

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**La Normatividad como Base de la Implementación de las  
Políticas Publicas, el caso de Tecámac, México,  
2006-2009**

**SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION  
PUBLICA**

**PRESENTA**

**JOSE GERARDO MANZO GARCIA**

**Asesor: LIC. JOSE ALBINO HERNANDEZ ESCOBEDO**

**Fecha: Octubre 2008**



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.

# INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

## CAPITULO I      **MARCO CONCEPTUAL**

1.1. Estado.....	5
1.2. Gobierno.....	7
1.3. Administración Pública.....	10
1.4. Políticas Públicas.....	13
1.5. Función Pública Municipal.....	24
1.6. Comercio Informal y Comercio Ambulante.....	29

## CAPITULO II      **RECAUDACION MUNICIPAL**

2.1. Antecedentes Constitucionales.....	36
2.2. Facultades de los Municipios.....	41
2.3. Contribuciones. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.....	45
2.4. El Municipio de Tecamac.....	48
2.5. Coordinación Estatal y Municipal.....	50

## CAPITULO III      **ESTUDIOS DE CASO DE TECAMAC**

### LA FUNCION DE REGLAMENTOS

3.1. Organización y Reglamentación.....	53
3.2. Recaudación de contribuciones.....	62
3.3. Marco Legal del Cobro de Derechos por uso de las Vías Publicas para ejercer el Comercio.....	70

Conclusiones.....	75
Anexos.....	78
Bibliografía General.....	81

## INTRODUCCION

En la actualidad, México ha experimentado un proceso de cambios vertiginosos, producto de la globalización y el tránsito de las economías al libre mercado, lo cual exige a los gobiernos nuevos métodos de gestión. También es cierto que México ha avanzado hacia un campo electoral más competido, como los pasados procesos, donde se fue testigo de un segundo periodo de continuidad de un régimen panista en el poder, y donde también, por cierto, se estuvo a punto de ser gobernados por un partido de izquierda; aunado a esto se pensaría que el estado Mexicano vive un periodo de fortalecimiento, producto de la consolidación de la democracia; sería lógico pensar que el Gobierno de México y sus Instituciones han dado paso a las demandas de modernidad que reclaman sus habitantes, a través de un conjunto de herramientas utilizadas por la administración pública; mas sin embargo, se puede inferir que el estado Mexicano ha caído en una crisis de legitimidad, como una consecuencia, entre otras, de la baja eficiencia de la administración pública.

Por lo anterior el presente trabajo pretende aportar y ayudar a la tecnología de gobierno que denominamos políticas públicas, a su implementación en el tercer orden de gobierno municipal, más precisamente en la implementación de estas en Tecámac, Estado de México, periodo 2006-2009, a fin de mejorar la gestión pública municipal y redunde en un beneficio social, y una convivencia sana entre gobierno y gobernados, en donde se diriman los conflictos.

El problema que se pretende abordar, está relacionado con el impacto del desarrollo municipal y los nuevos retos que exige un ayuntamiento en permanente transformación. En tal sentido el asunto a tratar es realizar un estudio que permita al gobierno local actualizarse y adaptarse en términos normativos a las nuevas exigencias de una gobernanza en un mundo globalizado. Para dotar de herramientas y tecnología de gobierno a las regiones.

Es importante mencionar, que a lo largo del presente trabajo se tocara el tema del comercio informal, teniendo en cuenta que es, tal vez, uno de los problemas más graves que tiene el país, y que a su vez crece constantemente, se puede entonces inferir que la falta de creación de empleos formales, ha generado el aumento del comercio informal, es por ello la importancia de indagar sobre las facultades legales e incluso legítimas que tiene la función pública municipal, para sentar las bases que permitan elaborar y diseñar normas y lineamientos, hacia la implementación de políticas públicas, del gobierno municipal de Tecámec, Estado de México, esto evitara conflictos con el comercio informal, ya que delimitara las atribuciones de los funcionarios, y redundara en un beneficio para el municipio. Estableciendo estudios de caso que permitan observar los resultados de su aplicación.

Es por esto, ha continuación se determinara el objetivo particular, del presente trabajo:

Precisar las facultades y atribuciones que permitan a los diferentes actores públicos municipales, la elaboración de normas y lineamientos para una gestión pública más eficiente, así como detectar el estado de arte legal y de gestión administrativa del municipio de Tecámec Estado de México, para el cobro de los derechos de vía pública.

Considerando como referencia lo anterior, y como consecuencia de ello se propone como hipótesis principal, lo siguiente:

Se considera que en gran parte del gobierno municipal, cuando existe una mayor investigación, conocimiento y respaldo legal, en la elaboración de normas, bandos, reglamentos, y un mejor diseño e implementación de políticas públicas, la presunción es que el Ayuntamiento de Tecámec, Estado de México, mejorara notablemente su administración pública.

En este sentido, se analizaron proposiciones y cuestionamientos, que se encuentran íntimamente relacionados con la normatividad y la legalidad, tales como:

- ¿Es legal el cobro de derechos municipales al comercio informal?
- ¿Se conocen las disposiciones del marco legal, normas y reglamentos de la jefatura de reglamentos del municipio de Tecámac, Estado de México?
- ¿Qué consecuencia tendría el desconocimiento de las facultades que le corresponden a cada funcionario municipal de la jefatura de reglamentos?
- ¿Es legal que estos funcionarios puedan cobrar contribuciones?
- ¿Se engendraría una pugna, entre el comercio ambulante (en constante aumento) con los funcionarios municipales, producto del desconocimiento de sus atribuciones y derechos de cada uno?
- ¿Se generaría un conflicto, si los recursos recaudados al comercio informal, no llegaran en su totalidad al erario municipal?
- ¿La implementación correcta de una política pública, puede evitar conflictos sociales?

En tales condiciones, a lo largo del presente trabajo, se intentara dar respuestas a los anteriores cuestionamientos, finalmente no se pretende agotar el problema mencionado, mas se intenta realizar una aproximación teórica y practica que sustente la implementación de la política pública municipal, con un soporte eminentemente normativo, el fin del presente trabajo es una investigación teorico-descriptiva, sobre la normatividad municipal, sé parte de la idea misma que las políticas públicas son un método, y para este caso en concreto, el modelo de

políticas públicas a utilizar: será el modelo de política incremental, basado en Lindblom, y por ende su método se basa, “en la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, que se toman para continuar e incrementar las acciones que determinan su correspondiente política pública y en la que generalmente los problemas se van resolviendo conforme van surgiendo”<sup>1</sup>.

En este orden de ideas, esta investigación en cuestión, es un análisis que parte de lo abstracto a lo concreto; aplicando a su vez el método deductivo, que va de lo general a lo particular, en un proceso de política pública, donde se destaca la etapa de la implementación.

En tal virtud en el esquema general de investigación se integran el capítulo primero, un marco conceptual, donde se definen los principales términos: Estado y Gobierno, Administración Pública, Políticas Públicas, el objetivo es dar una serie de condiciones conceptuales teóricas indispensables para desarrollar el estudio.

En el apartado segundo, se aborda las bases para la legalidad de la función pública municipal, se investigaran los Antecedentes Constitucionales, las facultades del Municipio, así como la coordinación de los tres ordenes de gobierno; con el objeto de sentar las bases para el estudio local de Tecámac, Estado de México.

En el último capítulo se hace un esbozo de lo que es el municipio de Tecámac, su situación socioeconómica y se abordara el estudio de caso en el pago de derechos de vía pública y el uso de suelo.

Por último se presentan las conclusiones y la bibliografía, en el cual se basara la investigación.

---

<sup>1</sup> Montes De Oca Malvaez, Juan. **Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno**, Fes Acatlán UNAM, México, p 37

## **CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL**

A continuación se definen términos básicos, que permitirán comprender la presente investigación, los cuales, a lo largo del desarrollo del trabajo de utilizarán; con la referencia, definición y enfoque que para evitar confusiones y mezcla de conceptos, tales como, Estado, Gobierno, y Administración Pública, igualmente nos permitirá conocer la importancia de lo que actualmente tiene la aplicación y el método de las Políticas Públicas.

### **1.1. Estado**

En primer lugar el termino Estado, es esencial considerar los diversos conceptos que se definen, tanto en la ciencia política y sociología, como en la rama del derecho, ya que nos dará una idea más clara y precisa de su significado, y así poder sentar las bases de la investigación.

Según García Máynez: “El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial del orden jurídico”<sup>1</sup>

Otra definición de Estado es la que formula Weber, donde el: “Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única

---

<sup>1</sup> García Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**, Editorial Porrúa, México, 1992, p 98



fuerza de "derecho" a la violencia"<sup>2</sup>

A partir de estas definiciones, se puede decir que el estado es poseedor de un poder superior, encarna a la sociedad misma y se asienta en un determinado territorio propio, y reclama para sí mismo, la violencia física legítima.

Ahora bien a partir, de lo anterior, una definición, más de Estado, sería la siguiente:

“El Estado históricamente es el resultante, de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos. Por esto resulta ser la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización”<sup>3</sup>

Por otra parte una definición de Estado que nos permitirá, vincular nuestra investigación con la Administración Pública:

“La organización político-jurídica de la sociedad, estructurada en un ente que denominamos Estado, supone la suma de intereses de los individuos para integrar lo que conocemos como interés público. Este interés colectivo asumido por el Estado, hace necesariamente la administración de los elementos básicos para llevar a cabo su realización como entidad. No es posible concebir una empresa sin aquellos elementos materiales, técnicos, y humanos, que mediante su manejo y aplicación adecuada, se combinen para su mejor aprovechamiento a fin de conseguir los fines que le son propios. Esto nos lleva a considerar que en toda empresa se requiere una organización que conjugue los elementos en cuestión. De

---

<sup>2</sup> Weber, Max. **El Político y el Científico**, Editorial Alianza, Madrid, 1982. pp. 83-84

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Estado, Gobierno y Políticas Públicas**, Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, México, 1996, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p 11

esta manera nos encontramos ante la más grande de todas las empresas, por la cantidad de elementos que comprende y por la naturaleza de sus fines: el Estado”<sup>4</sup>

En otro orden de ideas, Omar Guerrero<sup>5</sup> establece las funciones que realiza el Estado Moderno:

- Administración del Servicio Exterior;
- Administración de la Defensa;
- Administración de la Hacienda;
- Administración de la Justicia y
- Administración Interna.

A través de la primera función, entra en contacto con otros Estados, y busca el reconocimiento de su carácter autónomo frente a los demás; la segunda proviene de su legítimo derecho a defender su autonomía y por ende, su soberanía, la tercera y cuarta funciones son ejercidas al interior de la vida nacional: mientras que una tiene que ver con los medios de que se vale el Estado para allegarse los recursos económicos necesarios para realizar las demás funciones, la otra se aboca a hacer cumplir las normas elevadas a la categoría de leyes, para regular la conducta entre los individuos, y entre éstos con las clases sociales.

## 1.2. **Gobierno**

A continuación se referirá el termino Gobierno, partiendo como premisa que es parte del Estado y se identifica con uno de sus poderes, el llamado poder ejecutivo, también se puede afirmar que al Gobierno, le corresponde un papel central y de suma importancia, el de supremo conductor del Estado y citando a Edurne Uriarte<sup>6</sup> nos dice que: “Respecto a las funciones concretas de los Gobiernos, Hage, Harrop y

---

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos de Derecho Administrativo**, Editorial Noriega Limusa, México, 1991, p 43

<sup>5</sup> Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**, Ediciones INAP, México, 1989, p 45

Breslin han distinguido cinco funciones principales:

- 1) Ejercer la dirección general de la política nacional.
- 2) Supervisar la implementación de las Políticas Públicas.
- 3) Movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas Políticas.
- 4) Asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo, simbolizando la unidad del Estado-nación.
- 5) Ejercer el liderazgo en situaciones de crisis, es decir, el ejercicio de poderes efectivos en situaciones de emergencia”<sup>7</sup>

Las funciones dos y tres que se mencionan, es indispensable tenerlas en cuenta, ya que se encuentran íntimamente ligadas con la definición de Políticas Públicas.

Por consiguiente, podemos concluir y deducir la diferencia de Estado y Gobierno a partir de las siguientes bases:

El Gobierno constituye uno de los poderes del Estado, esto es, el poder ejecutivo y en este tenor, el Gobierno como un elemento indispensable e integrante del Estado se puede definir como: un conjunto de instituciones y organizaciones que presta principalmente servicios y productos, y ejerce funciones para satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad; esto además de ser la autoridad que conduce y rige la forma de gobernar.

Otro rasgo del termino de Gobierno a mencionar es la concepción política de la integración del Estado Mexicano, establece la coexistencia de tres instancias o niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal; posteriormente sé abordara con mayor profundidad, en el segundo capitulo, estos niveles de Gobierno.

La Administración Pública y la Política están estrechamente ligadas, ya que ambas

---

<sup>6</sup> Uriarte, Edurne. Op. Cit. p 5

<sup>7</sup> J Rod Hage, Martín Harrop, y Shaun Breslin. *Comparative Government and Politics*, Macmillan, Londres, 1993, pp. 313-314

constituyen diferentes aspectos de un mismo fenómeno: El Gobierno.

Omar Guerrero afirma que: “Cuando el Gobierno formula planes generales y decide su implantación es Política; cuando establece los medios específicos para su puesta en práctica es administración. Política es el Gobierno decidiendo, Administración es el Gobierno actuando”<sup>8</sup>

Y por ultimo el mismo autor nos menciona: “Gobierno: fuente de orden y voluntad política, es la Administración Pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la practica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, Editorial UNAM, México, 1982, p 101

<sup>9</sup> Ibid, p 102

### 1.3. Administración Pública

El término de “administración” originalmente se utilizó para nombrar una actividad relacionada a la prestación de servicios a otras personas. La palabra administración se deriva del latín *ministrare* que significa servir, cuidar, con ella se nombraba a la acción de servicio para la satisfacción de necesidades. De esta forma se entendió que la acción de administración la efectuaban aquellos individuos que prestaban servicios a la sociedad.

Subsecuentemente, el concepto de administración igualmente fue empleado para designar a los órganos encomendados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo un propósito doble: el órgano y su actuación, con el adjetivo de pública, cuando se le relaciono con el Estado.

“Es Pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección Política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Administración por que implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y evaluación.”<sup>10</sup>

Por Administración Pública, se entiende: “La actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”<sup>11</sup>

Por otra parte, también se define a la Administración pública; como que: “Es el campo que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y

---

<sup>10</sup> Véase Montes De Oca Malvaez, Juan. **Apuntes del Seminario: Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, Modulo I**, Fes Acatlán UNAM, México, Abril 2007, p 15

<sup>11</sup> Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p 152

dirección de fuerza de trabajo, recursos, y poder para activación de la política del Gobierno... a su vez el interés esencial de la Administración Pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental”<sup>12</sup>

Por otra parte, en este mismo sentido, Omar Guerrero dice:

“En sentido lato, Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En sentido estricto, Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada, Consiste en una capacidad que produce civilidad”<sup>13</sup>

Aguilar Villanueva por su parte afirma: “La nueva Administración Pública poco comparte con la vieja y repetida división del trabajo, según la cual los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste la nueva Administración Pública se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos”<sup>14</sup>

De las anteriores reflexiones, podemos deducir que: La Administración Pública es un sistema sólidamente estructurado según las características propias de cada país, del tipo de gobierno y del modelo burocrático, su compleja organización esta relacionada con los ordenes jerárquicos ya establecidos por la estructura como son: la división del trabajo, las relaciones formales, el concepto de estabilidad política y la carrera administrativa.

---

<sup>12</sup> Guerrero, Omar. Op, Cit. pag. 106

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. **Principios de Administración Pública**, Exposición realizada en el Aula Máxima de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- Santa Fe de Bogotá, D. C. Unidad de Publicaciones ESAP, Colombia, 1997, pp 27-28

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **Políticas Públicas**, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, No 4, México, 1990, p 251

Por la complejidad del contenido de la Administración Pública, como organismo y actividad, se hace necesaria la concurrencia de diversas disciplinas que aportan sus principios y sus leyes desde sus ángulos particulares, tales como la economía, la política, la sociología, el derecho, etc. La economía interviene con sus principios para alcanzar la eficiencia en la utilización de los medios que la Administración Pública utiliza; la política aporta sus reglas en vías de la consecución de los objetivos del poder; la sociología, por su parte, interviene en el estudio de las interrelaciones de los individuos que integran el Estado, y que son objeto de su actuación; y el derecho con la normatividad que el Estado emite para su administración y para la regulación de sus relaciones con los administrados. Haciendo un breve recuento y, resumiendo las anteriores definiciones se puede afirmar que la Administración Pública es: La actividad que realiza el Estado para el logro de sus fines, a través de una serie de instituciones, debidamente organizadas y coordinadas, para la formulación e implementación de la Política del Gobierno, en donde actualmente, es indispensable el rasgo de la racionalidad, entendida esta, como la eficacia y eficiencia en la Administración Pública contemporánea, cabe también, destacar algunos de los principales roles de la Administración Pública actual:

- a) Preservación del sistema político,
- b) Salvaguardar la estabilidad y el orden,
- c) Prestación de servicios públicos, así como de servicios sociales,
- d) Promover la inversión pública y el desarrollo económico;

Cada uno de los anteriores roles tienen un gran impacto en la sociedad, ya que la sociedad, esta en una constante transformación y requiere de un permanente mejoramiento de la Administración Pública.

#### 1.4. Políticas Públicas

En el contexto de las Políticas Públicas, se definirá en primer lugar su origen etimológico, y su relación con las conceptualizaciones de *polycy*; *politics* y *police*, para posteriormente definir el término, y en otro orden de ideas, lo que conoceremos como etapas de las Políticas Públicas, en la cual, se destaca la etapa de la implementación, para hablar específicamente del caso que nos atañe, el cual es el municipio de Tecámac, y por último situar a las Políticas Públicas en un contexto del Gobierno federal en nuestro país.

“Política Pública implica, de suyo, una reiteración, si atenemos al significado del vocablo. Política es una tópica que se constituye en el plano de la esfera pública (*polis*), de las relaciones entre los sujetos (*koyné*), los acuerdos y negociaciones establecidas por ellos en relación con los intereses de representación social: esto es, si no perdemos de vista que política es negociación, sin confundir el acto o proceso con la especificidad de un acuerdo comercial. La acepción Política Pública despliega un cúmulo de inferencias contenidas en la dialéctica esfera pública-esfera privada (*oikos*)”<sup>15</sup>

Para entender el estudio de las Políticas Públicas es indispensable partir de la conceptualización del término *policy* indebidamente vertida al español como política, ha propiciado frecuentes errores de interpretación, la *policy* tiene una índole más amplia que las reglas y las regulaciones administrativas por los gobiernos, no se explica por sí misma sino que es una categoría analítica.

En las naciones de habla inglesa se usan las palabras *politics*, *policy* y *police* con acepciones o significados diferentes. *Politics* se traduce como lo entendemos en español por política, esto quiere decir, la lucha por el poder, el sistema de partidos en busca del poder político, influir en la opinión pública, la defensa de los intereses

---

<sup>15</sup> Hoyos Medina, Carlos Ángel. **Revista del CESU-UNAM**, Investigador del CESU-UNAM  
<http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles/79-80-html/79-07.htm>



de los diferentes grupos elitistas o el poder que ejercen los medios de comunicación. *Police* se transfiere al idioma español como policía, lo que hace referencia a salvaguardar el orden público.

Por lo que se refiere a la *policy*, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva del alemán como policey, en inglés como *policy* al igual que otros términos carecen de equivalentes en español y en el francés<sup>16</sup>

En inglés *policy* significa curso de acción o inacción y algunas veces proceso, que muestra a la Política Pública bajo la forma de un programa de acción, es decir se identifica a la Política Pública con el programa de acción gubernamental, por consiguiente, debe entenderse a las Políticas Públicas como un conjunto de acciones, decisiones e iniciativas del régimen político en turno frente a situaciones socialmente problemáticas y en algunas ocasiones imprevistas, que buscan la solución de estos problemas para resolverlas o en un caso extremo, llevarlas a un nivel manejable.

A raíz de lo anterior la Política Pública se asimila al concepto de *policy* que está más relacionada con los *outputs*, es decir, la acción pública. No se puede hablar de Política Pública si la intencionalidad no se concreta en la realidad.

El término de Políticas Públicas se describe como: “Aquello que el Gobierno escoge hacer o no hacer”<sup>17</sup>

También, otra definición sería: “Las Políticas Públicas son una tecnología de Gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Véase Montes De Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. p 28

<sup>17</sup> Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1984, pp. 1-2

<sup>18</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, Edit. INAP, México, p 112

Por Política Pública puede entenderse, “conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevadas a niveles manejables...se debe confundir la Política Pública con la ley o la norma, ni tampoco se asimila a la política económica. La Política Pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. La Política Pública supone tomas de posición que involucra una o varias instituciones estatales”<sup>19</sup>

Otra definición de las que son las Políticas Públicas: "las Políticas Públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear Políticas Públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las Políticas Públicas. La búsqueda recíproca de la política y las Políticas Públicas representa una modernización de la esfera pública. En torno a Políticas Públicas se puede: acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y discusiones de manera específica, precisar las diferencias, vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno. Los partidos, los grupos sociales y las personas requieren interiorizarse hacia el análisis de Políticas Públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición. y la reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de Políticas Públicas. Primero la función, después el organigrama y solo hasta que cambie la función; un gobierno con entradas y salidas.”<sup>20</sup>

Por otra parte Manuel Canto nos dice: “Uno de los dilemas fundamentales en el estudio de las Políticas Públicas es la relación que pueda atribuírseles con la política; poniéndolo como interrogante se puede decir: ¿la política es la fuente de

---

<sup>19</sup> Vargas, A. V. **Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas**, Almuneda Editores, Bogotá, 1999.  
<http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2e2.htm>

<sup>20</sup> Lahera, P. Eugenio. **Política y Políticas Públicas**, Serie Políticas Sociales, No 95, Ed. Series CEPAL, Agosto de 2004, <http://eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/19485/P1>

las Políticas Públicas? o, al contrario, ¿las políticas Públicas hacen la política?; Aquellos que opten por la respuesta afirmativa al primer interrogante destacarán el paradigma racional-secuencial, según el cual las Políticas Públicas no pueden sino ser el resultado y la decisión política; quienes opten por la segunda pondrán el acento en la dimensión confrontativa-discontinua de la elaboración de las Políticas Públicas, ubicándolas como una de las arenas fundamentales en las que se libra la lucha política, en México, es fundamental ubicar este interrogante tanto por el actual proceso de transformación de la política, en el que se redefinen identidades, actores, valores, normas y relaciones entre ellos (al final de cuentas un proceso de redefinición del ámbito público) como por la desconfianza con que inicialmente fue visto el enfoque de Políticas Públicas; tal vez por privilegiar el análisis de fenómenos acotados y tomar distancia de la planeación total, así como por el mayor desarrollo experimentado en los Estados Unidos, con su consecuente carga de positivismo y pragmatismo, las Políticas Públicas fueron ubicadas como parte del paquete intelectual con el que entraron en México las reformas que ponían al mercado en el centro de la vida social.

Una relectura de la dimensión política de las políticas pone de relieve la relación entre las *policies* y *la politics*, la cual puede contribuir a desbloquear discusiones y a valorar las tareas que en la transición política debe cumplir este instrumental analítico”<sup>21</sup>

Se conoce el uso de las Políticas Públicas, como: “El uso de las Políticas Públicas contribuye a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportunamente y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos”<sup>22</sup>

Y una última definición, donde se aborda el análisis de las Políticas Públicas, nos dice Baradach lo siguiente: “El análisis de Políticas Públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras

---

<sup>21</sup> Canto Chac, Manuel. “Políticas Públicas”, *El Léxico de la Política*, Edit Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 587-592

<sup>22</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, Edit. Porrúa, México, 1992, p 10

ciencias para resolver -justa y eficientemente- problemas concretos de Política Pública”<sup>23</sup>

A partir de las anteriores definiciones, se puede sintetizar lo siguiente: Las Políticas Públicas se presentan bajo la forma de un conjunto de practicas y de proposiciones que emanan de uno o varios actores públicos, estas practicas de la autoridad pública, en un determinado momento pueden ser forma de intervención, reglamentación, previsión, provisión de prestaciones, represión, etc.

En el caso de México, el uso de la tecnología de Gobierno, que nosotros conocemos como Políticas Públicas, ha cobrado mayor importancia, ya que el objetivo es proveer a los gobernantes de soluciones, que les permitan enfrentar problemas, que muchas veces son imprevistos.

Es importante mencionar que no se debe confundir a las Políticas Públicas con una norma o una ley, ni tampoco se asemeja a la política económica, las Políticas Públicas implican un acto de poder e incluyen la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder, por lo tanto las Políticas Públicas suponen tomas de posición, que a su vez, propician involucrar a una o varias instituciones estatales o municipales.

Algunas de las características que tienen las Políticas Públicas, son:

Contenido: La actividad política se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan recursos para generar resultados o productos, con los que el analista examina como un problema de investigación para la acción.

Un Programa: Una Política Pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, existe un marco más general en que se integra estas actividades. Aunque el marco no este explícitamente definido debe poderse distinguir su

---

<sup>23</sup> Baradach, Eugene. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**, CIDE, México, 1998, p 6

articulación de los actos una estructura relativamente permanente de referencia u orientación.

Una orientación normativa: Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino de la expresión de finalidades y preferencias que el decisor consciente o no, voluntariamente o influido por distintos intereses y circunstancias, no pueden dejar de asumir. Los actos traducen orientaciones, satisfacen determinados intereses, portando ciertos valores, tendiendo hacia objetivos específicos.

Un factor de coerción: La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. Este posee una legitimidad que es la de la autoridad legal y la de ejercicio, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. El acto público se impone así legalmente. La autoridad se impone a la colectividad.

Una competencia social: La Política Pública se define por su competencia, los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses, los comportamientos de los administrados.<sup>24</sup>

Por otra parte, los elementos que integran una Política Pública son:

**Actores**: Los principales integrantes en la formulación y ejecución de la Política Pública.

**Escenarios**: Supuestos a futuro, basados en la actuación pasada y presente de los actores.

**Gobernabilidad**: Sagacidad del Gobierno para dirimir los conflictos y obtener resultados satisfactorios entre las partes involucradas en el conflicto.

**Ecología**: Se le da suma importancia al equilibrio entre los seres humanos y el medio ambiente.

---

<sup>24</sup> [www.politicayactualidad.com/textos.asp?id\\_textos=534&id\\_seccion=6](http://www.politicayactualidad.com/textos.asp?id_textos=534&id_seccion=6)

**Agenda de Gobierno:** Entendida como el conjunto de problemas que se estima pertinente darle prioridad, dependiendo de la premura.

En este mismo orden de ideas, usualmente para la elaboración de Políticas Públicas se estipulan cuatro etapas:

- Análisis
- Diseño y Formulación
- Implementación
- Evaluación

La primera etapa se refiere al reconocimiento del Gobierno de que existe un problema, y a su eventual solución, se analiza el problema y se discute su probable solución, para posteriormente incorporarlo a la agenda como un asunto de Gobierno; esto es lo que se conoce como agenda de Gobierno o agenda de los poderes públicos.

Con respecto a la Agenda de Gobierno, es considerada como una respuesta a las necesidades de la actualidad, y se define como el conjunto de temas que se considera pertinente atender bajo un contexto determinado y que para formar parte de la agenda, Subirats menciona lo siguiente: “el problema debe asumir alguna de las siguientes características:

- a) Que alcance proporciones de crisis
- b) Se diferencie de una problemática más general
- c) Sea una situación emotiva manejada a través de medios de comunicación
- d) Que alcance importancia global aunque en su principio haya sido particular
- e) Que se relacionen con el poder o la legitimidad
- f) Que se relacionen con tendencias o valores de moda”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p 52

Son dos los tipos de Agenda de Gobierno:

1) Agenda Sistemica, Pública, o Constitucional

Se conforma por los asuntos que los integrantes de una comunidad o grupo político consideran merezcan atención pública. Se integra por cuestiones abstractas, generales y globales (muchas personas tienen el mismo sentir)

2) Agenda Institucional, Formal o Gubernamental

Son el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Se caracteriza por ser específica, enfocándose a temas concretos.

La etapa de diseño y formulación, se refiere a la información disponible para el análisis del problema, también se refiere a ¿quién desarrollara la solución y cómo?; así como ¿quien administrara esa solución y cuantos recursos (financieros, materiales y humanos) requerirá su aplicación?.

La tercera etapa se hace alusión a la implementación o ejecución de las Políticas Públicas, en el caso concreto de Tecamac, corresponde al Gobierno Municipal esta tarea, y en especial a la jefatura de reglamentos, como posteriormente abordaremos el tema correspondiente; es importante mencionar lo siguiente, la implementación es la etapa en la cual se concretan los análisis realizados acerca del asunto, la forma en que se va abordar, a través de que medios, objetivos, alcances, requerimientos, entre otros factores involucrados. La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Esta se plasma por lo general en un estatuto, aunque pueden presentarse en forma de órdenes ejecutivas o como decisiones normativas, plasmadas en un reglamento.

Por ultimo la etapa de la evaluación, es juzgar si la Política Pública es correcta y cumple con los objetivos que se le plantearon, a su vez constatar el nivel de eficiencia y eficacia, para lo cual fue creada, sobre la evaluación, cabe destacar lo

que dice Carlos Ruiz Sánchez: “para evaluar una Política Pública se pueden considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1.- Especificación de objetivos
- 2.- Obtención de la información necesaria
- 3.- Verificación de la pertinencia
- 4.- Precisión de la suficiencia
- 5.- Valoración de eficiencia y eficacia
- 6.- Ponderación de los efectos
- 7.- Obtención de conclusiones
- 8.- Formulación de propuestas de acción futura”<sup>26</sup>

El crear una Política Pública y ponerla en marcha, para determinado problema, no necesariamente garantiza en todos los casos, el beneficio de un mayor número de personas, ni la optimización de los recursos, probablemente la parte teórica puede ser muy buena o incluso excelente, sin embargo, la forma en que se implemente o ejecute será determinante; Es decir que los resultados sean palpables y verificables, ya sean estos positivos o negativos.

Para esto, el proceso de evaluación puede ser subjetivo, ya que este dependerá de las personas que lo estén realizando; para evitar esto, se puede efectuar la evaluación desde distintas perspectivas (modo del resultado, modo del insumo, o modo del proceso) de tal modo los resultados serán más precisos y concretos y abarcarán mucho más, Una vez obtenidos los resultados se podrá hacer una síntesis de los mismos, para una mejor y acertada toma de decisiones.

Para Majone, los modos generales de evaluación son

° Modo de Resultado

---

<sup>26</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, Edit. Plaza y Valdés, México, 2002, pp. 41-42



La evaluación se concreta en los productos o consecuencias de una actividad particular. Se basa en comparar los objetivos con los resultados. Su inconveniente es que no proporciona herramientas para la toma de decisiones.

° Modo del Insumo

Destacan en importancia los recursos, habilidades, y personas que participan en la actividad. Fija su atención en la calidad y cantidad de los recursos disponibles para el desarrollo de una actividad o del programa en general.

° Modo del Proceso

Son muy importantes los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos, y de otra clase productos y/o resultados.<sup>27</sup>

Por otra parte cabe mencionar, que la metodología de las Políticas Públicas puede en algún momento, ser estricta o flexible, depende el caso, nos dice según su perspectiva, Carlos Ruiz Sánchez en su manual, el método incremental es el mejor, ya que: “La modificación continua de las Políticas es la característica fundamental del incrementalismo, que es el método más frecuente y conveniente para operar una Política Pública. Aun así, muchas veces se requerirá que el apoyo teórico provenga de una ley o de algún otro instrumento jurídico que permita obtener recursos físicos y financieros, jurisdicción, o apoyo autoritario, por citar algunos ejemplos.”<sup>28</sup>

También nos menciona, el respaldo Ideológico-Político que contendrá la Política Pública, “La elaboración de una Política Pública requiere del conocimiento lo más preciso posible de los proyectos del gobierno, de los programas, de los recursos, y de la orientación de sus actos relacionados con el campo en el que se pretenda desarrollar la Política Pública.

---

<sup>27</sup> Majone, Giandomenico. **Evaluación y Responsabilidad en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**, Edit. FCE, México, 1999, p 219

<sup>28</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. Op. Cit. p 44

Para obtener esta información se deberán investigar las fuentes más fidedignas que se encuentren, y hacer un análisis político de ellas para identificar la ruta que deberá seguir la Política Pública, las fuentes de investigación de este elemento, se encuentran entre otras, en:

- La Constitución política
- Las leyes generales y específicas
- Los planes globales de desarrollo
- Los programas sectoriales
- Los informes presidenciales
- Las iniciativas de ley del Ejecutivo
- Las comparecencias en el Congreso de los Secretarios de Estado
- Las declaraciones y mensajes políticos
- Las notas periodísticas y las entrevistas

El análisis de estas fuentes resultara en la identificación de la ideología estatal, en los términos del rumbo que lleva o llevara la política a partir de la toma de una decisión política. Es decir, permitirá identificar las tendencias del poder ejecutivo sobre talo cual asunto tributarlo de una Política Pública.”<sup>29</sup>

Para terminar el contexto de Políticas Públicas en México, el Gobierno Federal, creo la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y Crecimiento con calidad, esta Oficina esta a cargo de Eduardo Sojo, y tiene como algunas de las principales funciones, las siguientes:

°Apoyar en general y en lo particular al C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el cumplimiento cabal de las responsabilidades y facultades que le confiere el articulo 89 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>29</sup> *Ibíd*em, p. 28

°Coadyuvar en el logro de las Políticas Públicas mediante la definición de espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y de responsabilidad propios de los sectores social y privado así como el grado de intervención que corresponde al Estado.

°Contribuir a que la ciudadanía este mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las **autoridades**.

°Propiciar el desarrollo regional bajo el fundamento del respeto a la libertad de cada región y entidad para controlar su propio destino en armonía con el resto del país.<sup>30</sup>

### 1.5. **Función Pública Municipal**

Bajo el rubro de Función Pública, los conocedores de la materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, nos menciona Sartori: “la función es una formulación relacional”<sup>31</sup>, ya que el termino de Función Pública es inherente al concepto de Estado, por consecuencia el concepto función denota acción, actividad y lo publico es relativo al Estado, de lo que se deriva que la Función Pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

En lo que se refiere al municipio, cabe resaltar que es el nivel de gobierno más cercano a la población y se relaciona con los gobiernos estatal y federal por la concurrencia de sus funciones y servicios. En los últimos años se ha establecido un proceso de fortalecimiento a partir del reconocimiento como una entidad de gobierno, como una institución pública que puede diseñar su propia estructura administrativa, así como por el fortalecimiento de sus finanzas, a través del

---

<sup>30</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>31</sup> Sartori, Giovanni. **La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales**, Edit. F. C. E., México, 2000, p 304

aumento paulatino de sus ingresos, lo que le ha permitido tener un mayor grado de iniciativa y creatividad para hacer frente a las necesidades de la comunidad.

Se le faculta para administrar libremente su hacienda y administrar su patrimonio, determinar sus programas y planes de desarrollo y la facultad de expedir bando y reglamentos en materia administrativa, a través de los cuales se regula el funcionamiento interno de la administración municipal, la prestación de servicios públicos y los que norman los derechos y obligaciones de los ciudadanos y vecinos de la municipalidad.

El gobierno en el municipio está representado por el Ayuntamiento, el cual es electo por los ciudadanos para la representación de los mismos y la satisfacción de sus necesidades, el Ayuntamiento es un órgano deliberativo integrado por un Presidente, que también encabeza la administración municipal, síndicos, que tienen la función de representación jurídica del municipio y vigilancia de las finanzas públicas, y regidores que a su vez tienen funciones de supervisión y gestoría.

La administración pública municipal es el órgano ejecutor de las decisiones políticas procesadas en el órgano de gobierno, es decir, la instancia que deberá proporcionar los bienes y servicios que requiere la ciudadanía.

La Función Pública Municipal es mantener el equilibrio entre actores y recursos, esto generara un sano equilibrio que devengara en un desarrollo sustentable para el municipio. Uno de estos factores que incidirá en ello, será conocer las bases para la legalidad de la Función Pública Municipal, esto creara credibilidad y certidumbre y delimitara las funciones de los diversos actores públicos, generando un clima que evite el surgimiento de conflictos con la ciudadanía y con los distintos grupos organizados que emanan de esta, y que gravitan en lo político, social y económico del entorno municipal.

Para evitar que la ciudadanía tenga la percepción de un supuesto alejamiento de las entidades gubernamentales hacia las necesidades de la sociedad, esto básicamente, reflejado, en el no-cumplimiento de la normatividad que regulan las actividades cotidianas de los funcionarios municipales, en este sentido, se presenta el desconocimiento, la transgresión o la facilitación de parte de los servidores públicos para el incumplimiento de sus obligaciones, lo anterior generaría la indiferencia por parte de los ciudadanos a buscar el menor contacto posible con las instituciones gubernamentales.

Y por último esto propiciaría la autogestión de los intereses colectivos con los que se identifica el ciudadano en lo individual, lo que llevaría a una sustitución de facto de las entidades gubernamentales y por tanto a una apropiación de los espacios públicos, a través de la ejecución de acciones que no son procesadas social ni políticamente, lo produce por consecuencia una disminución sensible del margen de la Función Pública Municipal.

Debido a lo anterior, el ejercicio de la Función Pública Municipal requiere de eficacia y eficiencia. La eficacia entendida como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente<sup>32</sup>

La eficacia es alcanzar resultados, y lograr los objetivos. Se es eficaz cuando se cumple, el mejor control de la eficacia lo encontramos en un buen plan de gobierno con programas sectoriales, territoriales, espaciales, sustentados en objetivos y metas; los cuales se pueden estimar por los resultados obtenidos, el avance de los objetivos y metas se expresa tanto cualitativamente como cuantitativamente, es decir, por medio de dos indicadores el de calidad y el de cantidad.

---

<sup>32</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. **Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso**, Edit. CIDE y Miguel Angel Porrua, México, 2000, p 22

Entre tanto, la eficiencia se puede interpretar como productividad: hacer mejor las cosas, en menos tiempo y con menor gasto de recursos. Sin embargo, ser ineficiente en la Función Pública también es sinónimo de corrupción y es aquí donde es factible ampliar el concepto de la eficiencia vinculándolo a la ética en el servicio, como su nombre lo indica, requiere de la capacitación permanente de los servidores públicos, es cuando al interior de la institución se simplifican y transparentan los procedimientos, emerge el espíritu institucional y se hace conciencia del trabajo en equipo, y por ende la corrupción se minimiza, por lo anterior, la Función Pública es la capacidad del Estado de lograr que las expectativas de la sociedad sean cumplidas cabalmente.

En el mismo orden de ideas Castelazo firma que: “distíngase el legítimo acceso al poder mediante el voto y la legitimación en el mismo a través del desempeño cotidiano en el cargo público. La forma de legitimar la Función Pública desde el poder, significa poner atención en dos aspectos íntimamente relacionados pero diferenciados en sus métodos y procedimientos específicos: la eficacia y la eficiencia.”<sup>33</sup>

La Función Pública Municipal debe caracterizarse por ciertas actitudes y ciertas herramientas, como pueden ser:

- Compromiso de servicio público con la obligación de responder por la gestión.
- Normas y procedimientos coherentes para la implementación de políticas y el manejo de recursos públicos.
- Clara asignación de responsabilidades de funcionarios públicos.
- La existencia de un sistema efectivo de fiscalización que permita sancionar el incumplimiento de los funcionarios públicos en sus obligaciones pertinentes de

---

<sup>33</sup> Castelazo, José Rafael. **La Legitimidad Política de la Función Pública**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p 5

sus cargos, bajo un procedimiento sencillo, claro, rápido y costoso, para el servidor público que intencionalmente no cumpla con la normatividad.

Entre otros.

Para una posterior explicación de lo anterior, es preciso mencionar que en el siguiente capítulo, se dará una detallada explicación sobre las bases para la legalidad de la Función Pública Municipal.

Para terminar con este apartado, es relevante conocer las actividades que realiza la Secretaría de la Función Pública, en las que se destacan las siguientes:

#### ACCIONES GUBERNAMENTALES PRIORITARIAS

- Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
- Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
- Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
- Mejorarla regularización, la gestión y los procesos de la SFP.
- Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> [http://200.34.175.29.8080/wb/SFP/quienes\\_somos](http://200.34.175.29.8080/wb/SFP/quienes_somos)

## 1.6. Comercio Informal y Comercio Ambulante

La situación económica actual en México, muestra un panorama problemático en cuanto a la falta de empleos bien remunerados, ésta es alguna de las causas principales de la proliferación del comercio informal; con el crecimiento de la población urbana y la incapacidad del gobierno para satisfacer sus demandas, la actividad comercial empezó a practicarse masivamente, al margen y sobre la ley.

El concepto de comercio informal tiene su origen en la realización de la actividad económica en forma lícita, como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 5º, señala que no se puede impedir a ninguna persona que se dedique al comercio que le acomode, siendo lícito, condicionando el ejercicio de esta libertad a determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, o a resolución gubernamental cuando se ofendan derechos de la sociedad. Pero, sin embargo se basa en fines ilícitos para su realización, un claro ejemplo es el comercio ambulante; el cual es definido por la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución del DDF, y a su vez homologado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y La Cámara Nacional del Comercio (CANACO) como: “agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía pública o terrenos ya sea propiedad del gobierno o no y que carecen de la más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado”<sup>35</sup>. Los comerciantes ambulantes los encontramos en puestos fijos, semifijos o en forma ambulante. En este mismo tenor: ambulante quiere decir el que se traslada de un lado a otro sin establecerse en un punto fijo, mismos que existen y causan problemas menores. Según el artículo 135 de la ley de Hacienda del D.F., define al comerciante ambulante como la persona que usa las vías públicas del Distrito Federal para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, ya sean en puestos fijos, semi-fijos o en forma ambulante.

Existen varias concepciones sobre la definición del comercio ambulante, algunos lo

---

<sup>35</sup> Citado en la obra de Moisés Castillo, **Vía Pública y comercio informal en la Ciudad de México**, p 23



llaman “sector informal de la economía”, otros “economía subterránea”, “economía ilegal”, “economía sumergida”, y a los que ejercen esta actividad se les nombra “trabajadores informales”, “trabajadores independientes”, “trabajadores por cuenta propia” o “cuenta propista”, etc..<sup>36</sup>

La Organización Internacional del trabajo (OIT), los define como un sector no ordenado, reconociendo la presencia de un gran número de ciudadanos pobres que producen bienes y servicios sin que sus actividades estén reconocidas, estructuradas o reglamentadas por el Estado.

Por otra parte, si bien el comercio no es propio de civilizaciones recientes, ya que en la antigüedad, siendo el hombre sedentario, los habitantes de los poblados más pequeños acudían a las ciudades más grandes para intercambiar sus productos y servicios, en un proceso mercantil denominado trueque; este tipo de comercio podría identificarse como el antecedente más próximo al ambulante.

También en el Nuevo Testamento se mencionan los nuevos mercaderes escritores de la Edad Media y del Renacimiento, también aluden a los comerciantes y en la etapa del surgimiento del capitalismo, los autores clásicos y marxistas mencionaban la intensidad de las actividades de intercambio de mercancías y servicios de las ciudades.

Lo anterior se debe a que las personas prefieren un espacio libre de vigilancias y de otras reglas establecidas para controlar y regular esas actividades comerciales.

Antes de la conquista por los españoles, el comercio era realizado en tianguis o mercados, los cuales generalmente se establecían cuatro veces al mes en cada punto (Xochimilco, Texcoco, Zumpango, y Tacuba).

Los tianguis más importantes eran los de Tlatelolco y Tenochtitlan, a ellos llegaban productos provenientes de diversas regiones del continente.

---

<sup>36</sup> José González, **El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas**, p 36

Ya en la década de los sesenta, con la escasez del proceso de industrialización comienza a expresarse la economía informal como fuente de trabajo. Se expande en la década de los setenta como consecuencia del aumento crónico del desempleo y en la década de los ochenta se desarrolla y consolida como un sector de la economía.<sup>37</sup>

Posteriormente ya en los noventa y en los albores del siglo XXI, hemos presenciado un crecimiento desmedido y fuera de control, prácticamente en todas las ciudades del país, conllevando con esto el surgimiento de un sinnúmero de problemas y conflictos con este sector.

La economía informal como un nuevo suceso socioeconómico y manifestación social, obedece principalmente a dos aspectos:

° El coyuntural:

La economía formal y el aparato productivo de bienes y servicios han sido incapaces de proporcionar empleo estable y bien remunerado a los trabajadores en general y a los jóvenes y mujeres que se incorporan cada año al mercado de trabajo, lo cual se agudiza por los programas de reajuste económico, las migraciones internas y externas, sobre todo a las grandes ciudades, provenientes del campo o de las ciudades pequeñas y poblaciones marginales.

° El estructural:

Aunque la economía informal inició por la insuficiencia del desarrollo industrial, se ha convertido en una situación permanente, como consecuencia de la crisis del capitalismo y posteriormente del neoliberalismo, y la incapacidad del gobierno de generar empleos bien remunerados.

Para los trabajadores de la economía informal esta actividad ha sido la vía para satisfacer sus necesidades elementales, entre las que se encuentran las siguientes:

- Los ingresos que perciben son superiores a los mínimos establecidos que se

---

<sup>37</sup> [http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3\\_.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_.html)

pagan en el país.

- La continua amenaza del desempleo y la inestabilidad en el trabajo asalariado.
- La idea de independencia frente al trato de los patrones.
- La ilusión de la mejoría por el esfuerzo propio.

En este sentido, como resultado de lo anterior surgen desventajas al entrar a este sector, tales como:

°Inestabilidad en los ingresos

°La falta de seguridad laboral

°La ausencia de prestaciones

°Los riesgos propios de la ocupación(desalojos y/o peleas con otros ambulantes)

Como consecuencia de lo visto anteriormente, el comercio ambulante ocasiona los siguientes problemas:

- Problemas políticos
- Contaminación visual y genera ruido excesivo
- Inseguridad pública
- Obstrucción de las vialidades
- Bloqueo de calles, entre otras.

De todo lo anterior, dio pie a la creación de las organizaciones de comerciantes ambulantes, ya que al crecer el comercio ambulante también crecieron las expectativas del mismo, los ambulantes se solidarizaron y peleaban juntos por mejores espacios, por el incremento de sus ingresos, por la rotación de productos, por la exigencia de sus “derechos como ambulantes”.

Las organizaciones de ambulantes brindan protección principalmente porque:

A través de esta estructura se pueden defender los lugares de trabajo de los vendedores frente a las amenazas de desalojo de las autoridades; así como también buscan obtener beneficios, condonaciones y hasta posiciones políticas en tiempo de elecciones.

Aparte del comercio ambulante, como comercio informal, tenemos a los mercados públicos, cuyo control y registro de los comerciantes que existen ahí se amparan como gremios afiliados a los partidos políticos que aprovechan las uniones de comerciantes para lograr apoyos electorales.

También es importante mencionar, a las grandes ciudades del país que han ido presenciado, como sus calles son invadidas por vendedores ambulantes que logran remuneraciones inestables, pero a veces más elevadas que las del trabajo manual, y que encuentran en esta actividad su fuente de sobrevivencia en la ciudad; esto es producto como menciona Alicia Ziccardi: “La ciudad de México al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas al entrar en la modernidad con grandes saldos de pobreza (producto de desempleo y el subempleo que caracterizó a las economías) ven expandir las actividades informales, las cuales generan efectos no sólo sobre el mercado de empleo sino sobre la propia estructura urbana(...)la masiva presencia de vendedores ambulantes, principalmente en el centro de la ciudad, genera al gobierno fuertes tensiones con los comerciantes establecidos y sus organismos de representación empresarial, con diferentes sectores sociales que reclaman orden en los usos del suelo y con las instancias encargadas de fomentar el turismo ya que no se puede circular libremente”<sup>38</sup>

Para finalizar, deduciremos que el comercio informal en nuestro país está conformado por el comercio ambulante que se practica en la calle y por los mercados públicos, y que son informales porque se realiza la actividad comercial al margen de la ley, esto es, al no haber desarrollo industrial en nuestro país para crear empleos bien remunerados y la gran carga fiscal que conlleva a crear una empresa, el individuo prefiere la economía informal que le permita recibir un ingreso mayor al salario mínimo y no pagar ni un solo peso por lo que se

---

<sup>38</sup> Ziccardi, Alicia. **GOBIERNOS LOCALES: ENTRE LA GLOBALIZACION Y LA CIUDADANIA, Reflexiones Sobre las Transformaciones Recientes en el Distrito Federal**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; Instituto Mora, tomado de **DESARROLLO REGIONAL Y URBANO**, Tendencias y Alternativas, Tomo I, José Luis Calva, Coordinador General, Ed. Juan Pablos Editor, México, 1995, p 150

gana, al fisco.

## **CAPITULO II. RECAUDACION MUNICIPAL**

Nuestra carta magna nos establece como toda obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos en todos los niveles: federación, estados y municipios de la manera equitativa y proporcional que disponga la ley, en ésta disposición se encuentra la legalidad de nuestros impuestos y tributos.

La misma **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, ha dado al municipio facultades para allegarse de recursos y cubrir esos gastos a través de contribuciones que la **legislatura estatal** establezca.

En nuestro caso particular, hablamos del municipio de Tecámac, en el Estado de México, y los ingresos que percibe por parte del comercio informal, si este es un comercio informal no reglamentado, sus contribuciones no deberían estar sustentadas por la Ley.

Pero de acuerdo a la **Legislación Estatal**, el comercio informal, forma parte de los contribuyentes al gasto público municipal. tienen la obligación de pagar derechos por el uso de vías y espacios públicos para el desarrollo de su actividad.

El desarrollo del presente trabajo nos marca la normatividad y legalidad existente para pagar este tipo de derechos, desde nuestra **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, pasando por la **Ley Orgánica Municipal del Estado de México** y la **Ley de ingresos de los Municipios** para determinar que la **Legislatura Estatal del Estado de México**, es la que aprueba este tipo de recursos y llegar finalmente a los comprobantes que expide la Tesorería Municipal a él comercio informal, los cuales no cumplen con los requisitos fiscales Federales y por lo mismo se presta a malos manejos de los ingresos, por este tipo de recursos recaudados.

Es importante mencionar que la Federación no ha podido llegar a un acuerdo con este tipo de comercio informal, para que de alguna manera contribuya al gasto público, y pueda acercarse a los Municipios y unificar leyes, y por ende la Federación captar éstos ingresos y el Municipio los obtenga de manera más eficiente, más sin embargo la naturaleza de cada uno de ellos es sumamente diferente, ya que a nivel Federación son impuestos por los ingresos que percibe de esta parte de la sociedad y para el Municipio son derechos, pero a fin de cuentas no dejan de ser contribuciones.

## **2.1. Antecedentes Constitucionales**

La situación actual en nuestro país nos muestra un panorama problemático en cuanto a la falta de empleos bien remunerados. La proliferación del comercio informal, llamado comúnmente comercio ambulante es el resultado entre otros de esta situación. El gobierno Federal a través de la secretaria de Hacienda y Crédito Público ha incorporado la obligatoriedad de inscribirse a los comerciantes de la vía pública con puesto fijo o semifijo al Registro Federal de contribuyentes, y pagar su crédito fiscal correspondiente, dichas situaciones no se han cumplido como eran de esperarse por parte de las autoridades fiscales, incluso este grupo, efectuó una serie de manifestaciones, demostrando su inconformidad y el desacato a dichas disposiciones en muy diversas ocasiones.

En lo referente a nivel municipal desde hace varios años, hemos observado el cobro por utilizar la vía pública. Este cobro se ha hecho, y el comerciante informal no pone ninguna objeción. Se le cobra en el lugar en donde está realizando su actividad y le dan su comprobante ahí mismo. Lógicamente no sé esta hablando de la misma contribución; a nivel Federal, sé habla de gravar el ingreso que se percibe por el comerciante ambulante, mientras que a nivel municipal sé habla del uso de la vía pública para realizar la actividad. Veamos a continuación, la legalidad de este tipo de contribución.

El municipio, como una estructura estatal, se conforma dentro de la creación de la realidad jurídica, en el sentido de que es la organización, la estructura y el orden jurídico que la población se da para satisfacer sus necesidades y alcanzar sus fines.<sup>40</sup>

El congreso constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el 1° de diciembre de ese mismo año. Esta magna reunión fue el escenario de los más arrebatados debates entre las diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución Municipal en el programa de la revolución triunfante.<sup>41</sup>

De entre otras demandas sociales de los caudillos, la de un “Municipio Libre”, fue de importancia preponderante a considerar. El Congreso Constituyente debía restituir su libertad y dignidad, por lo cual el artículo 115 de la nueva ley fundamental perfila y detalla sus atribuciones y derechos propios de las municipalidades. Carranza adiciona al Plan de Guadalupe, leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional.

La sección de legislación social del gobierno revolucionario preparó esos proyectos de ley que vendrían a adicionarse al Plan de Guadalupe. Dentro de los diecinueve puntos que tocaba, cinco de ellos se referían a cuestiones municipales:

- Ley Orgánica del artículo 109 de la constitución de la República, proclamando Municipio Libre.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos a establecer oficinas, mercados y cementerios.
- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

---

<sup>40</sup> Robles Martínez, Reynaldo. **El Municipio**, Editorial Porrúa, México, 1998, p 73



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

De las leyes anteriores, la primera es la más sobresaliente relativa a la libertad municipal, expedida el 25 de Diciembre de 1914, pues constituye el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional al señalar:

“Artículo único.- Se reforma el artículo 109 de la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos 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, los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor a seis años<sup>42</sup>

El artículo 115 sometido a dictamen para su aprobación el 24 de Enero de 1917 rezaba de la siguiente manera:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular

---

<sup>41</sup> Quintana Roldán, Carlos. **Derecho Municipal**, Editorial Porrúa, México, 2003, p 85

<sup>42</sup> Op. Cit. p 85

Directa, y no habrá autoridad intermedia 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 términos 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 **Suprema Corte 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.

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 y no durar en su encargo por más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas 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.”<sup>43</sup>

La fracción primera no encontró controversia alguna, pero no así la fracción segunda por dos situaciones: la primera el mecanismo de recaudación de impuestos, al proponer que fuera el Municipio quien los recaudara y la segunda

---

<sup>43</sup> Idem. p 86

sobre la intervención de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** para resolver los conflictos hacendarios entre los poderes de un Estado y el Municipio.”<sup>44</sup>

El debate del Congreso Constituyente de 1917 fue sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Los constituyentes nunca dudaron en que esa suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un Municipio Libre, bandera de la revolución.

En forma precipitada por el plazo que se extinguía, los constituyentes aprobaron un texto constitucional que a nadie satisfizo y que la experiencia ha confirmado sus deficiencias por lo que se estableció que **“los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados”**.

En febrero de 1983, se concluyó el proceso de reformas al artículo 115 de la **Constitución Federal**, la cual fue iniciada por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, dicha reforma mantiene el principio 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 es de la Legislatura o Congreso del Estado.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> De la Garza, Sergio Francisco. **Derecho Financiero Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 2002, pp 240-241

## **2.2. Facultades de los Municipios**

El artículo 115 de nuestra Carta Magna representa el sustento jurídico y la base fundamental de la organización Municipal, a continuación se presenta un resumen de dicho artículo, subrayando los aspectos fundamentales:

“Artículo 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 su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por el Ayuntamiento de la elección popular directa y no habrá autoridad directa intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea su denominación que se le dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos desaparecen y suspenden y revocan el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros tengan oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o procederá según disponga la ley.

- II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica; manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para otorgar de acuerdo con las bases normativas que deberán expedir la legislatura de los Estados, los Bandos de policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas jurisdicciones.

- III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario Y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- 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, tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las Contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, Y en todo caso,

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación de Los Municipios con arreglo de las bases, montos, plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
  - c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su Cargo. Las leyes Federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos, revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos y egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.
- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, Estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, Planes de desarrollo urbano Municipal; participar en la creación y Administración de sus reservas territoriales; intervenir en la creación y Administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de Conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 De esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones Administrativas que fueren necesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tienden a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán, regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de tales centros con apego a la Ley Federal de la materia.
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias<sup>46</sup>

A partir de Febrero de 1983, se le asigna al Municipio ingresos propios para la asunción de las obligaciones que le sean encomendadas, dentro los que destacan, por su superioridad respecto a las demás, las participantes federales.

Contrariamente a lo establecido por la Constitución, no es la Legislatura Estatal la que determina los montos y plazos de cobertura de participaciones, sino que la determinación respectiva se hace de acuerdo a la **Ley de coordinación Fiscal**.

La Hacienda Pública Municipal encuentra suerte distinta a partir de la citada reforma, por cuanto se le asignan recursos propios para la consecución de sus fines. La Ley de Coordinación Fiscal previene el régimen de aplicación de recursos ante la obstinación de un Estado en la distribución de participaciones a un Municipio. Sin embargo, en todo caso se pierde la potestad ordenadora del Estado-miembro, y se le atribuye a la cada vez absorbente Federación, que no conforme con determinar en gran medida el régimen financiero de la entidad federativa, le resta la facultad de regular la aplicación de ingresos a los municipios. El Congreso otorga al Municipio la potestad de determinar su régimen de gastos, al investirle la atribución de aprobar su Presupuesto de Egresos.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Art. 115, Porrúa, México, 2007

<sup>47</sup> Cajica Flores, Alonso. **Los Principios del Sistema Jurídico Mexicano**, Revista *Enlace*, México, 1998, pp 17-23

### 2.3. **Contribuciones. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.**

En el punto anterior, de manera general mencionamos el artículo 115 constitucional, cual tal delimitara el tema en cuestión, por otra parte el artículo 9 del **Código Financiero del Estado de México** y municipios se tienen tres tipos de contribuciones:

- I. **Impuestos.** Son los establecidos en este Código que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;
- II. **Derechos.** Son las contraprestaciones establecidas en este código, que deben pagar las personas físicas y morales, por el uso o aprovechamiento de los 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;
- III. **Aportaciones de Mejoras.** Son las establecidas en este código a cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio social; así como las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de incorporación e impacto vía regional, que directa o indirectamente les beneficien.<sup>48</sup>

El catálogo de la **Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México**, los desglosa de la siguiente manera:

#### **1.- Impuestos:**

##### 1.1 Predial.

---

<sup>48</sup> **Código Financiero del Estado de México**, 2007. Art. 9



- 1.2 Sobre Adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.
- 1.3 Sobre conjuntos urbanos.
- 1.4 Sobre anuncios publicitarios.
- 1.5 Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- 1.6 Sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- 1.7 Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes y que estuvieron vigentes en ejercicios anteriores, pendientes de liquidación de pago.

## **2.- Derechos.**

- 2.1 De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- 2.2 Del registro civil.
- 2.3 De desarrollo urbano y obras publicas.
- 2.4 Por servicios prestados por autoridades fiscales y administrativas.
- 2.5 Por servicios de rastros.
- 2.6 Por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- 2.7 Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- 2.8 Por servicio de panteones.
- 2.9 De estacionamiento de vía pública y de servicio público.
- 2.10 Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.
- 2.11 Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.
- 2.12 Por servicio de alumbrado público.

2.13 Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.

2.14 Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

### **3.- Aportaciones de Mejoras.**

3.1 Las derivadas de la aplicación del Título Sexto del **Código Financiero del Estado de México y Municipios**.<sup>49</sup>

Para terminar con este apartado, cabe la siguiente reflexión, por una parte se ha visto la autonomía en cuanto al libre manejo de su hacienda y recaudación que tienen los municipios, así como obtiene el municipio y maneja sus recursos, y como así no los marca y estipula claramente el **Código Financiero del Estado de México**, por otra parte a continuación, se dará una breve descripción del Municipio de Tecámac.

---

<sup>49</sup> **Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México** para el Ejercicio Fiscal de 2007. Art. 1

## 2.4. El Municipio de Tecámac

La creación del Estado de México aconteció el día 2 de Marzo de 1824, Esta fecha es considerada oficial, ya que quedó formalmente integrado el primer Congreso Constitucional del Estado de México.

Posteriormente los antecedentes del Municipio de Tecámac, tienen su origen el día 6 de agosto de 1824, cuando el Congreso Estatal, emite la Ley Orgánica para el Arreglo Provisional del Gobierno del Estado de México, En su capitulo VIII. Indica que *“Los ayuntamientos se arreglaran conforme a las leyes, decretos y órdenes presentes para su gobierno económico y desempeño de sus atribuciones”*, el 9 de febrero de 1825, el Congreso del Estado de México emite el decreto 36, para la organización de los primeros ayuntamientos, señalando las bases para su elección, integración y funcionamiento; Una de esas disposiciones dice que: *“no podrá haber ayuntamiento sino en los pueblos que por sí o su comarca lleguen a cuatro mil almas”*.

La elección de autoridades en el municipio de Tecámac, se llevó a cabo el día 12 de septiembre de 1825 y los funcionarios electos, tomaron posesión de sus cargos, el día 5 de diciembre del mismo año, constituida por dos alcaldes, siete regidores y un secretario. Resultando ser con esa conformación Juan Nepomuceno Obregón, el primer presidente municipal constitucional de Tecámac; y por ende el nacimiento del Municipio de Tecámac; ese mismo día se aprueban las ORDENANZAS MUNICIPALES, (Que es el antecedente más antiguo de lo que es hoy en día, el Bando Municipal).<sup>50</sup>

Nos enuncia la **Ley Orgánica Municipal** al Municipio de Tecámac, como parte integrante del Estado de México, con una superficie territorial de 15542.00 hectáreas, representando el 0.68% de la superficie total del Estado de México, de las ocho regiones consideradas en el Estado de México se encuentra en la Región

II Zumpango, Limita al norte con el Estado de Hidalgo y los municipios de Temascalapa y Zumpango; al sur con los municipios de Ecatepec, Acolman y Zumpango, al oeste con Zumpango, Nextlalpan, Jaltenco, Tultitlan y Coacalco y por ultimo al este con Temascalapa y Teotihuacán.<sup>51</sup>

De acuerdo con lo dispuesto en el **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno**, Tecámac está integrado por: Tecámac de Felipe Villanueva, 12 pueblos, 44 colonias, cuatro barrios, siete ranchos y tres suddelegaciones, las cuales son: Tecámac, Ozumbilla, y los Reyes Acozac.<sup>52</sup>

Es relevante conocer, por otra parte que el Municipio de Tecámac, según el INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística), crece poblacionalmente a una tasa promedio de 8.2% anual.

En otro orden de ideas la **Ley de Planeación del Estado de México**, establece el marco de coordinación entre los tres ordenes de Gobierno y la sociedad mexiquense, para implantar mecanismos programaticos y de coordinación, que garanticen el desarrollo de la entidad, en el reglamento de esta Ley, se establecen parámetros para la articulación del sistema de planeación regional, sus organismos regulatorios y la obligatoriedad de contar con programas de desarrollo regional para cada una de las regiones del Estado de México.

Por esta razón y bajo un enfoque sistémico y con objeto de generar una visión integrada de los grandes problemas, propuestas y proyectos estratégicos de las regiones del Estado de México, se definieron 5 macroregiones que engloban a su vez a las 16 regiones en que se divide el Estado de México.

---

<sup>50</sup> Granillo Bojorges, Néstor. **TECAMAC a través de la Historia de sus Ayuntamientos**, Ediciones Macuilxóchitl, 2000, p 15

<sup>51</sup> INEGI. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). **Cuaderno Estadístico Municipal 2007**. México.

<sup>52</sup> **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno** de Tecámac, Estado de México, 2007.

Debido a lo anterior, el Municipio de Tecámac es parte de la Macro Región III oriente, y pertenece a la región V Ecatepec; junto con los Municipios de Ecatepec, Temascalapa, Axapusco, Nopaltepec, San Martín de las Pirámides, Teotihuacan, Otumba, Acolman, y Tepetlaoxtoc entre otros.<sup>53</sup>

La organización en un Municipio es de suma importancia, por lo tanto resulta valioso conocer la condición actual del Municipio de Tecámac, (ver organigrama)

Como hemos analizado anteriormente, las contribuciones por el uso de la vía pública, están dentro del marco jurídico de la ley, por lo cual no existe ilegalidad, Son derechos, que se pagan por el uso de la vía pública según el **Código Financiero del Estado de México** en su artículo 9, que nos muestra el concepto de derechos como contribución. **La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México**, nos determina el pago de derechos por el uso de la vía pública por el ejercicio de actividades comerciales y al tener que aprobarse la Ley de Ingresos por la **Legislatura del Estado**, nos remite al artículo 8 del **Código Financiero del Estado de México** donde nos dice que ninguna contribución podrá recaudarse, sino que está prevista en la Ley de Ingresos Correspondiente.

Ahora veremos, en el siguiente capítulo, si dentro de la organización y funciones del Municipio y los funcionarios públicos que laboran en el, esta contribución se está recaudando dentro del marco legal que ya se ha determinado y cuál es su sustento legal.

## 2.5. Coordinación Estatal y Municipal

Para finalizar este capítulo, resulta relevante mencionar que debe de haber una coordinación eficaz entre el Gobierno del Estado y el Municipio, en este caso el Municipio de Tecámac, en materia de recaudación es importante apuntar lo

---

<sup>53</sup> Programa de Desarrollo Regional 2006-2011, Fuente: Comité de Planeación del Estado de México,

siguiente: cuanto más efectiva sea la recaudación, el Municipio de Tecámac tendrá acceso a recursos para obras, a través del al **Programa de apoyo Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM)**.

“TOLUCA, Méx.- Al menos 10 municipios que resultaron “reprobados” en materia administrativa y fiscal no tendrán derecho este año a obtener 30% de los recursos del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM), mientras no mejoren su calificación ante el Órgano Superior de Fiscalización en ambos aspectos.

Alejandro Hinojosa, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas del estado de México, explico que dichos municipios sólo podrán acceder a 70% de los recursos programados para cada uno, pues de acuerdo con las nuevas reglas del programa aprobadas por el Congreso local, la entrega de 30% de los recursos del PAGIM quedó sujeta a la eficiencia recaudatoria y administrativa de cada comuna.”<sup>54</sup>

Se puede entonces concluir que habiendo una recaudación más efectiva, el Municipio de Tecámac tendrá mayores recursos para obra pública, y por ende mejorará la coordinación Estatal y Municipal.

Por ultimo, en cuanto al área laboral, que ayude a desinhibir a la población del Estado de México a incorporarse al comercio informal y en este caso al ambulante, el Gobierno del Estado de México ha firmado convenios recientemente con empresas de Canadá, para que mexiquenses laboren en ese país, ya que estas empresas buscan desde profesionistas como médicos hasta albañiles: “TOLUCA, Méx.- Enfermeras, médicos, licenciados en turismo, albañiles y maestros en ramas de construcción, así como profesionales en el área de servicios financieros, comenzarán a ser reclutados por la Secretaría del Trabajo para laborar en empresas en Canadá, Ignacio Rubí Salazar, secretario del Trabajo, informo que se firmaron acuerdos con empresarios de las provincias de Alberta, Québec, Ontario y las Columbias Britanicas, en tanto continúan los

---

COPLADEM, pag. 10

<sup>54</sup> Montañó, Ma. Teresa. Corresponsal. Sección Estado de México, El Universal, 6 de Mayo de 2007.

contactos con Noruega, Dinamarca, España, e Italia, que también demandan mano de obra especializada y de calidad en diversos rubros de su economía.”<sup>55</sup>

Para concluir con el presente capítulo, vale la pena mencionar que de manera reciente el Municipio de Tecámac, Estado de México, fue nombrada Ciudad del Bicentenario, esto fue en el marco de la conmemoración de los 200 años de la Independencia de México, y el Municipio fue designado el pasado 19 de mayo, de 2008, recibiendo tal distinción, esto como resultado de la autosuficiencia, vialidad ambiental, competitividad económica y bien común, que posee Tecámac, Estado de México, en la actualidad, según datos del propio Ayuntamiento, y como consecuencia de lo anterior el Municipio a través de sus diferentes dependencias, busca poner al Municipio a la vanguardia nacional en recaudación de impuestos: “Hoy somos el primer Municipio del país que podrá incrementar de manera sustancial la recaudación de impuestos. En coordinación con la Sociedad Hipotecaria “su casita”, el Ayuntamiento signo un convenio para cobrar el predial y la hipoteca de viviendas de conjuntos urbanos en una sola exhibición; estos recursos permitirán dotar de mayor infraestructura y servicios a la comunidad.”<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Montaña, Ma. Teresa. Corresponsal, Sección Estado de México, El Universal, 19 de Mayo de 2008.

<sup>56</sup> [www.tecamac.org.mx](http://www.tecamac.org.mx).

## **CAPITULO III. ESTUDIOS DE CASO DE TECAMAC**

### **LA JEFATURA DE REGLAMENTOS**

Como se verá más adelante esta Jefatura es la encargada de autorizar los giros de los diferentes negocios establecidos, y a su vez la responsable de regular el comercio ambulante entre otras funciones.

#### **3.1. Organización y Reglamentación**

El objetivo de conocer la Organización y a su vez la Reglamentación, se deriva de la necesidad de establecer la función y estructura que enmarca a la Jefatura de Reglamentos, como también delimitar su competencia jurídica.

##### **3.1.1. Organización**

Según el **Bando Municipal**, el Gobierno del Municipio de Tecámac, está depositado en un H. Ayuntamiento, que es su cuerpo colegiado y en el presidente Municipal Constitucional, su ejecutivo; al primero le corresponde el despacho de los asuntos de la Administración Pública Municipal integrado por el presidente, ejecutor de las decisiones, un Sindico y trece regidores electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

El H. Ayuntamiento, tiene la obligación de expedir los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia, según el **Bando Municipal**.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el H. Ayuntamiento, se auxilia de las diversas dependencias de la Administración Pública Municipal, las cuales estarán subordinadas al Presidente Municipal, la de nuestro interés es la Jefatura de



Reglamentos, la cual tiene por objetivo mantener, coordinar e integrar dentro de la normatividad cualquier tipo de comercio establecido en el Municipio de Tecámac.

Esta jefatura está subordinada directamente a la Tesorería Municipal, órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios y responsable de las erogaciones que haga el Gobierno Municipal de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Las funciones y estructura se regirán de acuerdo a la **Ley Orgánica Municipal**, el **Bando Municipal** y otras disposiciones aplicables.

Se subdivide en tres subjefaturas:

- a) Subjefatura de Tianguis.
- b) Subjefatura de Vía Pública.
- c) Subjefatura de Mercados y Rastros.

Es importante mencionar que el artículo 95 del **Bando Municipal** delimita sus funciones mencionando que: “Sin perjuicio de las atribuciones fiscales, tanto de Derecho sustantivo como adjetivo, que las normas legales vigentes y aplicables establecen para que las ejerza y cumpla la Tesorería Municipal y, así mismo, de las atribuciones cuyo ejercicio y cumplimiento compete a las demás entidades y dependencias Federales, Estatales y Municipales, las Subjefaturas de Mercados, Tianguis y Vía Pública se constituyen como dependencias de la Administración Pública Municipal, directa y jerárquicamente subordinada al Jefe de Reglamentos, teniendo por objeto regular la administración y funcionamiento de las actividades en comercios establecidos en los mercados municipales, tianguis, puestos fijos y semifijos y de ambulantes, para la expedición de permisos, regularizaciones, reubicaciones y retiro de dichos comerciantes, previa autorización del C. Tesorero Municipal.”<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Tecámac 2007**, Art. 95

Al mencionar el Bando, la estricta subordinación a la Tesorería Municipal, ubica las funciones de la Jefatura de Reglamentos dentro del marco jurídico visto en el capítulo anterior y dentro de la **Ley Orgánica Municipal del Estado del Estado de México**, en su artículo 95 sobre las atribuciones de la Tesorería Municipal dice que únicamente a ésta le compete determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos jurídicos aplicables.

Al analizar la razón de ser de la Jefatura de Reglamentos, continuaremos con los objetivos y funciones de las subjefaturas de la misma.

### 3.1.2. Funciones.

1.- Sujefatura de Tianguis. Tiene por objetivo regular el establecimiento, funcionamiento y registrar el pago en el Municipio de Tecámac.

Sus funciones son:

- Inspeccionar que todos los tianguis se establezcan en lugares autorizados.
- Elaborar el padrón de comerciantes, incluyendo el croquis de ubicación del tianguis, y los lugares para establecerse.
- Recibir el Acta Constitutiva Protocolizada de la organización de tianguistas.
- Supervisar que se respeten los lugares destinados para los tianguis.
- Otorgar el permiso para establecer el tianguis.

2.- Subjefatura de Vía Pública. Su objetivo es el de regular la instalación y funcionamiento de comercios en vía pública.

Sus funciones son:

- Verificar que todos los puestos semifijos del Municipio tengan el no inconveniente de los vecinos, con la finalidad de no afectar a la población.
- Recaudar las cuotas que por uso de suelo se generan.
- Otorgar el permiso para establecer comercios en vía pública.

3.- Subjefatura de Mercados y Rastros. Tiene por objetivo regular la actividad comercial de mercados y vigilar que en el Municipio funcionen conforme a los lineamientos jurídicos en la materia.

Sus funciones son:

- Otorgar la licencia de funcionamiento por anualidad.
- Verificar que no existan rastros clandestinos.
- Verificar que los rastros cumplan con la normatividad requerida<sup>58</sup>

**El Reglamento y el Bando de Buen Gobierno** nos están regulando la actividad comercial, diciéndonos que sólo el H. Ayuntamiento autorizará la realización de la misma a través de la Tesorería Municipal, esto es sujetándose a horarios, tarifas y condiciones determinadas o por los permisos respectivos válidos únicamente por períodos, generalmente de un año.

### 3.1.3. Atribuciones.

El Artículo 6 del **Reglamento Municipal de Comercialización, Abasto, Mercados, Tianguis y Vía Pública** de Tecámac enumera las siguientes atribuciones del Tesorero Municipal por conducto de la Jefatura de Reglamentos.

- I. Renovar licencias, cédulas de empadronamiento, permisos o autorizaciones Para desarrollar el comercio de mercados, tianguis, rastros y vía pública en el Municipio;
- II. Elaborar el registro y control de comerciantes para actualizar el padrón que Regula este reglamento;
- III. Apercibir y elaborar las actas de infracción y clausuras por faltas al

---

<sup>58</sup> <http://www.tecamac.gob.mx/gobierno/dependencias/reglamentos.php>.

Presente reglamento, en que incurran los comerciantes en mercados, tianguis, rastros y vía pública; así como calificar las infracciones a través del Personal de inspección respectivo;

**IV.** Ordenar visitas de inspección en mercados, tianguis y comercios en vía Pública, locales, puestos fijos, semifijos, ambulantes para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este reglamento;

**V.** Practicar visitas de inspección en coordinación con el personal de la Dirección de Protección civil y Bomberos, para cerciorarse de las disposiciones aplicables a la materia de protección civil;

**VI.** Aplicar las sanciones a que se hagan acreedores por infracciones a las Normas contenidas en el presente reglamento;

**VII.** Autorizar la modificación del giro y/o cambio de nombre del titular de la Licencia, permiso o autorización;

**VIII.** Iniciar, tramitar, resolver y ejecutar mediante procedimiento administrativo De ejecución las infracciones cometidas al presente reglamento;

**IX.** Solicitar el auxilio de la fuerza pública cuando se requiera para el Cumplimiento de las funciones de ejecución de las resoluciones administrativas;

**X.** Cancelar las licencias, cédulas de empadronamiento, permisos o Autorizaciones para el desarrollo del comercio en el Municipio, así como su reubicación si el interés público lo demandare;

**XI.** Determinar los créditos fiscales respecto a la renovación de las licencias, Permisos o autorizaciones, las bases de su liquidación, su fijación en cantidad líquida y su cobro;

**XII.** Ordenar y vigilar la instalación, adecuación, mantenimiento, reparación y el Retiro de los locales y puestos a que se refiere este reglamento;

**XIII.** Establecer las políticas y estrategias que garanticen la ubicación de los Mercados, tianguis y comercio en vía pública, de acuerdo con la normatividad a que se refieran las leyes estatales y reglamentos municipales de la materia; y

**XIV.** Determinar y vigilar el estricto cumplimiento de los horarios y las

Condiciones de trabajo mediante las que deberán funcionar los mercados y tianguis, así como cualquier actividad comercial que se realice en la vía pública.<sup>59</sup>

En lo referente a las obligaciones de los comerciantes en general, el artículo 7 del Reglamento referido enumera las siguientes:

- I. Inscribirse en el padrón respectivo que elabora la Tesorería Municipal por Conducto de la Jefatura de Reglamentos, la Subjefatura de Vía Pública, la Subjefatura de Mercados y Rastros y la Subjefatura de Tianguis;
- II. Obtener la autorización municipal de funcionamiento;
- III. Acatar las indicaciones que la autoridad municipal dicta en materia de ubicación, dimensiones, color de los locales y puestos;
- IV. Mantener sus locales, puestos y área circundante, en buen estado de higiene y seguridad; así como usar el tipo de vestimenta adecuada para atender su puesto o local;
- V. Elaborar y publicar su propaganda comercial en idioma castellano excluyendo el uso de palabras altisonantes;
- VI. Respetar el lugar que se asigne para la instalación de su puesto;
- VII. Cumplir el horario de funcionamiento que establezca la autoridad municipal;
- VIII. Ejercer personalmente la actividad, el titular señalado en la licencia, cédula de empadronamiento, permiso o autorización previamente expedida por la Tesorería Municipal. En caso de ausencia justificada, el titular deberá solicitar por escrito ante la autoridad municipal, el permiso para que otra persona lo supla en el ejercicio de la misma, la cual podrá otorgarse a juicio de la autoridad;
- IX. Ostentar visiblemente en el puesto o local el número de comerciante asignado en su licencia, permiso o autorización, así como la autorización correspondiente en materia de pesas y medidas; y
- X. Cumplir con las disposiciones del presente Reglamento y demás disposiciones aplicables en la materia.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Reglamento Municipal de Comercialización, Abasto, Mercados, Tianguis y Vía Pública 2007. Art. 6

El Reglamento anterior hace referencia a los locatarios de los mercados como personas físicas que ocupan un puesto o local en el interior del mercado y que cuentan con su cédula de empadronamiento como tales, con la finalidad de ejercer las actividades comerciales y la prestación de un servicio, sus obligaciones y derechos son, según los artículos 9 y 10:

#### Obligaciones

- Ejercer la venta por el giro autorizado.
- Respetar el horario señalado.
- Permitir las visitas de inspección por parte de la autoridad.
- Asistir a las juntas convocadas por el administrador del mercado.
- Sujetarse a los precios que las autoridades fijen y exhibirlos en un lugar visible.
- No cerrar el local por un periodo mayor a 10 días.
- Realizar el pago de su cuota anual determinada en la Tesorería Municipal.

#### Derechos

- Ejercer el comercio en el giro autorizado en el puesto o local que le señale el Administrador del mercado.
- Las mejoras o adaptaciones al local deben autorizarse por la autoridad, en Este caso la Tesorería Municipal, a través de la Subjefatura de Mercados y Rastros.
- En caso de cambio de giro o traspaso de derechos, debe haber previa Autorización de la autoridad municipal.
- Tienen la facultad de asociarse libremente.<sup>61</sup>

En lo que se refiere a los tianguis, estos son lugares señalados por la autoridad donde se instalan puestos un día a la semana, al que confluyen comerciantes en pequeño a vender artículos de consumo generalizado y efectos de uso general para el vestido de la población.

---

<sup>60</sup> Op. Cit. Art 7

Son obligaciones de los tianguistas:

- Inscribirse al padrón que elabora la Tesorería Municipal;
- Obtener la licencia, cédula de empadronamiento, permiso o autorización municipal de funcionamiento;
- Respetar precios, no alterar pesos o calidad;
- Acatar las indicaciones de ubicación, dimensiones y color de los puestos;
- Estar al corriente de las obligaciones fiscales ante la Tesorería Municipal;
- Al levantar los puestos, dejar el lugar limpio;
- Respetar el lugar de asignación;
- Refrendar las licencias, cédula de empadronamiento, permisos o autorizaciones cada año;
- Cumplir con las disposiciones de este Reglamento y demás disposiciones en la materia, y
- Las demás que determina la autoridad municipal.<sup>62</sup>

Es importante observar las distintas maneras, que se pueden otorgar y lograr el ejercicio de la actividad comercial, para poder proseguir con nuestro trabajo y determinar el tipo de contribuciones que se generan y a continuación el porque los diversos conceptos, lo anterior con el fin de determinar que el ejercicio de la actividad comercial, en estos conceptos no es definitiva, sino temporal mientras no afecte el interés público.

° Licencia.- Permite a los particulares realizar una conducta común. Un ejemplo sería explotar comercialmente un expendio, incluye plazos regulares por meses o años y deberán ser renovables si se reúnen los requisitos para ellos, en algunos casos.

---

<sup>61</sup> Ibid. Arts. 9 y 10

° Permisos.- Se utilizan en el sentido de un acto eventual o único de plazos breves.

° Autorización.- Comúnmente incluye la capacidad que se confiere a una persona para realizar una conducta y se usa para actos concretos que se agotan en periodos precisos. Un ejemplo sería las autorizaciones provisionales de comercio hasta en un tanto, no se comprueben los requisitos sanitarios, de uso de suelo, etc. que son necesarios para que expida la licencia definitiva, etc.<sup>63</sup>

En el Municipio de Tecámac, los comerciantes en general están obligados a obtener licencias, cédulas de empadronamiento, permisos o autorizaciones de la autoridad municipal, a través de la Tesorería Municipal, por medio de la Oficina de Reglamentos y en su caso de las Subjefaturas de Vía Pública, de Mercados y Rastros y de Tianguis, demostrando la necesidad de la actividad solicitada por el interesado y conveniencia para el público consumidor, sin afectar el interés público. Son requisitos para otorgar lo anterior:

- Ser mayor de 18 años;
- Presentar solicitud por duplicado;
- Presentar acta de nacimiento e identificación con fotografía;
- Presentar alta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Presentar visto bueno de la Dirección de Protección Civil y Bomberos del Municipio;
- Los demás que exija la autoridad municipal correspondiente;
- La renovación es cada año en el mes de enero y febrero;
- Debe estar al corriente de sus pagos, presentando el último recibo de pago al Renovar;

---

<sup>62</sup> Ibid. Arts. 17 y 18

<sup>63</sup> Quintana Roldán, Carlos. **Derecho Municipal**, Editorial Porrúa, México, 2003, p 498



- Se puede cancelar la renovación, en caso de que se afecte el interés público, o desaparezca la causa que dio origen a la expedición del trámite en cuestión.<sup>64</sup>

Por otra parte, el Reglamento citado en los párrafos anteriores nos refiere en sus artículos 19 y 20 el Pago de Derechos, cual es la contribución objeto de nuestro estudio, Pago de Derechos por el uso de vías, plazas públicas o áreas de uso común para realizar actividades comerciales y que son utilizadas por comerciantes Ambulantes, con puestos fijos o semifijos.

También se pagan derechos por la renovación de las licencias, cédulas de empadronamiento, permisos o autorizaciones.

El pago de derechos esta regulado por las reglas emitidas por la Tesorería Municipal sobre la base del **Código Financiero del Estado de México**.

### **3.2. Recaudación de Contribuciones a cargo de la Jefatura de Reglamentos**

A continuación se pretende establecer el marco legal para la recaudación de las diferentes contribuciones en el Municipio de Tecámac, Estado de México, y el cual recae la función en la Jefatura de Reglamentos.

#### **3.2.1. Niveles de Recaudación.**

Los derechos o tasas a favor del Municipio son contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, en pago a los servicios, artículo 5 del **Código Financiero del Estado de México**, como lo mencionamos al principio y el artículo 115 Constitucional autoriza al Municipio cobrar estos derechos. Los principales derechos que imponen los municipios, de acuerdo a diversas leyes fiscales locales, son varios, pero nuestro objeto de estudio son;

---

<sup>64</sup> **Reglamento Municipal de Comercialización, Abasto, Mercados, Tianguis y Vía Pública**

- Por expedición de licencias varias.
- Por empadronamiento y refrendo de establecimientos comerciales.
- Por uso de mercados o centrales de abasto.
- Por uso de rastros.
- Por uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o puestos fijos o semifijos.

Estos derechos se generan al realizar actividades comerciales en:

1 Mercado Público.- El lugar o local sea o no-propiedad del Municipio, para la concurrencia de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refiera principalmente a productos básicos de consumo popular, artículos alimenticios de consumo generalizado y efectos de uso general para el vestido de la población del país.

2.- Tianguis.- Es el lugar tradicional donde periódicamente se reúnen comerciantes y consumidores a efectuar la compraventa de productos de consumo generalizado cuya ubicación y permanencia es determinada por la autoridad municipal.

3.- Puesto Semifijo.- Es un espacio delimitado con o sin mueble donde el comerciante ejerce su actividad al detalle en vía pública, en predios propiedad del municipio cuya instalación no se fija al suelo.

4.- Vía Pública.- Es aquella área de dominio público con uso destinado al libre tránsito peatonal o vehicular, cuya función sea la de dar acceso a zonas colindantes o alojar instalaciones de obras y servicios públicos, que con permiso determinado por la autoridad administrativa municipal se puede ejercer el comercio.

5.- Comerciante Permanente.- Es la persona física que mediante cédula de empadronamiento ejerce el comercio en mercados por tiempo indeterminado y en lugar fijo.

6.- Comerciante en Vía Pública.- Es aquella persona física que mediante permiso, oferta productos en los lugares determinados por la autoridad administrativa municipal y este puede ser:

a) Comerciante temporalero: Es aquella persona física que previa autorización oferta productos al detalle en la vía pública en un lugar fijo por un tiempo que no exceda de treinta días.

b) Tianguista: Es la persona física que previa autorización, oferta productos al detalle en lugares y días determinados por la autoridad administrativa municipal.

c) Comerciante semifijo.- Es la persona física que mediante permiso, desarrolla la actividad comercial en el espacio asignado por la autoridad administrativa municipal en el horario y tiempo que señale su licencia, permiso o autorización.

d) Comerciante ambulante.- Es la persona física que mediante autorización previa, desarrolla la actividad comercial en lugares móviles o bien cargando su mercancía para hacerla llegar a los consumidores, sin permanecer en un solo lugar.

La naturaleza de los derechos a recaudar, por parte de la Tesorería Municipal, los podemos dividir para su análisis en dos niveles de recaudación: los que origina el Comercio Formal y a su vez los que también origina el Comercio Informal, de los cuales se dio su significado en el primer capítulo de este trabajo.

Sin embargo no esta de más, recapitular un poco, para darnos una idea más amplia de los siguientes términos.

a) Comercio Formal.

Antes de 1988, el Estado de México, contemplaba en su **Ley de Hacienda Municipal**, actualmente derogada, el impuesto de Radicación, cuyo objeto era la disposición material o formal de un inmueble que se utilice en forma permanente, continua y habitual, que tenía como base gravable el número de metros cuadrados de construcción del predio que se trate.

Este impuesto desapareció después de 1988, por declararse inconstitucional, ya que se trataba de volver a pagar el impuesto predial de una propiedad, quedando sólo la obligación de empadronarse y ya no pagando un impuesto, La importancia de mencionar este impuesto, es porque resulto un impacto significativo en los ingresos de los Municipios del Estado de México.<sup>65</sup>

Así mismo, en el artículo 159 del **Código Financiero del Estado de México**, se establece el pago de derechos por la expedición o refrendo anual de 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 conforme a lo siguiente:

Tipo de Establecimiento:

1.- Comercial

A) Misceláneas, tiendas de abarrotes, con venta de bebidas alcohólicas hasta de 12° G.L. en botella cerrada.

B) Misceláneas, tiendas de abarrotes con venta de bebidas alcohólicas mayores de 12° G.L. en botella cerrada.

C) Agencias, depósitos, bodegas con venta de bebidas alcohólicas hasta de 12° G.L. en botella cerrada.

---

<sup>65</sup> Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. p 375

D) Lonjas mercantiles, vinaterías, mini-súper, con venta de bebidas alcohólicas en botella cerrada.

E) Centros comerciales, supermercados, con venta de bebidas alcohólicas en botella cerrada.

## 2.- De Servicios

A) Fondas, taquerías, loncherías, cocinas económicas, ostionerías, pizzerías, con venta de bebidas alcohólicas hasta de 12° G. L.

B) Cafeterías y restaurantes con venta de bebidas alcohólicas hasta 12° G.L.

C) Fondas, taquerías, loncherías, cocinas económicas, ostionerías, pizzerías, con venta de bebidas alcohólicas de 12° G.L.

D) Restaurantes-bar, y bares con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

E) Cantinas, y centros botaneros con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

F) Centros cerveceros.

G) Pulquerías.

## 3.- De Diversión y Espectáculos Públicos

A) Billares, boliches, con venta de bebidas alcohólicas hasta de 12° G.L. para consumo en el lugar.

B) Billares, boliches, con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

C) Video-bares, restaurantes-bares, con pista de baile, cafés-cantantes, con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

D) Locales destinados a actividades deportivas o culturales, salones de fiestas en donde se vendan bebidas alcohólicas en botella abierta o al copeo para consumo en el lugar.

E) En salones de baile, con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

F) Establecimiento o puestos provisionales ubicados en ferias o palenques, con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

G) Establecimientos o puestos provisionales ubicados en bailes, u otros eventos con fines de lucro con venta de bebidas alcohólicas al copeo por evento.

H) Discotecas, cabarets, centros nocturnos con venta de bebidas alcohólicas al copeo.

I) Puestos provisionales ubicados en forma periódica, en centros y campos deportivos con venta de bebidas alcohólicas de hasta 12° G.L. para consumo en el lugar.<sup>66</sup>

Por la expedición y refrendo anual de los conceptos anteriores la ley fija una tarifa de acuerdo a un número determinado de salarios mínimos a pagar. La autorización de este tipo de giros llamados “rojos” no se dan arbitrariamente, se abre una sesión de cabildo, en la que el H. Ayuntamiento sesiona y autoriza este tipo de giros, a su vez se determina que no afecte el interés y bienestar público. Es controlada su autorización.

**El Bando Municipal y el reglamento Municipal**, regulan el horario de establecimientos comerciales, si se exceden en el horario, hay que pagar derechos también, este pago está fijado por una cuota.

b) Comercio Informal.

El artículo 154 del **Código Financiero del Estado de México**, nos menciona que por el uso de vías, plazas públicas o áreas de uso común para realizar actividades comerciales o de servicios, se pagaran los siguientes derechos:

1.- Puestos fijos, semifijos o comerciantes ambulantes con puestos de hasta 3.75 metros cuadrados. Por cada metro cuadrado se pagara 0.050 salarios mínimos.

2.- Puestos fijos, semifijos o comerciantes ambulantes con puestos de más de 3.75 metros cuadrados, por cada metro se pagara 0.035 salarios mínimos.

3.- Máquinas accionadas por monedas, fichas o cualquier otro mecanismo, expendedoras de refrescos, golosinas o juguetes 0.050 salarios mínimos.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> **Código Financiero del Estado de México**, 2007, Art. 9

Los salarios mínimos corresponden a salarios mínimos generales del Área Geográfica “C”. El pago de este derecho deberá realizarse ante la Tesorería Municipal o bien a la persona autorizada para ello, siendo responsabilidad del Tesorero Municipal entregar cada mes el recibo oficial respectivo, a cambio de los comprobantes provisionales de pago.

En la práctica, el cobro de este derecho, se hace en el lugar donde están ofreciendo su mercancía los ambulantes, la persona que cobra es dependiente de la Oficina de Reglamentos, específicamente de la Subjefatura de Vía Pública, por lo que el comprobante que se expide no es de la Tesorería Municipal, lo anterior nos da a conocer que el recibo en cuestión carece de legalidad.

Este tipo de derecho, el Municipio lo llama comúnmente, “derecho de piso o plaza”, que además de cobrarlo por el uso de la vía pública como lo señala el **Código Financiero del Estado de México**, se cobra a los tianguistas, y no a cada puesto del tianguis, sino a través de su líder en cuestión. Estos tianguis, están dentro de un padrón de la Tesorería Municipal y cada líder por establecerse en un determinado día y lugar, entrega a la Tesorería Municipal un entero por todos los puestos del lugar. Este cobro se hace en el mismo tianguis por el Subjefe de Tianguis de la Jefatura de Reglamentos, se le expide un comprobante en ese lugar, por lo que caemos en el supuesto anterior, acerca de los comprobantes.

En lo referente a los mercados, estos son de propiedad del Municipio, y en su caso son concesionados, también se les cobra “derecho de piso o plaza”, el cual se cobra en el interior del mercado, se expide el comprobante en el mismo mercado, y como hemos visto anteriormente, no reúne los requisitos que el **Código Financiero del Estado de México** establece.

---

<sup>67</sup> Idem. Art. 154

### 3.2.2. Entero para integrarse al Erario Estatal y la Retención a Favor de la Hacienda Pública Municipal.

Para cubrir el gasto público, el Municipio, se allega de estos derechos y demás contribuciones en cada ejercicio fiscal y no podrá recaudarse, sino está prevista en la Ley de Ingresos correspondiente, la cual se propone a la **Legislatura del Estado** para su aprobación, según nos marca el **Código Financiero del Estado de México**. Hasta este punto, los derechos cobrados se encuentran enmarcados dentro del marco de la ley. Es importante mencionar que estas contribuciones son ingresos propios del Municipio, sin ninguna participación para el Estado.

La controversia que nos ocupa es que la expedición de los comprobantes nos lleva a determinar que los ingresos por concepto del comercio informal, nos están siendo ingresados de manera controlada y en su totalidad, porque los comprobantes expedidos por la Tesorería Municipal, son diferentes a los comprobantes de “derecho de piso o de plaza”, cumpliendo el primero, todos los requisitos que marca el **Código Fiscal de la Federación**, los segundos no cumplen ningún requisito fiscal, incluso tienen escrito incorrectamente la Jefatura de Vía Pública, cuando es en realidad la Subjefatura de Vía Pública o en su caso Jefatura de Reglamentos, esta fue la principal inconsistencia encontrada en cuestión.



### **3.3. Marco Legal del Cobro de Derechos por uso de las Vías Públicas para Ejercer el Comercio**

Para comprender más a fondo el cobro de derechos por uso de las vías públicas, es importante conocer la legalidad de la contribución y a su vez el procedimiento del cobro, por lo anterior se dio a la tarea de tratar de establecer un marco legal para el cobro de estos derechos.

#### **3.3.1 Legalidad de la Contribución**

El análisis minucioso del cobro de derechos por ejercer el comercio en la vía pública nos ha llevado a comprobar que se está cumpliendo la obligación de contribuir al gasto público y al mismo tiempo, se cumple el principio de legalidad del cobro de impuestos y tributos que establece nuestra **Constitución Federal**.

**La Legislatura Estatal** establece a favor de los municipios el cobro de éstos derechos, ejerciendo así, las facultades que la misma Constitución les otorga, por una parte a la Legislatura de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos y a su vez al Municipio la forma de allegarse de recursos. A continuación veremos la manera de ejercer el cobro de éste tipo de derechos.

#### **3.3.2 Procedimiento del Cobro**

La Jefatura de Reglamentos depende de la Tesorería Municipal, que es la encargada de la recaudación de todas las contribuciones, está, expide los comprobantes de ingresos con todos los requisitos que marca el Código Fiscal de la Federación, se le conoce como la forma D.G.H. 47. (ver anexo 1)

El contador General de Tesorería, del Municipio de Tecámac, nos explico el procedimiento del cobro siguiente:

A tianguistas: Se tienen empadronados a todos los tianguis que se establecen en el Municipio de Tecámac, cada tianguis tiene un líder, éste cobra a cada uno de los puestos de los que se conforma el tianguis, el líder paga a la Tesorería Municipal lo recaudado y ésta expide el comprobante oficial por dicho pago, siendo éste efectuado por el día en que se establecen.

A los mercados: Los mercados son propiedad del municipio o se dan por concesión, se les cobra una cuota anual de funcionamiento por locatario, éste se hace en Tesorería, por lo cual no hay problema con el comprobante.

A los comerciantes ambulantes: se les cobra “piso de plaza”, según los metros que ocupen, se les da su comprobante que no reúne los requisitos fiscales.

Por otra parte hay otra modalidad de cobro, que no nos menciona el Reglamento Municipal pero que recaen en el cobro de derechos por uso de vías, plazas públicas, áreas de uso común, según la **Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México**, a los comerciantes establecidos que sacan su mercancía para exhibirla, también se les cobra este derecho, se les dan sus comprobantes, según los metros que ocupe ahí mismo, aparte de realizar su donativo anual de empadronamiento, la ultima modalidad es la del comercio en vehículos, éstos también tienen que pagar su “piso de plaza”, quien ejerza el comercio en vehículos también pagara derechos.

En este mismo tenor, este derecho de “piso de plaza”, se cobra diariamente por una persona que depende de la Subjefatura de Vía Pública, (en los comprobantes dice que es Jefatura de Vía Pública), por lo cual es ilegal ya que no existe, también no porta ninguna identificación, como lo comprobamos físicamente, lleva lo recaudado a la Tesorería, esta elabora una forma D.G.H. 47, (así se le llama al

comprobante oficial) y el departamento de contabilidad lleva un acumulado al mes, se hace el corte, se vacía a los Estados Financieros, como toda la información contable del Ayuntamiento, quien a su vez va a reportar e informar al Organismo Superior de Fiscalización del Estado, el cual auditará y hace las observaciones correspondientes en relación con la **Ley de Egresos**, y el **Código Financiero del Estado de México** y conforme a las atribuciones que tiene el Municipio según la **Ley Orgánica Municipal**.

El Contador Municipal nos explicó el anterior procedimiento, también nos detalló que el Municipio se rige por metas y objetivos a cumplir, plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal, el siguiente gobierno Municipal, tiene que darle seguimiento a estas metas y objetivos y por lo tanto su ejecución. Se tienen presupuestos por programa mensuales y anuales que tienen contemplados todos los renglones: Obras, servicios, Adquisiciones y Deuda Pública.

Este es el procedimiento que sigue el cobro de derechos, objeto del caso de estudio, explicado por el funcionario en cuestión, y nuestra observación física del cobro. El problema es precisamente el cobro en el lugar donde se realiza la actividad comercial, y surge la siguiente pregunta: ¿cómo se puede garantizar que estos cobros lleguen íntegros a la Tesorería Municipal y después emitir el D.G.H. 47?, al observar el cobro, algunos vendedores, no exigían sus “boletos” correspondientes, nadie se los exige después. El funcionario nos explicó también que la Tesorería, tiene padrones de tianguis, mercados y vendedores ambulantes, pero no considera que todos estos últimos, estén creciendo constantemente.

Otro punto de preocupación es que tuvimos que dirigirnos directamente a la Tesorería Municipal, ya que en la Jefatura de Reglamentos, el Jefe de reglamentos, tiene un poco más de un año en el cargo y desconoce casi por completo sus atribuciones y facultades, la persona que más conoce es la secretaria, ya que lleva varias administraciones en el cargo, tenía conocimiento legal de las contribuciones (artículos 156 y 159 del **Código financiero del Estado**

de México), pero no conocía el **Reglamento Municipal de Comercialización, Abasto, Mercados, Tianguis y Vía Pública 2007**, ni el mismo Jefe de Reglamentos lo conocía. El que este tipo de puestos sean políticos, también nos lleva al desinterés de una óptima recaudación de estos ingresos, importantes para el erario Municipal.

### 3.3.3 Propuesta de una Tarjeta de Cobro y Modificación del mismo

Lo más correcto sería que el contribuyente entere éste tipo de derechos directamente a la Tesorería Municipal, sin intermediarios, como los líderes y los cobradores de la Subjefatura de Vía Pública y la de Tianguis, Hemos mencionado que la Tesorería se apoya en la Jefatura de Reglamentos para el cobro y regulación de los comerciantes, y esto es precisamente lo que causa la desviación de los cobros y por lo tanto genera corrupción, La razón de ser de la Jefatura de Reglamentos seguiría siendo la regulación de tianguis y vía pública y la verificación de sus pagos, ya no el cobro, el cual enterarían los comerciantes ambulantes, directamente en al Tesorería municipal. ¿Cómo se haría ese pago? Por medio de una Tarjeta, con las siguientes características:

- 1: La tarjeta se distribuiría de acuerdo al padrón de comerciantes en tianguis y los comerciantes en vía pública.
- 2: Contendría datos, tales como el nombre, ubicación y metros que ocupa.
- 3: Los pagos se efectuarían de manera mensual, registrándose en la Tarjeta.

El personal de las Subjefaturas de Reglamentos que se dedicaban a cobrar a los comerciantes ambulantes, ahora pasaría a verificar los pagos, esto es con un lector de la Tarjeta, el comerciante que no haya pagado, lo tendría que hacer en el momento, so pena de que le cobraran recargos.

Una de las consecuencias, que generaría el uso de la tarjeta, sería el control de los comerciantes ambulantes y por lo tanto, el aumento del padrón y por ende los ingresos en la Tesorería Municipal de Tecámac, el jefe de la Oficina de Reglamentos, también tendría mayor participación, ya sea en la verificación periódica, pero constante de los pagos.

Por otra parte, el costo que ocasionaría el cambio de la forma de cobro es mínimo, ya que solamente serían las tarjetas, el padrón ya está en la Tesorería Municipal. Por otra parte, al acudir el comerciante a hacer su pago y registrarlo en la Tarjeta, se podría hacer el acumulado y hacer una D.G.H. 47 diaria por todos los ingresos percibidos, mientras que por cada comerciante ambulante, su Tarjeta ya tiene registrados sus pagos mensuales, para cualquier aclaración posterior.

El control preventivo para la correcta recaudación de este tipo de contribución es necesario para evitar cualquier desvío de recursos y malos manejos de los mismos, los servidores públicos, deben manejarse con rectitud y honradez, pero debemos darles ciertas normas de funcionamiento, para que lleven a cabo estos principios.

Propuesta de un Padrón Registrado con código de barras. A cada ambulante se le asignaría un código de barras y en lugar de darle un comprobante de pago, se le capturaría al pasar con un lector de código de barras todos los días, emitiéndose simultáneamente su comprobante de pago. Los datos del lector se vaciarían para emitir el comprobante global oficial diario y para el registro de cada ambulante. La utilización del código de barras evitaría el desvío de ingresos, y por otra parte en el Padrón quedarían registrados los ambulantes y sus pagos diarios.

## CONCLUSIONES

1.- Los Municipios poseen personalidad jurídica y un patrimonio propio, y en este caso el ayuntamiento de Tecámac, Estado de México, posee la personalidad jurídica y su patrimonio propio sin restricciones, tal como lo marca el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- El Municipio como un nivel ejecutivo de gobierno, impone su actuación a la aplicación o ejecución de las normas legales o reglamentarias que se expidan por la **Legislatura local** o por el **H. Congreso de la Unión**.

3.- Nuestro orden jurídico se basa en una supremacía de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, limitación expresa de facultades, división de poderes y división de funciones de distintos niveles de gobierno.

4.- El Pago de Derechos por el uso de vías y espacios públicos se encuentra dentro del marco legal de nuestra constitución, en el artículo 154 del **Código Financiero del Estado de México** y sus Municipios.

5.- En el Municipio de Tecámac, Estado de México; es la Tesorería Municipal dentro de sus atribuciones, la encargada de recaudar este tipo de contribución, en este caso el Pago de Derechos por el uso de vías y espacios públicos.

6.- Es Jefatura de Reglamentos, y no Dirección de Reglamentos la dependencia correcta en este caso, ya que erróneamente en anteriores administraciones municipales, se le mencionaba así.

7.- La Tesorería Municipal se auxilia de la Jefatura de Reglamentos para recaudar las contribuciones correspondientes al cobro de Derechos por el uso de las vías y espacios públicos, durante el curso de la investigación se apreció un alto porcentaje de recaudación, en el Municipio de Tecámac.

8.- Se puede entonces concluir que habiendo una recaudación más efectiva, el Municipio de Tecámac, Estado de México tendrá mayores recursos para invertir en obra pública y servicios públicos.

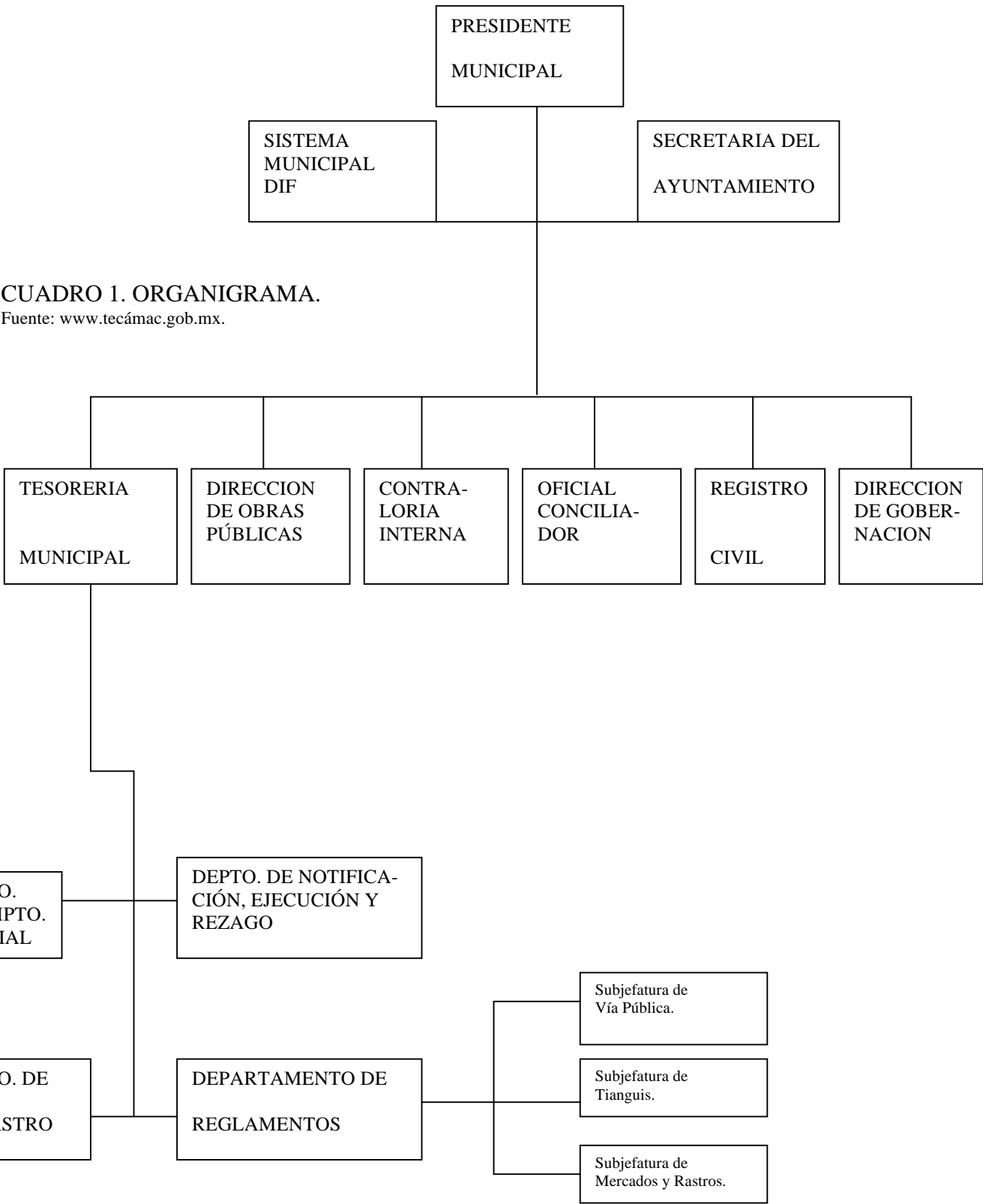
9.- Por otra parte habiendo una mejor recaudación de recursos, el Municipio de Tecámac, Estado de México, tendrá acceso a los programas que maneja y pone a disposición de los Municipios el Gobierno del Estado de México.

10.- Al tener acceso a los recursos de los programas, el Municipio de Tecámac, Estado de México y el Gobierno del Estado de México, mejorarán mutuamente la coordinación Estatal y Municipal en este caso; para posteriormente signar nuevos convenios que beneficien a ambas partes.

11.- En otro orden de ideas, se puede concluir que con el aumento del comercio ambulante, cambia radicalmente el entorno urbano de las calles y afecta la libre circulación de las personas, así como el flujo del tránsito de los automóviles.

12.- Por ultimo es relevante mencionar la importancia de la implementación correcta de las Políticas Públicas a nivel local, generará menos conflictos con los grupos de interés del Municipio de Tecámac y a su vez con la ciudadanía.





CUADRO 1. ORGANIGRAMA.

Fuente: [www.tecamac.gob.mx](http://www.tecamac.gob.mx).

# ANEXO 1

## Comprobante Oficial de la Tesorería Municipal de Tecámac.

Fuente: Comprobante Expedido a contribuyente del Municipio de Tecámac



**MUNICIPIO DE TECÁMAC**  
**ESTADO DE MEXICO**  
**TESORERIA MUNICIPAL**  
**2006-2009**

R.F.C. MTE-750101-539  
 PLAZA PRINCIPAL, S/N  
 TECAMAC, EDO. DE MEX. C.P. 55746  
 TEL.: 5938 8500 Ext. 204 y 237

11700

RECIBO OFICIAL

F 94503

7 94503

ULTIMO PERIODO DE PAGO

CLAVE CATASTRAL	TESORERIA "OZUMBILLA" LIC. DE FUNCIONAMIENTO 2008
DATOS DEL CONTRIBUYENTE	
MANZO GARCIA JOSE GERARDO	
18 DE SEPTIEMBRE SAN	
Col: OZUMBILLA	Mest:
DESCRIPCION DEL COBRO	PERIODO DEL PAGO
DONATIVOS	Pago del: 01/01/2008 Al: 31/12/2008

CONCEPTO COBRO	CONCEPTO / CTA. CONTAB.	IMPORTE
DONATIVOS	0303004	300.00

TESORERIA MUNICIPAL  
 TECAMAC, MEX.  
 CAJA 1  
 2006 04 ABR 2008 2009  
**P A G A D O**

TRESCIENTOS PESOS 00/100 M.N. TOTAL \$ 300.00



CONTRIBUYENTE

CD. TECAMAC, EDO. DE MEXICO A:

FECHA DE PAGO Y HORA	CAJERO	OFICINA
04/04/2008 10:52:32 am	JUDITH	1 - 11

NOTA: EL CFEMYM EN SU ART. 26 PÁRRAFO OCTAVO PREVIENE A TODA PERSONA QUE POR CUALQUIER CONCEPTO EFECTÚE ENTEROS EN LAS TESORERIAS MUNICIPALES, SE LE EXPIDA EL CORRESPONDIENTE RECIBO EN TAL VIRTUD, EL CAUSANTE DEBERA EXIGIRLO EN FORMA IGUAL ESTA OBLIGADO A PRESENTARLO AL HACER EL SIGUIENTE PAGO. ESTE PAGO NO LO LIBERA DE ADEUDOS ANTERIORES.

LA REPRODUCCION NO AUTORIZADA DE ESTE COMPROBANTE, CONSTITUYE UN DELITO EN LOS TERMINOS DE LAS DISPOSICIONES FISCALES DINAMICA EN COMUNICACION IMPRESA, S.A. DE C.V IMPRESOR AUTORIZADO EN PAG. INTERNET DEL SAT DE FECHA 13-05-02 R.F.C. DCI 950505-N24 TEL.: 5925-4164 FECHA DE EMISION 8/AGOSTO/2007 VENCIMIENTO 8/AGOSTO/2009 FOLIOS DEL F 50,001 AL F 100,000 NUMERO DE APROBACION DEL SICOFI 12242205

## ANEXO 2

Comprobante otorgado por el uso de vías y áreas públicas para ejercer el comercio.



Fuente: Comercio Ambulante de la vía pública.

# BIBLIOGRAFIA GENERAL

## BIBLIOGRÁFICA

AGUILAR, Villanueva Luis F. *“El Estudio de las Políticas Públicas”*, Ed. Porrúa, México, 1992.

AGUILAR, Villanueva Luis F. *“La Implementación de las Políticas Publicas”*, Ed. Porrúa, México, 1993.

AGUILAR, Villanueva Luis F. *“Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”*, Estudio Introductorio. Antología No. 3, Ed. Porrúa, México, 1993.

BARADACH, Eugene. *“Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas”*, Ed. CIDE, México, 1998.

BOBBIO, Norberto Matucci, Nicola. *“Diccionario de Ciencia Política”*, México, Ed. Siglo XXI, 2006.

CABRERO, Mendoza Enrique. *“Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso”*, Ed. CIDE y Miguel Angel Porrúa, México, 2000.

CABRERO, Mendoza Enrique. *“Políticas Públicas Municipales: una agenda en Construcción”*, Ed. Porrúa-CIDE, México, 2003.

- CALVA, José Luis. “*DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, Tendencias y Alternativas*”, Tomo I, Editorial Juan Pablos Editor, México, 1995.
- CANTO, Chac Manuel. “*Políticas Públicas*”, *El Léxico de la Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. “*Derecho Financiero Mexicano*”, Ed. Porrúa, México, 2002.
- DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto. “*Elementos de Derecho Administrativo*”, Ed. Noriega Limusa, México, 1991.
- DICCIONARIO LAROUSSE, Ed. Larousse, México, 2007.
- DYE, Thomas, “*Understanding Public Policy*”, Englewood Cliffs, New Jersey, 1984.
- ECO, Humberto. “*Como se hace una Tesis*”, Ed. Gedisa, España, 1993.
- GARCIA, Máynez Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”, Ed. Porrúa, México, 1992.
- GRANILLO, Bojorges Néstor. “*TECAMAC a través de la historia de sus Ayuntamientos*”, Ediciones Macuilxóchitl, México, 2000.
- GUERRERO, Omar. “*Teoría Administrativa de la Ciencia Política*”, Ed. UNAM, México, 1982.
- GUERRERO, Omar. “*El Estado y la Administración Pública en México*”, Ed. INAP, México, 1989.

- JIMENEZ, Castro Wilburg. *“Administración Pública para el Desarrollo Integral”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- MAJONE, Giandomenico. *“Evaluación y Responsabilidad en Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas”*, Editorial FCE, México, 1999.
- OLEA, Franco Pedro, y SANCHEZ DEL CARPIO, Fco. I. *“Manual de Técnicas de Investigación Documental”*, Ed. Esfinge, México, 1995.
- QUINTANA, Roldán Carlos, *“Derecho Municipal”*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- ROBLES, Martínez Reynaldo. *“El Municipio”*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- ROEL, Rodríguez Santiago. *“Estrategias para un Gobierno Competitivo”*, Ed. Castillo, México, 1996.
- ROJAS, Soriano Raúl. *“Métodos para la Investigación Social”*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1997.
- RUIZ, Sánchez Carlos. *“Manual para la Elaboración de Políticas Públicas”*, Ed. Plaza y Valdés, México, 2002.
- SACHSE, Matthías. *“Planeación Estratégica en Empresas Públicas”*, Editorial Trillas-ITAM, México, 2005.
- SARTORI, Giovanni. *“La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

SUBIRATS, Joan. *“Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”*,  
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

UVALLE, Berrones Ricardo. *“Estado, Gobierno y Políticas Públicas”*, Diploma  
Nacional en Política Pública y Gobierno Local,  
México, 1996, Colegio Nacional de Ciencias  
Políticas y Administración Pública.

UVALLE, Berrones Ricardo. *“Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal”*, Editorial  
IAPEM, México, 1998.

VARGAS, A. V. *“Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas”*, Almuneda  
Editores, Bogotá, 1999.

WEBER, Max. *“El Político y El Científico”*. Editorial Alianza, Madrid, 1981.

## HEMEROGRÁFICA

AGUILAR Villanueva, Luis F. *"Políticas Públicas"*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, No 4, México, 1990.

CAJICA Flores, Alonso. *"Los Principios del Sistema Jurídico Mexicano"*, Revista Enlace, México, 1998.

CASTELAZO, José Rafael. *"La Legitimidad Política de la Función Pública"*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, VI Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre De 2001.

BERRUGA Filloy, Enrique. *"Generación del Desencanto"*, Revista Día Siete, No. 355, México, 2007.

EL UNIVERSAL. *"Pierden 10 Municipios 30% de Fondos Para Obras"*, Sección Estado de México, C8, 6 de Mayo de 2007.

EL UNIVERSAL. *"Reclutaran a mexiquenses para laborar en Canadá"*, Sección Estado de México, C3, 19 de Mayo de 2008.

GUERRERO, Omar. *"Principios de Administración Pública"*, Ed. Unidad de Publicaciones ESAP, Exposición realizada en el Aula Máxima la Escuela Superior de Administración Pública -



ESAP – Santa Fe De Bogotá, D. C., Colombia, septiembre 8  
De 1997.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). Cuaderno  
Estadístico Municipal 2007. México.

MONTES DE OCA Malvaez, Juan. Apuntes del Seminario: “*Políticas Públicas para  
Asuntos de Gobierno*”, Modulo I, Fes Acatlán  
UNAM, México, Abril 2007.

UVALLE Berrones, Ricardo. “*El carácter Multifacetico de la Gestión Pública*”,  
Revista IAPEM, Ed. IAPEM, México, 1998.

## LEGISLACIÓN

Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Tecámac 2007. México.

Código Financiero del Estado de México 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007. México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 2007. México.

Ley de Coordinación Fiscal 1983. México.

Ley de Hacienda del Distrito Federal 1999.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2007. México.

Ley de Planeación del Estado de México 2005. México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México 2007. México.

Reglamento Municipal de Comercialización, Abasto, Mercados, Tianguis, y Vía Pública 2007. México.

## INTERNET

- <http://www.uc.cl/icp/webcp/index.html>, pagina web de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política.
- <http://www.clad.org.ve/>, pagina web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela.
- <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>, pagina web de la Universidad Externado de Colombia.
- <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/19485/P1>, pagina web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- <http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles/79-80-html79-07.htm>, pagina web del CESU-UNAM.
- [www.politicayactualidad.com/textos.asp?id\\_534&id\\_seccion=6](http://www.politicayactualidad.com/textos.asp?id_534&id_seccion=6), pagina web de Política y Actualidad, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.
- [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), pagina web de la Presidencia del Gobierno de México.

- [http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3\\_.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-3_.html), pagina web de obras editadas de la UNAM.
  
- [http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/quienes\\_somos](http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/quienes_somos), pagina web de la Secretaria de la Función Pública del Gobierno de México.
  
- [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx), pagina web del Gobierno del Estado de México.
  
- <http://www.tecamac.gob.mx/gobierno/dependencias/reglamentos.php>, pagina web del Municipio de Tecámac, Estado de México.