solamente permite que los contribuyentes; en el caso de créditos fiscales hagan el pago de sus contribuciones mediante efectivo, cheque de caja o certificado, cheques personales, transferencias de fondos a través de los medios bancarios o electrónicos, así como tarjetas de crédito y de débito. Cabe distinguir que no sucede lo mismo en el anterior supuesto, es decir en el caso del convenio con la Secretaria de Finanzas del Estado de México, en donde no sólo celebran el convenio administrativo para recaudar contribuciones, sino que también se le considerará autoridad fiscal quien asuma esa función. En cuanto al mecanismo a seguir en las instituciones de crédito respecto del pago de contribuciones, la segunda parte del octavo párrafo del artículo 26 del Código Financiero del Estado de México, señala lo siguiente:

“ARTICULO 26.

Párrafo octavo.

Quien pague créditos fiscales recibirá de la oficina recaudadora el recibo oficial o la forma pre-llenada, en los que conste la impresión original de la máquina registradora, y cuando se carezca de ella, deberá constar el sello de la oficina recaudadora y el nombre del cajero o servidor público, autorizado. **Tratándose de los pagos efectuados en las oficinas de las instituciones de crédito o establecimientos mercantiles autorizados, bastará con el comprobante de pago que contenga la fecha en que se realizó el mismo, el importe que ampara y la línea**

de captura, la cual deberá de ser consistente con los datos que se plasmen en la declaración o formato respectivo”

Y por último tenemos:

e) EN LAS OFICINAS QUE EL PROPIO AYUNTAMIENTO AUTORICE: Este supuesto se refiere a la situación que pudiera darse cuando por algún motivo, no estuviera funcionando alguna o varias oficina recaudadoras de la tesorería, porque exista alguna causa extraordinaria que imposibilitara la recaudación en dichas oficinas recaudadoras, y se me ocurre que pudieran ser causas, las típicas de los fenómenos naturales, que haga imposible la recaudación o cuando se hubiere cometido algún delito en su interior, por lo que se le pudiera considerar como el escenario del crimen, y que para la integración de la averiguación previa fuere necesario asegurar el lugar para procurar la obtención de pruebas y registros necesarios en las diligencias de investigación. Por último considero que resultaría necesario habilitar algún recinto independiente de los existentes, cuando -cosa rara- hubiera un exceso en la recaudación de los ingresos, que hiciera necesario habilitar –incluso- las oficinas de otras áreas de la administración pública municipal, para la atención ciudadana.

TIPOS DE RECAUDACION

Se comenta en el “MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL”, que existen dos tipos de recaudación, que son:

a) *RECAUDACION POR LA VIA NORMAL; y,*

b) *RECAUDACION VIA PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.*

En cuanto al primer tipo de recaudación, dice el citado manual lo siguiente: “Esta forma de recaudación se presenta cuando son los propios contribuyentes quienes

acuden en forma voluntaria ante la tesorería municipal a manifestar y declarar sus obligaciones fiscales, cubriendo las cantidades señaladas por la Ley de Ingresos vigente y observando los plazos señalados para tal efecto”.²²⁵ En este caso, como se puede apreciar, la recaudación implica una actitud un tanto pasiva de la tesorería municipal, pues únicamente debe circunscribirse a recibir los pagos correspondientes de las contribuciones, otorgar a los manifestantes la asesoría correspondiente que le soliciten, contar con las comodidades mínimas para la atención a los contribuyentes etc., más no se despliega ningún acto de autoridad tendiente a cobrar dichas contribuciones.

En cuanto al segundo tipo de recaudación, nos refiere el propio MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, lo siguiente: “De acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal y con la Ley de Ingresos Municipales, se establece un periodo dentro del cual, los contribuyentes deben cubrir sus obligaciones fiscales. Cuando éstos no se cumplen con dichas disposiciones, la tesorería municipal, con apoyo en los ordenamientos legales citados, procede a la recuperación de créditos fiscales mencionados a favor del municipio, haciendo uso de la facultad económica coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución el que consiste básicamente en las siguientes acciones:

- a) Requerimiento
- b) Embargo
- c) Remate”²²⁶

Queremos comentar que en el caso del Estado de México, el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es el mecanismo legal coactivo que encuentra su regulación en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, que sin embargo no desarrollaremos en este trabajo por la extensión del tema, y dado a su naturaleza de carácter procesal administrativa que no tiene relación directa con el tema de la presente tesis, correspondiente a realización de un análisis de los elementos financieros más no

²²⁵ Martínez Cabañas, Gustavo; Op. Cit.; Pág. 54

²²⁶ Ibidem; Pág. 55

procesal; sin embargo, sí trataremos de analizar esas etapas desde un punto de vista conceptual para complementar el tema. En ese sentido debemos entender por cada etapa lo siguiente:

REQUERIMIENTO: Es la primera etapa del procedimiento administrativo de ejecución y se presenta siempre que el contribuyente no se ha presentado voluntariamente a realizar el pago de las contribuciones correspondientes, además que el plazo o término para cubrir dicha contribución se ha vencido, por lo que existe una sanción legal por no haberla realizado en tiempo y forma. También dentro de esta etapa o acción legal, se da el primer contacto entre la autoridad fiscal y el contribuyente moroso, y realizándose siempre este primer encuentro a través de los mecanismos legales y los fundamentos que marque la ley. Asimismo, como su nombre lo indica, esta acción o etapa sirve para hacerle saber al contribuyente cuales y por cuanto son las obligaciones fiscales que ha dejado de cumplir, solicitándole las cubra inmediatamente en conjunto con los accesorios que se hubiesen generado hasta la fecha.

EMBARGO: Cuando no se cumple con la primera etapa en los plazos señalados por el Código Financiero, la autoridad competente, en el caso de los ayuntamientos los tesoreros, deben de firmar los mandamientos de ejecución. Esta acción o etapa se realiza cuando los contribuyentes no hayan cubierto el crédito fiscal solicitado o existan razones justificadas que hagan necesario el embargo, y se hará para garantizar los créditos fiscales correspondientes.

REMATE: Esta etapa consiste en enajenar los bienes secuestrados o embargados mediante subasta pública a efecto de recuperar el monto del crédito fiscal adeudado por el contribuyente, así como los gastos que se hubieran generado con motivo del procedimiento administrativo de ejecución correspondiente.

Cabe mencionar que de las dos etapas la mejor de ellas es la recaudación que se hace de manera voluntaria, y es que el mejor derecho es el que se cumple voluntariamente; sin embargo en la práctica recaudatoria vemos con desaliento que, o

bien por una parte, existe por muchas tesorerías la recaudación por la vía normal; sin embargo, nunca meten las manos en a los procedimientos administrativos de ejecución; o por otro lado, llevan exagerados procedimientos administrativos de ejecución, lo que habla que no existen estrategias adecuadas para llevar a cabo un recaudación de cumplimiento voluntario.

Dentro de esas estrategias podemos señalar a las siguientes:

- a) PADRONES MUNICIPALES:** *Son los registros de un municipio en el que están inscritos voluntaria o cautivamente todas aquellas personas que de una u otra manera están obligados al pago de una obligación fiscal. Estos padrones constituyen el universo de contribuyentes clasificados de acuerdo al tipo de ingreso que habrá de recaudarse u obtenerse, o también por manzana, como es el caso del padrón catastral, o por otras circunstancias mediante las cuales se facilite la localización de los obligados. Asimismo, debemos considerar que la elaboración de estos instrumentos no es potestativa, sino una obligación; sin embargo y de acuerdo a esto último, debe de entenderse que su elaboración debe integrar un sistema en la vida municipal, pues su implementación facilita y da certeza de quien o quienes cubren cabalmente con sus obligaciones impositivas. Su actualización, constituye una tarea fundamental para lograr una efectiva y mayor recaudación; son los ojos de la autoridad fiscal mediante los cuales detecta o tiende a detectar a quien o quienes no cumplen con la obligación impositiva, además que constituye el termómetro a través del cual se mide la intensidad de cumplimiento con que la población del municipio contribuye al gasto público.*
- b) CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACIÓN:** *Son aquellas medidas o actos públicos y publicitarios mediante los cuales la autoridad municipal hace del conocimiento en forma masiva, persuasiva y racional a la población de un municipio, de la existencia de una obligación fiscal, de las más comunes; pero también del beneficio que se obtiene o se puede obtener por su*

cumplimiento en tiempo y forma, así como de las consecuencias jurídicas en caso de su incumplimiento. Estas campañas deben desprenderse de programas previamente aprobados y considerados dentro del presupuesto de egresos municipal que coadyuven a lograr una mejor y mayor recaudación de los ingresos, y que no constituyan una carga onerosa, es decir, que su implementación no sea contraproducente y que lejos de lograr más ingresos, produzca más gastos. Tampoco debe usarse para justificar gastos por el sólo hecho de cumplir con el programa, en pocas palabras, deben ser “tiros de precisión” que la autoridad administre y aplique en épocas adecuadas y produciendo el mayor impacto psicológico, para que los contribuyentes cumplan con su obligación fiscal.

- c) FISCALIZACION O VERIFICACION DEL PAGO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES:** *Implica por un lado la acción de revisar, ante el contribuyente o sin su presencia, el historial en el pago de sus contribuciones, esto se hace mediante el uso de expedientes, padrones, o fortuitamente cuando se realiza alguna obra o se requiere de algún servicio, e incluso cuando el obligado realiza el pago de alguna contribución, se le detecta el adeudo o crédito fiscal que tiene para con el municipio, haciéndole ver la omisión o adeudo fiscal. Pero también por otro lado, implica una actitud inquisitiva, y un tanto de asedio, por parte de la autoridad fiscal hacia el contribuyente que le crea una sensación de intranquilidad y desasosiego y que no logrará apaciguar hasta que no realice los pagos correspondientes. Los medios que puede utilizar la autoridad y que crean este clima de que impela a los contribuyentes a hacer su pago, sin vulnerar la garantía contemplada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna son: los periódicos, informando a la ciudadanía que la autoridad está realizando esas acciones de verificación del pago; las campañas de empadronamiento, señalando que “en próximas fechas” se realizará esta actividad en las colonias del municipio; los avisos distribuidos*

en todas las casas de que cumplan con su obligaciones fiscales, las visitas de inspectores etc.

- d) SISTEMA DE SANCIONES E INCENTIVOS FISCALES:** *Desde luego que estas medidas están contempladas en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y de conformidad con los principios de legalidad y seguridad jurídicas que garantizan a los propios contribuyentes que la aplicación de estas medidas está previsto en la propia ley, que es la raíz de dichos principios, ya que dichas sanciones y estímulos causan un doble efecto de aceleración, pues por una parte las sanciones impelen al sujeto pasivo de la obligación fiscal de cubrirla lo antes posible evitando incurrir en la sanción jurídica; y por el otro lado, aceleran el cumplimiento de las obligaciones fiscales por el estímulo otorgado al cumplir en tiempo y forma y lo antes posible.*
- e) TRANSPARENCIA Y RACIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS:** *No me refiero a la Ley de la Información y de la Transparencia, sino que se haga evidente a la población que el ejercicio de los recursos por parte de la autoridad es el más adecuado y justo ya que se le está participando a la comunidad en todo momento de cómo y en donde se están gastando sus contribuciones. Está situación se va producir con acciones mediante las cuales, la autoridad comunique en todo momento y a través de trípticos, volantes etc., amén de las reuniones informativas que pudiera realizar el propio cabildo en plazas públicas y otros lugares por el estilo. Asimismo, se hace evidente la racionalidad y utilidad en la inversión física y financiera, pues a los ojos de la ciudadanía no existen gastos desproporcionados en la adquisición de materiales y maquinaria, ni tampoco en la construcción de obras públicas, pues se optimizan lo recursos, tanto que parecen multiplicarse.*

- f) RESULTADOS PALPABLES Y EVIDENTES EN EL DESARROLLO MUNICIPAL:** *Este caso está plenamente relacionado con el anterior inciso, ya que al optimizar recursos, adquiriendo sólo lo necesario y al precio más bajo, el desarrollo municipal va cobrando sentido y realidad, pues de manera paulatina y acumulativa se van cubriendo las necesidades colectivas del municipio y mejorando los servicios públicos, añadiéndose al paso del tiempo otros elementos que integran el bien común*
- g) FACILITACION A TRAVES DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS Y LA TECNOLOGÍA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES.** *Como ya expusimos anteriormente, el uso de las tecnologías y los medios de comunicación ya no son opcionales, sino que se vuelven necesarios ante lo vertiginoso de la vida cotidiana, ya que los quehaceres a que estábamos acostumbrados las tareas se multiplican, ya que las exigencias de la actualidad buscan la mayor productividad humana. En este caso, dijimos que los medios electrónicos establecidos en la banca de crédito, así como en los centros comerciales y que están plenamente autorizados por el ayuntamiento para el cumplimiento de los pagos son un ejemplo de el uso de las tecnologías. **Asimismo se adiciona a esta modalidad el pago de créditos fiscales a través de transferencias de fondos, mediante documento impreso por el contribuyente, emitido por el sistema de cobranza automatizado reconocido por la autoridad fiscal, en el conste el número de referencia que se asigne a la operación autorizada (último párrafo del artículo 26 del Código Financiero del Estado de México y Municipios).***

ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE LOS RECURSOS

Como ya vimos, la RECAUDACIÓN es la primera parte del proceso hacendario que venimos estudiando, sin embargo como todo proceso, implica la sucesión de distintas etapas. De igual manera, no se entendería una recaudación como

el principio y fin de este proceso, sino que al igual que las demás etapas o fases de este proceso, implica el desarrollo de ciertas actividades que también ya hemos analizado y que concluyen para dar paso a la siguiente etapa. En el derecho financiero del Estado de México, no están reconocidas como un proceso o sistema esas actividades o fases, sin embargo si se reconocen en diversos ordenamientos tales actividades a que nos referimos, que unidas a un proceso o sistema harían más diáfana y sencilla la administración de recursos. Ya hemos expuesto que este proceso como lo vimos al inicio de este capítulo ya ha sido considerado, sin embargo aclaramos que no en toda su extensión con la que lo planteamos, es decir, sin incluir a la DISPOSICION de los recursos de los que se vale la administración pública municipal.

Por otra parte, para desarrollar el presente tema, diremos que para poder realizar la administración de los recursos es indispensable tener ingresos, y los mismos se obtienen a partir de la recaudación, si es importante decir que tanto la recaudación, como la administración, así como la disposición y aplicación de los recursos son especies de la ADMINISTRACION HACENDARIA que compete a los ayuntamientos. En este punto hay que recordar lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo en la fracción IV del artículo 115.

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

De donde no sólo se deducen las fuentes de ingresos que le competen o pertenece a los municipios, sino también la recaudación, administración, disposición y aplicación de los recursos como parte de la libre administración de la hacienda pública municipal.

Entendemos que cada función es parte del todo, que interactúa con cada una de las demás fases o etapas del proceso, en este sentido queremos referir el comentario que se hace en el libro “GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN

MEXICO, Editado por el CEDEMUN, y cuyo comentario es *ad hoc* al tema, aunque también hay que decirlo que se refiere a funciones como los ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública, y que transcribimos a continuación:

“Para efecto de análisis de las funciones hacendarias municipales hemos considerado a cada función como un sistema interactuante con los demás y con el sistema total, primeramente sin tomar en cuenta los aspectos orgánicos del desarrollo de la función u operación del sistema.”²²⁷

En ese sentido, podemos considerar que nuestra postura tiene bases sustentables que apoyan nuestro criterio a efecto de desarrollar una hipótesis que busca mejorar el desarrollo hacendario municipal.

Una vez vertidos dichos comentarios, nos parece importante comentar brevemente la idea de administración de los recursos. Administrar, comprende desde un punto de vista coloquial el suministrar, proporcionar, o distribuir una cosa, dosificándola o graduándola de tal manera que se obtenga el mayor rendimiento de ella o produzca el mejor efecto. Entretanto, el libro ya referido y editado por el CEDEMUN, refiere a la “Administración” “como el proceso de llevar a cabo unos objetivos mediante la utilización racional de los recursos *disponibles* para ello, la Administración Pública Municipal ha de llevar a cabo sus cometidos mediante la utilización eficaz y eficiente de los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos”²²⁸

Es interesante la coincidencia de los dos conceptos que se refieren en diversos aspectos que podemos considerar de la “administración de recursos”, ya que por una parte en la acepción coloquial nos habla de dosificar o graduar una cosa para obtener el mejor efecto, y similarmente, la definición del CEDEMUN nos refiere la obtención de objetivos y cometidos, mediante la utilización racional de los recursos disponibles, lo que supone en ambos casos una actividad cuidadosa, racional, que

²²⁷ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, coordinador general; Zarzosa Escobedo, José Antonio, colaborador; “Gobierno y Administración Municipal en México”; Editado por el CEDEMUN, 1993; Pág.423

²²⁸ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías; Op. Cit.; Pág. 420.

optimice los logros, de tal manera de que en caso de no hacerse de esa manera, quizás no se lograrían los mismos resultados. De ahí que para nosotros, por ADMINISTRACION DE RECURSOS debamos entender:” la fase o etapa posterior a la recaudación, mediante la cual el ayuntamiento a través de la tesorería suministra y distribuye los ingresos recaudados a los distintos programas, gastos y dependencias de la administración pública municipal, convenidos y presupuestados, y previa autorización del ayuntamiento, logrando con dicha acción la más eficaz, eficiente y racional empleo de esos recursos.”

Es evidente, que el órgano encargado de realizar la administración de los recursos, es el más idóneo para realizar dicha acción, desde los diversos puntos de vista que podamos considerar como son: por las facultades que le otorga la ley, por su estructura, su capacidad técnica etc., sin embargo, aquí consideramos que tampoco el ayuntamiento debe dejarlo tan suelto, ya que esa facultad incumbe desde sus orígenes al máximo órgano de gobierno dentro del municipio, es por eso que de conformidad con la inmediatez que debe existir en la información al ayuntamiento, de entre otros aspectos, el financiero, al cuerpo edilicio debe no sólo estar informado de los gastos que se efectúan, sino de irlo autorizando de acuerdo a un criterio compartido que verifique y controle las erogaciones que va realizar la administración. Desde luego, que ese control o autorización no implica autorizar gasto por gasto o adquisición por adquisición, sino que válidamente se autoricen o disponga de los recursos de manera global o por paquete, de tal suerte que el ayuntamiento tenga el pleno conocimiento de cómo se están efectuando los gastos por la tesorería. En tal virtud esos acuerdos que se autoricen en el cabildo deben estar evidentemente respaldados en el presupuesto de egresos municipal, pero también los ayuntamientos deben tener a la mano la información de cuanto dinero existe acumulado o se va a obtener en un determinado periodo para disponer de él al destinarlo para determinado gasto, programa o dependencia, de tal suerte que esa disposición puede ser de las formas siguientes en los acuerdos de cabildo que apruebe el ayuntamiento:

GLOBAL POR MONTO DETERMINADO: En este caso el ayuntamiento, después de conocer que existe en el erario municipal determinada cantidad de dinero, autorizará cantidades fijas globales para realizar diversos gastos que no excedan el monto determinado. En este caso lo recomendable es que los gastos sean de la misma naturaleza o estén dentro del mismo programa de acción.

GLOBAL POR GASTO, OBRA O ADQUISICIÓN DETERMINADA: Aquí debemos entender que los recursos de que disponga el ayuntamiento no se determinarán por una pluralidad o diversidad de gastos o adquisiciones que tengan un tope preestablecido, sino que el monto se determinará de acuerdo a la obra que se realice, el gasto que se efectúe o la adquisición que se realice. De la misma manera que en el caso anterior, dichos recursos deberán estar comprendidos en el presupuesto de egresos del municipio.

GLOBAL POR PERIODO DE DURACION: En esta hipótesis, sucede que cuando se autorice un monto, el mismo se determinará por el tiempo que dure determinada actividad o programa, que obviamente no deberá rebasar los recursos existentes para dicho gasto y tener su base en el presupuesto de egresos municipales

Por otra parte, puede suceder que en ocasiones, ante la escasez de recursos que prive en un determinado municipio, sea necesario que exista un orden de preferencia, entonces será necesario que los recursos de que disponga un ayuntamiento se realicen de la siguiente forma

POR ORDEN DE NECESIDAD: Es decir, el ayuntamiento, escogerá y autorizará los gastos de acuerdo a la mayor y menor necesidad que se tenga de ellos en el municipio.

POR ORDEN DEL MAYOR O MENOR BENEFICIO O PERJUICIO QUE PUEDA OBTENERSE: En esta hipótesis, también hay que considerar que la escasez de recursos pueda ocasionar que no puedan cubrirse todas las acciones o programas

presupuestados; sin embargo el ayuntamiento deberá valorar cual es el gasto que puede producir un mayor beneficio o menor perjuicio, por lo que deberá desplazar los que le produzcan menores resultados o más le afecten.

POR ORDEN A LA CANTIDAD Y EL TIEMPO EN QUE SE OBTENGAN LOS INGRESOS: En este caso nos referimos a la forma en que se obtengan los ingresos, que se pueden recibir continuamente pero en pequeñas cantidades, o por otra parte se obtengan en grandes volúmenes los recursos pero de manera separada, como es el caso de las participaciones. En ambos caso, el ayuntamiento decidirá a través del acuerdo de cabildo correspondiente, de que manera ejercerá los recursos recibidos de una u otra manera y para que tipo de gasto.

Con esas clasificaciones, consideramos suficiente como el ayuntamiento puede ir disponiendo de los recursos con que cuente, hay que considerar algunos casos extraordinarios que hacen la excepción a la regla como pueden ser GASTOS EXTRAORDINARIOS a diferencia de los ORDINARIOS, o disposición de recursos en DIAS ESPECIALES, sin embargo, los casos expuestos anteriormente, incluyen los gastos de que más comúnmente el ayuntamiento puede autorizar y controlar mediante acuerdos de cabildo.

Hemos querido exponer tanto administración como disposición, porque ambos se entrelazan, siendo las fases en las cuales participan tanto la tesorería en la administración como el ayuntamiento en la disposición. De esta actividad coordinada depende en gran medida el éxito de la administración pública municipal, ya que debe ser la parte que concilie la actividad de la tesorería con las posturas del ayuntamiento, de no hacerse de esa manera, tendremos una tesorería que casi siempre manejará la hacienda conforme a su criterio y a su arbitrio, obviamente con las sugerencias que le haga el presidente municipal, y por otro lado, tendremos a un ayuntamiento ignorante de la situación financiera prevaleciente en el municipio.

Ahora bien, en nuestra opinión encontramos el fundamento jurídico de esas funciones, desde luego, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que establece lo siguiente en su primer párrafo:

“**ARTICULO 129.** Los recursos económicos de que *dispongan* los poderes públicos del Estado y *los ayuntamientos* de los municipios se *administrarán con eficiencia, eficacia y honradez* para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados”

De ahí que nuestra propuesta tenga sustento jurídico y congruencia en considerar dentro del proceso hacendario a la fase de la *disposición*, y más aún que expresamente señala el artículo constitucional que esa actividad la realizan los ayuntamientos. Asimismo, se manifiesta en que forma se administrarán los recursos, y que a decir del artículo es: con *eficiencia, eficacia y honradez*.

Consideramos que a través de dicho mecanismo de participación entre la tesorería y el ayuntamiento se lograrían mejores resultados en las finanzas públicas del municipio ya que se conocerían a detalle los movimientos de los recursos y su destino de manera inmediata y no se estaría bajo un esquema burocrático de informes anuales o mensuales, que muchas veces sólo son referencias ininteligibles y lo único que producen es más confusión hacia el interior del ayuntamiento. Así mediante esa fórmula el cuerpo edilicio puede detectar inmediatamente la situación financiera del municipio y no esperar a que sea demasiado tarde, lo que inclusive puede ser sancionado con la suspensión o desaparición del ayuntamiento.

Asimismo, esta mediada debe obedecer a un control estricto que siempre debe existir en cuanto al manejo y gasto de los recursos económicos, ya que implica una mejor y mayor vigilancia cuando se le entera de esta manera al ayuntamiento.

Antes de seguir con el tema, es necesario referir que se entiende por ayuntamiento, pues por obvias razones involucramos a este cuerpo colegiado en la etapa de la DISPOSICION DE RECURSOS.

Se destaca en el libro intitulado “GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO” se destaca que: “Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio, se encarga de encauzar los diversos intereses sociales y la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo, darle plena vigencia al Estado de Derecho y por medio del gobierno del estado, robustecer el pacto federal”²²⁹

De donde deducimos tal y como lo tenemos conceptualizado, que el ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno en los municipios, pues representa al gobierno del municipio. Cabe mencionar que dicho cuerpo colegiado tiene como función preponderante la deliberación de los asuntos que son de su competencia; en ese caso, resulta que como la máxima autoridad política que es tiene asignada las funciones más importantes en el municipio, por eso es bien válido que conozca y disponga de los recursos que le pertenecen al municipio.

También coincide con nuestra postura el comentario vertido en el libro antes referido en el sentido de que el ayuntamiento debe intervenir en las finanzas del municipio, y que expresa de la siguiente manera:

“2.3 Ejercicio

Situación objetiva

Ejercicio presupuestal desordenado y arbitrario

Diagnóstico

²²⁹ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, coordinador general; Fernández Sánchez Eduardo; “Gobierno y Administración Municipal en México”; Editado por el CEDEMUN, 1993; Pág. 119

Falta de control interno en la aplicación del presupuesto aunado a un control legislativo deficiente

Recomendaciones

*Reglamentar la intervención del Cabildo y de la ciudadanía en el control del ejercicio del presupuesto*²³⁰

Parecería ingenuo de nuestra parte el decir que no inferíamos o considerábamos que sucedía lo mismo en el resto del país como en el Estado de México; sin embargo, si nos sorprende con que exactitud refiere el maestro José Antonio Zarzosa Escobedo al problema de la falta de control existente en el ejercicio de los recursos, así como una notoria deficiencia legislativa en la misma materia. Y decimos que en el resto del país porque dicho maestro expresa algunos comentarios iniciales cuando aborda varios temas, que entre otros está el problema que acabamos de comentar, y que a continuación transcribimos:

“Tomando en consideración los enfoques de análisis anteriormente señalados, aquí intentaremos *analizar algunos aspectos de la realidad hacendaria municipal* que a nuestro juicio constituyen *fenómenos representativos de las Haciendas Locales de nuestro país* y cuya manifestación encontramos que revela una problemática subyacente, que requiere atención en mayor o menor medida entre las distintas funciones hacendarias”²³¹

Nuestro comentario en este sentido es que es evidente el desorden y la arbitrariedad en el ejercicio presupuestal; luego entonces denota una deficiente actividad por parte de la tesorería en cuanto al ejercicio de los recursos, que como dice

²³⁰ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, coordinador general; Zarzosa Escobedo José Antonio, colaborador; “Gobierno y Administración Municipal en México ; Editado por el CEDEMUN, 1993; Pág. 435

²³¹ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, coordinador general; Fernández Sánchez Eduardo; Op.Cit.”; Pág. 429

el citado maestro, se puede controlar a través de un reglamento que permita la intervención del Cabildo y la ciudadanía. Con ello se pone de manifiesto que en la práctica habitual no es tan cabal el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas la tesorería.

En cuanto a la deficiencia legislativa en el control de los recursos municipales, es evidente que prevalece una ausencia de elementos de control en lo que se refiere a actividad financiera, ya que si bien es cierto que hace mención en distintas leyes de los diversos conceptos que nosotros identificamos como parte de un proceso hacendario no es menos cierto que no los desarrolla, dejando esa decisión a los ayuntamientos, que en la mayoría de los casos no expide ni siquiera un reglamento.

En ese tenor hay que mencionar que en cuanto a la participación del ayuntamiento en cuanto a la disposición de los recursos está limitado a los siguientes artículos del Código Financiero del Estado de México y Municipios:

“ARTICULO 293. Los capítulos de gasto se dividirán en subcapítulos y partidas, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante el clasificador por objeto del gasto que determine la Secretaría.

En el caso de los municipios, corresponderá a su Tesorería emitir el clasificador por Objeto del Gasto, el cual deberá de guardar congruencia y homogeneidad con el que determine la Secretaría en términos del párrafo anterior”

En este caso, como estudiamos en los diversos tipos de presupuestos, el *PRESUPUESTO POR OBJETO EN EL GASTO*, es aquel que considera de manera detallada los distintos tipos de gastos o pagos que el ayuntamiento habrá de realizar y que están predeterminados en el presupuesto correspondiente; sin embargo como también estudiamos, ese tipo de presupuesto sólo se considera parcialmente, pues en el Estado de México se maneja una versión mixta, que incluye el presupuesto por programas y por dependencias, así como la económica. En cuanto, a lo que refiere el

anterior artículo, es claro que nos encontramos frente a disposiciones que hace el ayuntamiento desde el momento en que aprueba su presupuesto, en tal caso se está disponiendo de los recursos anticipadamente, pero consideramos que esta facultad se encuentra restringida desde el momento en que la Tesorería es la que emite el clasificador por objeto en el gasto, es decir, la forma en que se dividen los capítulos en subcapítulos y partidas.

Otro artículo que previene la facultad de disposición de los ayuntamientos en cuanto a los recursos del municipio es el artículo 289, tercer párrafo del ordenamiento antes citado y que dice lo siguiente:

“ARTICULO 289. Las dependencias, las entidades públicas, los organismos autónomos y municipios que reciban que reciban recursos por programas de apoyos federales establecidos en un acuerdo o convenio, para la ejecución de dichos programas, deberán prever en el capítulo de gasto correspondiente el ejercicio de los mismos, informando de ello para la integración de la cuenta pública.”

Párrafo tercero.

Los servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, que será determinada anualmente en los presupuestos que correspondan. Ningún servidor público podrá percibir cantidad mayor a la del superior jerárquico, ni remuneración que no haya sido aprobada por la Legislatura o por el Ayuntamiento correspondiente.”

Asimismo este párrafo de dicho artículo es correlativo con el artículo 31, fracción XIX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 31. Son atribuciones de los ayuntamientos:

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y establecer las medidas necesarias para su correcta aplicación

Los Ayuntamientos al aprobar su presupuesto de egresos, deberán de señalar la remuneración de todo tipo que corresponda a un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, determinada conforme a los principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad y transparencia, sujetándose a lo dispuesto por el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables”

En este caso, queda manifiesto que es facultad potestativa del ayuntamiento el determinar las remuneraciones de los distintos empleos, cargos y comisiones que existan en el municipio, por lo tanto además de ser una atribución, implica una obligación que dicho órgano colegiado, debe cumplir, por lo que en este caso concreto va a disponer específicamente de los recursos necesarios para cubrir los salarios y remuneraciones que tenga que pagar. Asimismo, es importante considerar la primera parte de dicho artículo, en la que hace referencia ahí mismo de la aplicación de los recursos que será nuestro siguiente tema del presente inciso.

Para terminar con este tema nos resta comentar el siguiente artículo del CFEMyM

“ARTICULO 305. El presupuesto de egresos se ejercerá de acuerdo con lo que determine el Decreto de Presupuesto de Egresos y demás disposiciones que establezca la Secretaría y la Tesorería en el ámbito de sus respectivas competencias

El egreso podrá efectuarse cuando exista partida específica de gasto en el presupuesto de egresos autorizado y saldo suficiente para cubrirlo”

En la primera parte no hace nunca referencia en cuanto a que el ayuntamiento deba disponer de recurso o sea el que autorice el gasto o egreso, sin embargo si hago notar que refiere que el presupuesto se ejercerá de acuerdo a las disposiciones que establezca la Tesorería, por lo que se suprime de esta manera la “nociva” participación del cabildo, y remata diciendo que el egreso podrá realizarse siempre y cuando exista partida específica de gasto en el presupuesto, pero también exista saldo suficiente para cubrirlo. En este caso consideramos, que se restringe la participación del ayuntamiento por cuanto se hace referencia a que el egreso o gasto que se haga sólo debe estar contemplado en el presupuesto de egresos y existir saldo suficiente para cubrirlo, cosa que siempre hace de manera “discrecional” el Tesorero municipal. Es por eso que nuestra propuesta se dirige a solicitar que la legislatura Local considere ajustar los artículos correspondientes de tal modo que expresamente se consigne esa facultad del ayuntamiento que debe de existir en cuanto a la disposición de los recursos con que cuenta el municipio, así como en la medida de lo posible reglamente esa facultad, logrando con ello armonizar la actividad financiera para lograr un manejo más adecuado y justo de los recursos municipales.

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Después que se han administrado y dispuesto los recursos, sólo nos resta aplicarlos. Esta actividad también la podemos considerar eminentemente financiera, al igual que las otras 3 etapas o fases de las que hemos hablado.

Ahora bien, al igual que la ADMINISTRACION Y DISPOSICION de los recursos, opino que el fundamento de la actividad financiera APLICACIÓN DE LOS RECURSOS, también se encuentra previsto en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en los párrafos segundo y tercero; y es que recordando los primeros comentarios que hicimos en el presente inciso, decíamos que la aplicación era la realización del gasto, a través de un conjunto variadísimo de erogaciones necesarias para el sostenimiento de las funciones públicas, tales como la

realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos municipales, o al menos era lo que se desprendía del MANUAL DEL INDETEC, intitulado “LA CUENTA PUBLICA”, de ahí que exista coincidencia en lo previsto en la mencionada disposición constitucional, y cuyo parte del texto relacionada con el tema transcribimos a continuación:

“ARTICULO 129. . . .

Párrafo segundo

las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de los servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones publicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior serán idóneas para asegurar dichas condiciones, y las leyes establecerán las bases, procedimientos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y los municipios”

Como puede apreciarse en los dos párrafos anteriores se advierte la regla general que de be prevalecer en cuanto a la aplicación del gasto, y que es LA LICITACION PÚBLICA. Este procedimiento no sólo lo deben seguir todos los municipios y el Estado, sino que es la Regla General que regula las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obras en todos los niveles de gobierno, abarcando todos los organismos de carácter público, pues es el método que asegura las mejores condiciones económicas a los entes públicos. Excepcionalmente, cuando los montos no son tan elevados, es posible contratar mediante otra modalidad, sin embargo se conservan algunas características básicas de la licitación pública, y que en este caso

me refiero a la LICITACION POR INVITACION RESTRINGIDA Y A LA MODALIDAD DE ADJUDICACIÓN DIRECTA, que son verdaderas excepciones a la LICITACION PUBLICA. Por lo que se refiere a la LICITACION POR INVITACION RESTRINGIDA, normalmente se refiere a que el monto es mucho más bajo que el requerido por la Licitación Pública, además como su nombre lo indica es restringido a un número de participantes no mayor casi siempre a tres empresas o personas físicas dedicadas al ramo sobre el que se trate el tipo de convocatoria restringida. En cuanto a la ADJUDICACION DIRECTA, se va a actualizar este supuesto siempre que hablemos de compras menores u obras pequeñas, que casi siempre se trata de reparaciones menores o construcciones sencillas, en estos casos, la ley autoriza realizar la compra u obra con pequeños requisitos como la estimación del gasto basándose en por lo menos tres cotizaciones.

De nada serviría que existiera una excelente recaudación – en el supuesto que la hubiera- una buena administración y una disposición bien cabildeada, sino hay una estricta aplicación de los recursos conforme a lo dispuesto en la ley. No se garantizarían las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, sino se aplican los procedimientos y formulas establecidas en la ley para efectuar el gasto, por eso se insiste que es un proceso la actividad financiera o hacendaria, pues recorre las diversas etapas que ya hemos analizado.

Como se menciona en el segundo de los párrafos del artículo en comento, “son las leyes las que establecerán las bases, procedimientos y demás elementos para acreditar la economía, honradez, eficiencia, eficacia que aseguren las mejores condiciones para el municipio” En este caso son las leyes que específicamente regulan los procedimientos de licitación están previstos en el Código Administrativo del Estado de México, específicamente en los libros DECIMO SEGUNDO y DECIMO TERCERO, para obras y servicios relacionados con la misma en el caso del primero, y para adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de bienes y contratación de servicios para el caso del segundo de los libros que se menciona, así mismo cuentan con sus respectivos reglamentos que especifican a dichos libros.

Es importante, también mencionar que en el artículo 31, fracción XIX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se previene la atribución de los ayuntamientos para establecer las medidas necesarias para la correcta aplicación de los recursos, en este sentido, consideramos que esas medidas necesarias lo constituyen los reglamentos necesarios además de los libros que refiere el Código Administrativo y los reglamentos de dichos libros, con lo que haga posible la aplicación más estricta y más controlada de los recursos municipales.

Todas las etapas de que hemos hablado son importantes, puesto son parte de la actividad financiera del municipio. Para tener una idea de lo que decimos queremos citar a manera de ejemplo un artículo de la Ley Superior de Fiscalización del Estado de México, en la cual se hace referencia a que es lo que se fiscaliza en las cuentas públicas, y así el artículo 35 del citado ordenamiento prescribe:

“**ARTICULO 35.** La revisión y fiscalización de las cuentas públicas tiene por objeto determinar:

- VI. Si se ajustan a la Ley, *la recaudación, administración, manejo y aplicación* de los recursos estatales y municipales, y los federales en términos de los convenios respectivos, los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizables celebraron o realizaron. . . “

Como se ve con excepción de la facultad de la actividad de DISPOSICIÓN están consideradas como actividades financieras que se fiscalizan en cuanto integran la CUENTA PUBLICA.

e) Fiscalización de los recursos y la intervención del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México en la Hacienda Pública Municipal.

En fundamento jurídico de la *FISCALIZACION*, se incluye también en la fracción IV, del artículo 115 de nuestra Carta Magna, por lo cual consideramos pertinente transcribir el párrafo que la contiene:

“ARTICULO 115.

V. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará

....

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”

De dicho párrafo podemos destacar con letras negritas la parte que se refiere a la REVISIÓN y FISCALIZACIÓN de las CUENTAS PÚBLICAS. En nuestra opinión parece que dicho parágrafo constitucional se divide en dos partes que muy bien pudieran distinguirse como la primera a actividades correspondientes a la Legislatura, mientras que la segunda atañería al ayuntamiento. Llegado a este punto, nos parece relevante entender cuales son las áreas que integran al municipio, ya que en nuestro caso el estudio que estamos formulando es privativo de la Hacienda Pública Municipal, en específico LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES; sin embargo no es la única área que se atiende en la administración pública municipal, sino que también existen las áreas referentes a la ADMINISTRACION INTERNA y la PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS. De ahí que partamos de esos campos, estructuras o bases, para poder entender el tema de nuestro estudio.

Por otra parte, cabe mencionar que en cuanto al estudio de los ingresos y el presupuesto de egresos ya hemos hecho un estudio previo, así como también de la Cuenta Pública Municipal, que ya estudiamos, y que sin embargo no agotamos a efecto de engarzar su estudio con el del presente tema que es el de la fiscalización de los recursos.

Sólo nos resta para agotar el tema de las Finanzas Publicas Municipales en el Estado de México, hacer el correspondiente estudio de la REVISION Y FISCALIZACION DE LA CUENTA PUBLICA, facultad con que están investidas la Legislaturas Locales.

En cuanto a la Fiscalización, que es el tema central de este inciso lo podemos definir de conformidad con lo previsto en el libro “FISCALIZACION Y CONTROL SUPERIOR EN EL ÁMBITO LOCAL” editado por el INDETEC, y cuya autoría corresponde a los maestros Esmeralda Guzmán y Salvador Santana Loza, y que refiere lo siguiente:

“Según el glosario técnico sobre el control gubernamental de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización, significa “criticar y traer a juicio las acciones u obras de otras. Juzgar acciones o cuentas ajenas con la debida autoridad”. Se desprende de la propia definición que la fiscalización será entonces una serie de acciones necesarias para juzgar cuentas ajenas con la debida autoridad, lo cual implica una serie de acontecimientos técnicos ordenados que nos den información suficiente que nos permita una crítica, opinión o juicio de las obras que realizan otras personas”²³²

Mi comentario respecto del párrafo anterior es que la fiscalización en los ayuntamientos, de acuerdo a la anterior definición la va a realizar un ente diverso a ese cuerpo colegiado, de otra manera estaríamos hablando de otra figura si esa crítica, opinión o juicio la llevará a cabo el propio ayuntamiento.

Asimismo, tenemos la siguiente definición:

“Es el conjunto de acciones que se lleva a cabo con la finalidad de verificar, medir, cuantificar las acciones que realiza un ente, en relación con las obligaciones de actuación del mismo, a fin de encontrar si se dieron en la medida que éstas debieron

²³² Guzmán Valencia, Esmeralda y Santana Loza Salvador; “Fiscalización y Control Superior en el Ambito Local”; editado por el INDETEC; Primera edición, 1987, Pág. 117

ejecutarse, e informar a los responsables de la dirección o el control sobre los resultados obtenidos”²³³

También tenemos la siguiente definición:

“FISCALIZACION: *Es la actividad que se somete a revisión, al término del ejercicio fiscal o periodo, los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, comprobación y rendición de cuentas con sujeción a las leyes, normas y lineamientos aplicables*”²³⁴.

En cuanto a la anterior definición, cabe mencionar que de acuerdo a la misma, se desprende cierta similitud con la EVALUACION, que es un instrumento de medición que utilizan las CONTRALORIAS INTERNAS en los municipios para detectar los resultados obtenidos en el ejercicio de las atribuciones municipales.

En virtud de lo anterior, es necesario que manifestemos el concepto de algunas otras figuras relacionadas que presentan similitud con la fiscalización y que a continuación referimos:

“CONTROL: *Es el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo, valorizándolo, si es necesario, y aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se lleva a cabo de acuerdo con lo planeado*”²³⁵

Es importante antes de comentar el anterior concepto que manifestemos que paralelamente al desarrollo de la actividad hacendaria municipal, consistente en la recaudación, administración, disposición y aplicación, existen otras actividades que las regulan e inciden en las primeras, y es el caso de que nos referimos a las actividades de *PLANEACION, ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN Y CONTROL EN EL MUNICIPIO* .

²³³ Guzmán Valencia, Esmeralda y Santana Loza Salvador; Op. Cit.; Pág. 20

²³⁴ Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México; “Control y Evaluación Municipal”, Lic. Juan Ramón Santillana González, ponente en el Seminario para el Fortalecimiento del Control y la Evaluación Municipal con el tema: “El Control Interno en los Ayuntamientos”; Primera Edición; 2004; Pág. 58

²³⁵ Idem.

En cuanto a este último elemento que es el control podemos señalar que se desprende del concepto antes anotado que es un instrumento que nos sirve para valorar lo que se ha ejercido o lo que se está ejerciendo, pero no sólo se queda ahí sino que implica una segunda fase o actividad consistente en aplicar medidas correctivas -que incluso pueden terminar en el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos municipales- para que la ejecución de lo que se esté realizando se lleve de acuerdo a lo planeado, en este sentido el control no tendría razón si no se llevaran a cabo las actividades de administración, dirección, planeación, organización, pues el control revisa que dichas actividades se lleven a cabo en la forma determinada y planeada e incluso puede existir un cambio de velocidades o dirección a efecto de corregir los vicios o deficiencias que se observen o se detecten.

Otro de los instrumentos que está muy relacionado con la fiscalización, pero que no es lo mismo sería:

“EVALUACION MUNICIPAL: Es la acción o acciones que conducen a la determinación del valor cualitativo y de servicio de algo, atendiendo a los recursos humanos, materiales, y pecuniarios de que se dispone para ello. La evaluación puede ser a procesos, proyectos y desempeño institucional.”²³⁶

También podemos señalar que por el mismo concepto se entiende: *“de modo general como la revisión, análisis, y determinación de la calidad de los procesos administrativos de la gestión municipal.”²³⁷*

Por lo que desprendemos de ambos conceptos que la EVALUACION, se trata de un análisis cualitativo, de calificar de “evaluar” los resultados obtenidos, es decir establecer la congruencia de las acciones programadas y las metas programadas.

Otra de las herramientas que en ocasiones llega a confundirse con la fiscalización es la:

²³⁶ Idem; Pág. 59

²³⁷ Guzmán Valencia, Esmeralda y Santana Loza Salvador; Op. Cit.; Pág. 76

AUDITORIA: Es una actividad independiente, de apoyo a la función directiva, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas, y de los objetivos, planes, programas y metas alcanzados por las entidades, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que le fueron autorizados; así como la calidad y la calidez con que se prestan los servicios a la ciudadanía”²³⁸

En cuanto a la auditoria, podemos mencionar que es una herramienta de apoyo, su utilidad implica no sólo la revisión, sino que también abarca a la evaluación, amén de que debe incluirse dentro del proceso de control que despliega el ente municipal. En cuanto a mi opinión, consideramos que la auditoria persigue los mismos fines de la fiscalización que son: emprender las acciones necesarias para revisar, analizar y examinar dentro del marco normativo, si los planes, programas y metas se efectuaron de acuerdo a lo autorizado por el ayuntamiento y conforme a los principios de honradez, eficacia, eficiencia, economía e imparcialidad. En cuanto a la distinción o diferencia, encontramos que mientras la auditoria se realiza en alguno o más aspectos de la administración pública o abarcando un determinado periodo, la fiscalización se realiza anualmente, abarcando toda la CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL.

REVISION: Es la herramienta de control que consiste en el estudio y análisis de documentos, hechos, operaciones, sistemas, mecanismos y procedimientos que dan lugar a su comprobación, ya que tienen una existencia gráfica y material o física.

De ahí que entendamos que la revisión es sólo una herramienta de apoyo de la fiscalización, es decir la fiscalización presupone la existencia de las revisiones que se pueden dar en diferentes objetos, documentos o cosas; sin embargo la fiscalización va más allá, inclusive de la propia evaluación, ya que al igual que esta última hace una

²³⁸ Idem; Pág. 58

valorización de resultados, pero ésta la realiza un ente superior, que califica o emite su opinión respecto del ente fiscalizado, quizás esta sea la nota más representativa de la fiscalización.

En el Estado de México, estas actividades están reguladas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, que en su primer artículo prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos en el Estado y de los Municipios; así como de los fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito; asimismo regular la organización, funcionamiento y atribuciones del órgano encargado de la aplicación de esta Ley”

Como se observa, no sólo se desprende del artículo antes citado las actividades que ya estudiamos, sino que también se desprende la substanciación, resolución y sanción de las cuentas, que en este caso son los procedimientos en virtud de los cuales se sancionan las conductas de los servidores públicos que incurren en responsabilidad derivado del incumplimiento o violación de los preceptos legales derivados de la presente Ley.

En cuanto a quien es el titular del ejercicio de tales actividades, el artículo 3 del mismo ordenamiento señala lo siguiente:

“ARTICULO 3. La revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas es facultad de la Legislatura.

Para efectos de la fiscalización, se auxiliará del Órgano Superior, dotado de autonomía técnica y de Gestión

El Órgano Superior será vigilado y supervisado por una Comisión de la Legislatura, en los términos de la presente Ley y el Reglamento.”

De ahí que se desprenda que originariamente las facultades residen en la Legislatura, sin embargo, esta ha querido realizar la fiscalización exclusivamente por conducto de este Órgano Superior dotado de autonomía técnica y de Gestión para la realización de sus actividades, principalmente la de fiscalización.

Este Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México tiene entre otras atribuciones las siguientes:

- Fiscalizar ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables
- Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados.
- Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de estos con los planes
- Corroborar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizables sean acordes con las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y Municipios y se hayan efectuado con apego a las disposiciones legales aplicables
- Practicar auditorias y revisiones, conforme a las normas, procedimientos, métodos, y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables que le permitan la práctica idónea de las auditorias y revisiones

Quisimos reproducir estas atribuciones porque son las más gráficas en cuanto a las atribuciones de revisión, auditora y evaluación, y que son actividades implícitas en el cumplimiento de las atribuciones que están contempladas en la ley de la materia.

Nuestro comentario es en el sentido que dichas actividades están redactadas de una manera explícita, sin embargo nos parece oportuno referir que en cuanto a la auditoria y la revisión deben practicarse conforme a las bases preestablecidas, que en este caso van a ser las normas, procedimientos, métodos que se establezcan para tal efecto.

Para concluir con el presente tema, queremos señalar que la fiscalización termina con el informe de resultados que presenta el Órgano Superior de Fiscalización a la Legislatura. Al respecto, queremos comentar, que esa actividad se encuentra regulada en el artículo 50 de la Ley Superior de Fiscalización del Estado de México, que refiere lo siguiente:

“ARTICULO 50. El Órgano Superior tendrá un plazo improrrogable que vence el 30 de junio del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura, por conducto de la Comisión, el correspondiente informe de resultados, mismo que tendrá carácter público; mientras ello no sucede, el Órgano Superior deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones”

En este caso, queda claro que la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, que es el objeto principal de la actividad del Órgano Superior, es por cuenta de la misma instancia; mientras que la calificación es una actividad exclusiva de la Legislatura.

CONTENIDO DEL INFORME DE RESULTADOS

La Ley Superior de Fiscalización del Estado de México, prescribe cual es el contenido de mínimo de dicho informe en su artículo 51.

“ARTICULO 51. El informe que se refiere el artículo anterior, deberá contener como mínimo lo siguiente:

- I. El resultado de la revisión de la respectiva cuenta pública;
- II. El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, respecto de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes;
- III. Los resultados de la gestión financiera;
- IV. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos, presupuestos de egresos y en las demás normas aplicables en la materia;
- V. En su caso, el análisis de las desviaciones presupuestales
- VI. Los comentarios de los auditados
- VII. Las irregularidades que se detecten en el uso y manejo de los recursos
- VIII. Las observaciones y recomendaciones que se deriven de la revisión”

Es muy evidente todos y cada uno de los rubros contenidos en este documento, sin embargo comienza hablando de una revisión y termina hablando de las observaciones y recomendaciones que deriven de la revisión, que en nuestra opinión debería hablar

de fiscalización, por ser la actividad constitucional por excelencia, ya que toda fiscalización implica una revisión, pero no toda revisión conlleva una fiscalización

CAPITULO IV.- LA TESORERIA MUNICIPAL DE COACALCO

Con respecto a este capítulo hemos rediseñado substancialmente los temas que señalamos en un principio dentro de nuestra propuesta del capitulado, sin embargo le dimos un diseño más dinámico y práctico al llevar a cabo una entrevista con el contador público MANUEL HUICOCHEA CARDELAS, tesorero municipal de Coacalco, entrevista que conseguimos gracias al apoyo brindado por los CC. LIC. DAVID SÁNCHEZ ISIDORO, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE COACALCO Y LIC. PEDRO DÁVILA FERNÁNDEZ, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO DE COACALCO. Asimismo, a efecto de darle formalidad a mi petición, remití mi petición a dicha tesorería mediante oficio que conjuntamente elaboramos el licenciado Felipe Rosas Martínez y un servidor.

Sin embargo, antes de transcribir la entrevista a dicho servidor público, me parece importante transcribir algunos datos relacionados con el municipio en cuestión:

Con respecto a su localización dentro de la geografía del estado de México, cabe mencionar que dentro del Plan de Desarrollo Municipal de Coacalco de Berriozabal 2006-2009, publicada el viernes 10 de agosto de 2007, se señala: "Coacalco de Berriozabal es un municipio asentado en la región geopolítica del estado de México registrada como Valle Cuautitlán-Texcoco. La región observa una altura media de 2 mil quinientos metros sobre el nivel del mar (msnm). El municipio se localiza al centro-norte del estado de México; colinda al norte y noreste con los municipios de Tultitlan y Tultepec, al sur y al sureste con el municipio de Ecatepec y el Distrito Federal.

Las coordenadas geográficas de localización de localización son latitud norte 19°, 37', 16'' y latitud oeste 99°, 05'. La distancia entre el municipio y Toluca, capital del estado de México, es de aproximadamente 85 km."²³⁹

²³⁹ "Gaceta Municipal de Coacalco", Periódico Oficial del H. Ayuntamiento de Coacalco de Berriozabal, Estado de México, Año II, Tomo No. 12, Viernes 10 de agosto de 2007, Pág. 14

De donde se desprende que el municipio por su localización geográfica y su cercanía con el Distrito Federal, tiene el carácter de metropolitano.

En cuanto a su superficie, se desprende del mismo documento lo siguiente:

“La superficie donde se asienta Coacalco registra 35.71 kilómetros cuadrados, misma que observa una pendiente hacia el norte, desde el extremo sur hasta casi la mitad del territorio donde inicia el Valle Cuautitlán –Texcoco”²⁴⁰

Otro dato no menos importante y que es inherente a la naturaleza del municipio es su población, el mismo documento refiere que este municipio está densamente poblado, ya que nos arroja una densidad de 8007 habitantes por kilómetro cuadrado y por lo que se refiere dentro del Plan de Desarrollo Municipal:

El número de habitantes en el municipio de Coacalco suma más de 285 mil 900 vecinos que comparados con los 252 mil 550 censados en el año 2000 significan 935 coacalquenses más por cada kilómetro cuadrado y que la población presenta una tasa media de crecimiento anual del 2.2 por ciento en los últimos cinco años. Ello observa un crecimiento demográfico local acelerado que comparado con respecto al estatal cuya tasa registra el 1.19 por ciento. Del total de residentes coacalquenses, la edad mediana es de 27 años y el 51.4 por ciento son mujeres cuyo nivel de fecundidad es de dos hijos nacidos vivos”²⁴¹

Sin pretender transcribir todos los elementos políticos, económicos o sociales, a continuación definiremos de conformidad al mismo Plan de Desarrollo a la Tesorería de la siguiente manera: “La Tesorería Municipal es la unidad administrativa encargada de la recaudación de los ingresos municipales, así como de la administración de la hacienda pública municipal, y la entidad responsable de realizar las

²⁴⁰ Idem; pág., 15

²⁴¹ Idem; Pág. 18

erogaciones que haga el gobierno municipal de conformidad con los ordenamientos legales”²⁴²

Otro concepto que define el Plan de Desarrollo Municipal y que tiene que ver precisamente con el tema de la presente tesis es el presupuesto, mismo que define como:

“a) Presupuesto. En Coacalco se define como el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del municipio y otros organismos públicos, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado generalmente en el año”²⁴³

Es breve y sencillo el concepto que del presupuesto se presenta en el Plan de Desarrollo Municipal, no obstante reúne los elementos mínimos que deben registrarse y entenderse de ese precepto financiero, aún y cuando resulta polémico al final, ya que se refiere a que los gastos y los ingresos se cubrirán en un periodo determinado generalmente en el año, pero entonces no se hace alusión al periodo de un año que generalmente también es el lapso de duración del presupuesto y una característica esencial de este último.

Ya para finalizar nuestros comentarios cabe señalar que el presupuesto de Coacalco se clasifica preponderantemente por programas, ¿A que nos referimos con esto? Como ya lo anotamos en el tercer capítulo el presupuesto por programas está destinado al cumplimiento de acciones orientadas a la realización de sus funciones, es decir a programas con orientación social previamente planificados, buscando la racionalidad del gasto de conformidad con los principios de eficiencia. En este sentido está estructurado el presupuesto de Coacalco, es decir con la misma base, pues se desprende del mismo Plan de Desarrollo Municipal que estamos comentando al señalar que:

²⁴² idem; Pág. 56

²⁴³ “Plan de Desarrollo Municipal”; “Gaceta Municipal de Coacalco”; pág. 101

“El presupuesto por programas de Coacalco es un plan operativo de corto plazo para la realización de sus funciones, que se realiza mediante la técnica por programa, presupone una integración efectiva del proceso de planeación, con el cual se facilita la acción y la transparencia de las actividades de la administración pública municipal.

También se concibe como técnica que permite hacer un uso racional y coherente de los recursos físicos, humanos y financieros. Expresa el gasto en función de objetivos precisos a lineados a los programas y a cada nivel de organización por lo que se cumple con el compromiso de formular y coordinar los programas de acción y la realización de metas de trabajo congruentes con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal.

De esta manera damos por concluidos nuestros comentarios previos a la transcripción de la entrevista que realizamos y grabamos al Contador Público Manuel Huicochea Cardelas, misma que llevamos a cabo el día martes veintinueve de enero del año dos mil ocho.

Cabe señalar que cuando le hicimos la propuesta de la entrevista al C. Tesorero, le enviamos como formato de la misma, trece preguntas por escrito que serían la guía de nuestra conversación, y que transcribimos a continuación con su respectiva respuesta que dio el C.P. Manuel Huicochea Cardelas al momento de la entrevista. Asimismo, agradezco a dicho contador el tiempo que me brindó y las respuestas ofrecidas en dicha entrevista, pues hablan de su calidad humana al dedicar parte de su tiempo en la entrevista

R: ¿A cuanto ascendieron los ingresos en 2007?

C.P: A 418 millones de pesos

R: De los distintos tipos de ingresos del municipio de Coacalco ¿Cuál es el que aporta mayores recursos a la hacienda municipal y en qué cantidad?

C.P: Mira, lo que nos da más recursos son las participaciones, que son el Ramo 33 y que vienen etiquetados en los diferentes programas que son el FISM y el FAFM y por este rubro nos da aproximadamente 200 millones de pesos al año.

R: La siguiente pregunta es ¿Ha celebrado convenios y acuerdos federales para recibir incentivos fiscales el actual ayuntamiento?

C.P: No, no hay ningún incentivo fiscal en cuanto al pago de impuestos.

R: ¿En el presente ejercicio fiscal contrajo algún tipo de financiamiento?

C.P: Sí, se contrajo un Crédito bancario para un proyecto de inversión de ahorro de energía.

R: ¿ A cuanto ascendió el financiamiento y que institución lo otorgó?

C.P.: Fue BBV BANCOMER y nos prestó 30 millones de pesos

R: ¿Cuáles son los principales problemas que advierte en la recaudación de ingresos Contador?

CP.: Una de las principales causas, es la falta de recursos de los contribuyentes; recuerda que durante el año los contribuyentes se ven; primero, la cuota de enero y febrero, seguido del regreso a clases de los niños lo que te pone en la disyuntiva de o te pagan la escuela de los niños, los uniformes, útiles, etc. o te pagan el impuesto predial o el agua potable que dota el ayuntamiento a la gente que vive aquí, también existen otras causas como son: la falta de empleo, la que es viuda, la gente pensionada etc.

R: O sea que aquí podríamos decir, la falta de económico que tienen las personas para poder sufragar los gastos.

C.P.: De alguna manera, el aspecto económico, es el problema que más nos impacta, porque tú les das a conocer a través del procedimiento de ejecución fiscal, que es lo que deben, entonces de alguna manera nos afecta la falta de empleo, es decir, los grupos más vulnerables como la gente pensionada, la gente que va al día, los desempleados etc.

R: ¿Cuál es el gasto más importante considerado en el PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL AÑO 2007 en el municipio de Coacalco?

C.P.: El Gasto en todos los presupuestos y en todos los ayuntamientos es el capítulo 1000, que es el pago de nóminas, y el cual se lleva el más del 50% del presupuesto.

R: Pasando a otra pregunta contador ¿Cómo está estructurada la Tesorería Municipal de Coacalco?

C.P.: Que bien que lo comentas, tenemos en la estructura, en el caso de de la Tesorería: Un Tesorero; dos sub-tesoreros, que son el de egresos y el de ingresos; y de ahí se derivan las coordinaciones. En el caso de la de egresos, por ejemplo están las coordinaciones de Presupuesto y la de Contabilidad. En el caso de los ingresos, tenemos las coordinaciones de Predial y de Recaudación, que es donde se encuentra por llamarle así el “Cajero General”, que realiza las funciones de llevar y entregar el dinero en el banco, es decir de realizar los depósitos.

R: En este caso, me imagino que ya tiene una responsabilidad delegada la persona que realiza esa función.

C.P.: Así es, aparte de la estructura tenemos un manual de procedimientos, mediante el cual cada persona que trabaja dentro de la Tesorería, sabe cuáles son los pasos a seguir en la función que realiza, recuerda que una parte importante en la administración es la estructura, OK., ya definiste la estructura, pero ahora ¿Qué van a hacer los que están adentro de la estructura?. Yo creo que el hecho de tener un Manual de Procedimientos que te lleve de la mano y te diga cuáles son los pasos desde el inicio hasta la ejecución final, yo creo que es lo más importante de la administración.

R: ¿Y se evitan conflictos internos, no?

C.P.: Así es, sobre todo lo que tú dices, se evitan conflictos y además se tienen identificadas las líneas de mando, y creo que es lo más importante.

R: Para continuar con la entrevista, y respecto de la fiscalización que realiza el Órgano Superior de Fiscalización, cabe preguntar ¿Existe algún o algunos procedimientos administrativos resarcitorios en contra de algún o algunos funcionarios de la presente administración?

R: Así es, si tú no te apegas a la normatividad que el Órgano Superior de Fiscalización te da a conocer y que es obligación de todas las tesorerías y toda la gente que trabaja dentro del departamento de egresos y del departamento de ingresos. Sí tú no tomas en cuenta los oficios donde te norman, por supuesto que hay procedimientos resarcitorios, sobre todo cuando te hacen una revisión, así es donde lo determinan, por ejemplo, que tú pagues con los recursos federales, lo que te correspondería pagar con ingresos

propios, en ese momento incurrirías en responsabilidad, y es resarcitoria inmediatamente para el tesorero.

R: Bien, pero en este momento ¿Hay algún servidor público sujeto a procedimiento o sanción?

C.P.: No

R: Pasando a otra pregunta ¿Cuáles son los recursos o rubros que más comúnmente fiscaliza el Órgano Superior de Fiscalización?

R: Todo el gasto normalmente, y ahora uno de los más observados es el gasto por concepto de obra pública, ya que te checan desde el proveedor, la licitación, los contratos, las facturas, las estimaciones, que el pago financiero y el avance este acorde, es decir, por un lado el pago y por el otro lo que tú tienes presupuestado y el avance de la obra que va muy ligado.

R: ¿Se fiscaliza también el gasto público en el municipio?

C.P.: Quien tiene la funciones de fiscalización es la síndico municipal, dentro de sus funciones está la de salvaguardar los bienes, los ingresos, etc., pero aparte tenemos aquí una Contraloría Interna, que es la que se encarga de vigilar las disposiciones reglamentarias del Órgano Superior de Fiscalización, ellos de momento llegan y te hacen arqueos, te hacen revisiones de cuentas, facturas, etc., que se apeguen a los requisitos fiscales, en el caso del gasto por ejemplo.

R: Mi penúltima pregunta es ¿Tiene conocimiento la población de las partidas de ingresos y egresos?

C.P.: Así es, nosotros, recuerda tenemos un bando donde damos a conocer y tenemos la obligación de dar a conocer, cuáles son los rubros, tanto de ingresos como de gasto y en que se van a invertir y en que se van a gastar, pero a parte tenemos el Internet, puedes checar la página de Coacalco y ahí aparecen los presupuestos tanto de ingresos como de gasto.

R: Mi última pregunta está relacionada con la anterior y en específico se refiere a los medios a través de los cuáles tiene conocimiento la población de esas partidas de ingresos y de gasto?

C.P: Medios electrónicos como el Internet, la Gaceta Municipal que tenemos, periódicos, por que también de alguna manera para las calificadoras, te pongo este

ejemplo: las calificadoras nos solicitan información financiera, sobre que es lo que vamos a ingresar y que es lo que vamos a gastar, y cuáles son los rubros más importantes en que lo invertiremos.

Coacalco, representa un municipio de carácter mediano en cuanto a sus finanzas, ya que sí lo comparamos con otros municipios como los de Papalotla o Tonanitla, cuyos presupuestos difícilmente rebasan los veinte millones de pesos al año, pues tenemos un presupuesto mayúsculo en comparación a esas entidades municipales. Por el contrario, si lo comparamos con los presupuestos de más de dos mil millones de pesos que tiene Naucalpan o más de mil quinientos

millones que tiene Ecatepec, su presupuesto se ve rebasado en varias veces por dichos municipios; sin embargo nosotros pensamos que el éxito de un municipio no depende necesariamente del monto de sus ingresos, sino en la eficiencia presupuestaria con la que se manejen los recursos, es decir la racionalidad con que se maneje un municipio. De nada sirve que se tengan muchos recursos, si no hay una estrategia o un plan que nos indique cual es el mejor camino para gastarlos.

Los cuatrocientos dieciocho millones de pesos con que cuenta el presupuesto de Coacalco, es gigantesco al lado del de otros municipios; sin embargo es reducido en cuanto a las necesidades sociales y servicios públicos que debe cumplir dicho municipio. Por otro lado, como vimos en la entrevista, casi la mitad de su presupuesto proviene de las participaciones federales, lo que nos da un panorama de la gran dependencia que todavía se tiene de los fondos federales, lo que nos hace recordar las palabras del diputado Heriberto Jara- en el Constituyente de 1917- en el sentido de que no se puede hablar de libertad política cuando la libertad económica no está asegurada; y es que después de casi cien años parece que sigue existiendo la misma historia en cuanto la realidad del municipio. Es por eso que ya habíamos sentenciado en el primer capítulo de que por una parte falta la voluntad y quizás la capacidad política para realizar las reformas estructurales que requiere el municipio; pero por otra parte la distancia entre lo que se plasma en la ley y lo que acontece en la

realidad es abismal, pues muchas veces el contenido de la ley es letra muerta, cuando el ayuntamiento no cuenta con los recursos necesarios para cumplirla en estricto sentido.

También nos llama la atención que casi la mitad del presupuesto se vaya en el capítulo 1000, que es el pago de nóminas, y como lo decía el Contador Público Huicochea, ese gasto es el mayor como en todos los ayuntamientos; y sí, no nos queda la menor duda porque lo decimos con conocimiento de causa y experiencia propia. En este caso, cabe mencionar que el incremento de personal que se va acumulando con cada cambio de administración es uno de los problemas que se complica con la duración de 3 años de la misma, ya que no existe la posibilidad de despedir y recontractar al mismo número de trabajadores, por lo que se empantanar dichas perspectivas en ese sentido, teniendo como consecuencia el engrosamiento de personal y con ello el incremento en el pago de nóminas de dichos trabajadores. En este caso, es importante destacar lo que establece el Plan de Desarrollo Municipal, en cuanto a un perfil técnico profesional con que deben de contar los servidores públicos municipales:

“De conformidad con las mejores prácticas administrativas de gestión pública, es indispensable la integración, actualización, y aplicación de un catálogo general de cargos y puestos de las plazas existentes en el municipio, que defina de una manera clara y sencilla las tareas que se deben de realizaren cada uno de los puestos de trabajo, así como los factores que son necesarios para llevar a cabo con éxito dichas tareas. Un catálogo de esta naturaleza resulta una herramienta sumamente necesaria para el óptimo manejo y control de los recursos humanos, facilitando con ello, procesos de gran importancia, entre los cuales se pueden mencionar: selección de personal, planes de carrera y promoción, evaluación del desempeño, formación y capacitación, determinación de responsabilidades, así como la clasificación de los puestos”²⁴⁴

²⁴⁴ “Gaceta Municipal de Coacalco” “Plan de Desarrollo Municipal” Pág. 65

Es de destacarse esta parte del plan, puesto que se refiere a las bases para institucionalizar el servicio civil de carrera municipal; es decir, mediante dicho catálogo de cargos y puestos se va ir definiendo la selección del personal, los planes de carrera y promoción, por lo que si no se ha realizado, es decir reglamentado, si es importante que se reglamente este servicio, con el cual estamos convencidos se evitarían contrataciones innecesarias o pagos excesivos de acuerdo con el perfil del servidor público. Este servicio esta comprendido en la ley orgánica municipal, en su artículo 31, fracción XXXI, que dice a la letra:

“ARTICULO 31.-Son atribuciones de los ayuntamientos:

XXXI. *Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal”;*

En cuanto a financiamiento obtenido de BBV Bancomer, el mismo se encuentra dentro de los límites que señala la ley, de este tipo de créditos, pues no rebasa el 30% de su presupuesto y además se encauzan para una obra autofinanciable y de beneficio social como es el ahorro de energía.

Por otro lado, cabe mencionar que en cuestión de la recaudación sigue siendo un problema en el municipio de Coacalco, la falta de dinero de sus habitantes el cumplir con sus obligaciones fiscales; pues cabe destacar que en cuestión recaudatoria del municipio se cuenta con un programa denominado: OPERACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA FISCAL Y RECAUDATORIO, cuyo proyecto consiste en realizar acciones encaminadas a operar y lograr mayor eficiencia en el sistema de recaudación, con objeto de abatir el rezago en las diferentes contribuciones que se recaudan y efficientar la atención al contribuyente. Ya lo habíamos dicho, que el presupuesto de Coacalco es un presupuesto por programas, y también habíamos señalado nosotros que como parte de las estrategias para volver eficaz la recaudación que se apoya en

los padrones municipales debe de entenderse que: *“su elaboración debe integrar un sistema en la vida municipal, pues su implementación facilita y da certeza de quien o quienes cubren cabalmente con sus obligaciones impositivas”*

CAPITULO V.-PROPUESTAS

PRIMERA PROPUESTA.- ¡Manos libres a los ayuntamientos! A efecto de que sean ellos los que determinen cuales serán sus fuentes de ingresos, esto es de acuerdo a las fuentes reales de financiamiento que existan en sus municipios, determinen las distintas contribuciones con las que sufragarán sus gastos. Lo anterior, siempre que no se violenten los derechos individuales de sus habitantes, ni se vulnere la equidad y proporcionalidad que deben de guardar dichas contribuciones municipales. Asimismo, paralelamente, reformar e intensificar la transparencia y la rendición de cuentas de los ayuntamientos.

SEGUNDA PROPUESTA.- Sistematizar el proceso hacendario municipal, de tal manera que cada etapa que la integra , llámese recaudación, administración, disposición y aplicación, esté perfectamente identificada en la ley, por quien o quienes la deban de llevar a cabo, así como las formas de control que impliquen cada una, de tal suerte que no pueda dejarse de cumplir ninguna de ellas

TERCERA PROPUESTA.- Que las facultades de disposición de los recursos efectivamente las lleve a cabo el ayuntamiento, haciendo extensivo el marco de las responsabilidades a todos sus integrantes.

CUARTA PROPUESTA.- Que se instaure el servicio civil de carrera a efecto de que exista un método o procedimiento para la promoción y el desarrollo laboral de los servidores públicos que laboren para el ayuntamiento.

QUINTA PROPUESTA.- Ya la habíamos expuesto en el anterior capítulo, pero la mencionamos, en el sentido de que se haga participe a la población del municipio en la decisión de las partidas presupuestarias del municipio.

INDICE BIBLIOGRÁFICO

- ACOSTA ROMERO, Miguel; *“Teoría General del Derecho Administrativo”* (Primer curso), decimoséptima edición, Editorial Porrúa, s.a. de c.v. año 2004.
- ANAYA CADENA, Vicente y Moyado Estrada Francisco, colaborador del capítulo intitulado *“Organización e integración de la administración pública municipal”*; de la *“Gaceta mexicana de la administración pública estatal y municipal”*(Primera parte), editado por el INAP, A.C.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *“Derecho constitucional mexicano”* ; Decimoséptima edición, año 2005; editorial porrúa, s.a. de c.v.
- CALZADA PADRON, Feliciano; *“Derecho constitucional”*; primera edición, año de 1990; primera edición en editorial porrúa, s.a de c.v. 2005.
- CARBONELL, Miguel, *“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”*; revisión y actualización; 1era edición; editorial porrúa, s.a. de c.v.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge, *“Estudios Constitucionales”*; Instituto de investigaciones jurídicas; UNAM, 1980.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *“Derecho Fiscal I”*; editorial iure editores, s.a de c.v., sexta edición, año 2007.
- CONTROL Y EVALUACION MUNICIPAL; memoria del seminario para el fortalecimiento del control y la evaluación municipal; edición del gobierno del estado de México, autorizada por el Comité Editorial Estatal; primera edición, año 2004.
- CORTEZ UGARTE, Juan; *“La reforma municipal”*; primera edición; editorial porrúa, s.a, año de 1985.
- DE LA GARZA, Francisco; *“Derecho financiero mexicano”* 25ava edición; editorial porrúa, año 2003.
- DE LA PINA VARA, Rafael; *“Diccionario de Derecho”*; editorial porrúa s.a. de c.v., 32ava edición; año 2003.
- FAYA VIESCA, Jacinto; *“Finanzas públicas”*; editorial porrúa; s.a de c.v., sexta edición, año 2003
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge; *“Derecho administrativo”* (Servicios Públicos), primera edición editorial porrúa, s.a, 1995.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, coordinador; Moscoso Salas Martín Gustavo, colaborador del capítulo *“Patrimonio y hacienda municipales* del libro *“Régimen Jurídico Municipal en México”*; editorial porrúa, s.a. de c.v.; primera edición, año 2003.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan y otros; *“Curso de derecho tributario”*, Parte especial, sistema tributario: los tributos en particular; Marcial Pons, Ediciones jurídicas, s.a.; Madrid, 1995; 11ava edición , revisada y puesta al día.
- FLORES ZAVALA, Ernesto; *“Finanzas públicas mexicanas”*, editorial porrúa, s.a de c.v.; trigésima cuarta edición actualizada por Lourdes Zavala Torres Torrija, año 2004.
- FRAGA, Gabino; *“Derecho Administrativo”* 33ª edición revisada y actualizada por Manuel Fraga; editorial porrúa, s.a., 1994.
- GUTIERREZ SALAZAR, Sergio Elías, coordinador general; Zarzosa Escobedo, José Antonio colaborador *“Gobierno y Administración Municipal en México”* editado por el CEDEMUN, primera edición, 1993.
- GUZMAN VALENCIA, Esmeralda y Santana Loza, Salvador; *“Fiscalización y Control Superior en el ámbito local”*; editado por indetec; primera edición, año de 1987.
- HISTORIA DE MEXICO, Tomo X, Salvat mexicana de ediciones, s.a. de c.v., año de 1978.

JUAN PALOMAR, Miguel; "Diccionario para juristas, editorial porrúa, s.a.; Tomo II J-Z, primera edición 1981, primera edición en porrúa s.a. , año 2000

LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES; manual número 7 Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas; 1986; primera edición.

LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL; Editado por indetec, a.c. edición de 1987.

LORET DE MOLA VADILLO, Rafael; "*Problemática del municipio sin recursos*", Textos Universitarios, S.A., año de 1975.

MARGAIN MANATOU, Emilio; "*Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*"; decimocuarta edición; actualizada; editorial porrúa; año de 1999.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, coordinador de la colección "*Manuales de administración y organización municipales*"; colaboradores: Gómez Benítez, Armando y Borrado González Rosa del Carmen, "*Manual de la hacienda pública municipal*" Libro 1; Coedición del Instituto Nacional de la Administración Pública A.C. y el Banco Nacional de Obras Y Servicios, S.N.C, México, año de 1997.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo; "*Administración Pública Estatal y Municipal*", coedición Libros de texto, INAP-BANOBRAS; segunda edición 1992.

MERINO MAÑÓN, José; "*Una nueva hacienda pública municipal*" (Apuntes para el análisis de su reforma) una coedición entre el INAP, A.C. y el Ayuntamiento de Tlalnepantla.

MUÑOZ, Virgilio y Massieu Ruiz, Mario; "*Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*"; editado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de investigaciones Jurídicas.

OCHOA CAMPOS, Moisés; "*La Reforma Municipal*" ;cuarta edición, ampliada y actualizada; editorial porrúa, s.a. 1985.

ORRANTIA ARELLANO, Fernando A.; "*Las facultades del congreso federal en materia fiscal*"; (estudio constitucional); editorial porrúa s.a. de c.v.; año de 1988.

OROPEZA MARTINEZ, Humberto; "*Administración Pública Municipal*" (estudio preliminar del municipio libre); editorial trillas, s.a de c.v.; primera edición, año de 2001.

PALAVICINI, Félix F; "*Historia de la Constitución de 1917*"; edición del gobierno del estado de Querétaro y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; México, 1987.

ROBLES MARTINEZ, Reynaldo; "El Municipio"; Editorial porrúa s.a.; 1987.

REYNOSO SOTO, Selene, "Manual Básico para la Administración Municipal"; editado por el IAPEM, A.C. año 2007

RUIZ MASSIEU, José Francisco; "Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios"; segunda edición, 1987.

SALAZAR MEDINA, Julian; "*Elementos básicos de la administración municipal*"; coedición de la UAEM y IAPEM, segunda edición, año de 1985.

SANCHEZ SANCHEZ, Gerardo; "Panorámica Legislativa del Estado de México 1824-1993" Editorial Toluca; México, 1993; 1era edición.

SERRA ROJAS, Andrés; "Derecho Administrativo" Tomo primero 15ava edición, editorial porrúa; año de 1992.

VALLETA, María Laura; "Diccionario Jurídico", 3ra edición, Buenos Aires; Valleta ediciones, S.R.L., año 2004.

OTROS DOCUMENTOS

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

EXPEDIENTE NÚMERO 77, Reformas al artículo 115 constitucional, iniciativa mandada por el ejecutivo, año primero, periodo ordinario de sesiones. Departamento de Secretaria y Comisiones, Cámara de Senadores, LII Legislatura.

EXPEDIENTE 304, Minuta proyecto de decreto de que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, año primero, periodo extraordinario de sesiones. Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Fortalecimiento Municipal, LVII Congreso de la Unión.

EXPEDIENTE DEL DECRETO número 111, correspondiente al Código Financiero del Estado de México, LIII Legislatura del Estado de México y Municipios, págs 1 y 2 de la exposición de motivos de la iniciativa del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

TESIS, LXXVII/99; Tomo X, Noviembre de 1999, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia Pleno; Novena Época.

OMEBA, Enciclopedia Jurídica, Tomo XIX, mand-muse.