

5
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



HIDALGO, DGO.: SU HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL 1983-1988.

T E S I S

Que para optar por el Grado de:
Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública

P R E S E N T A

MARGARITA BUSTILLOS GONZALEZ

Asesor: Lic. Ma. Cristina González Magaña

MEXICO, D. F.

1990

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION..... 1

PRIMERA PARTE: GENERALIDADES DEL MUNICIPIO MEXICANO

CAPITULO I.

TEORIA JURIDICO-POLITICA DEL MUNICIPIO LIBRE..... 1

A. Origen y evolución del municipio..... 1

1. El municipio griego..... 3

2. El municipio romano..... 4

3. El municipio español..... 5

B. Antecedentes históricos del municipio libre en México: 8

1. El municipio en la colonia..... 12

2. El municipio en el México independiente..... 18

3. El municipio durante el movimiento revolucionario.. 24

4. El municipio en el Constituyente de Querétaro..... 30

C. Trayectoria jurídica del municipio en México..... 36

1. El municipio en la Constitución de Cádiz..... 37

2. El municipio en la Constitución de Apatzingán..... 39

3. El municipio en la Constitución de 1824..... 40

4. El municipio en la Constitución de 1836..... 41

5. El municipio en la Constitución de 1857..... 43

6. El municipio en la Constitución, de 1917 a 1982.... 45

D. Marco Jurídico del municipio mexicano de 1983 a la
fecha..... 63

CAPITULO II.

• AUTONOMIA FINANCIERA Y HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.....	72
A. Autonomía financiera.....	72
B. Hacienda pública municipal.....	81
1. Definición de hacienda pública municipal.....	81
2. Marco jurídico de la hacienda pública municipal.....	85
3. Estructura de la hacienda pública municipal.....	90
a. Ingresos municipales.....	91
1) Ingresos ordinarios municipales.....	91
a) Impuestos.....	92
b) Derechos.....	96
c) Productos.....	98
d) Aprovechamientos.....	99
e) Contribuciones especiales de mejoras.....	101
2) Ingresos extraordinarios municipales.....	102
a) Subvenciones o subsidios municipales.....	103
b) Deuda pública municipal.....	103
b. Gasto público municipal.....	103
c. Deuda pública municipal.....	107
4. Administración de la hacienda pública municipal.....	112
a. La tesorería municipal.....	113
1) Departamento de auditoría interna.....	118
2) Departamento de ingresos.....	120
3) Departamento de egresos.....	122
4) Departamento de contabilidad.....	123
b. El presupuesto de egresos.....	125
1) Contabilidad municipal.....	128
2) Cuenta pública municipal.....	129

5. Relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno.....	138
a. La Ley de Coordinación Fiscal.....	138
b. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	145
c. El sistema de participaciones.....	147
1) Fondo General de Participaciones.....	149
2) Fondo Financiero Complementario de Participaciones.....	149
3) Fondo de Fomento Municipal.....	150
4) Impuestos adicionales al comercio exterior.....	153
5) Otros conceptos.....	154

SEGUNDA PARTE : ESTUDIO DE CASO

CAPITULO III.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, DGO.....	158
A. Estado de Durango.....	158
1. Localización.....	158
2. Superficie territorial.....	159
3. Creación del estado.....	159
4. Comunicaciones y transportes.....	160
5. Población y crecimiento.....	161
6. Educación.....	163
7. Deporte y recreación.....	164
8. Salud.....	164
9. Producto interno del estado.....	164
10. Orografía.....	165
11. Hidrografía y recursos hidráulicos.....	166

12. Clima.....	166
13. Vegetación.....	167
14. Fauna.....	167
15. Gobierno y administración.....	168
16. Líneas de acción por subregión.....	168
B. Hidalgo, Dgo.....	169
1. Cronología de hechos históricos.....	170
2. Fundación.....	170
3. Condiciones geográficas.....	173
4. Condiciones económicas.....	175
5. Condiciones sociopolíticas.....	178

CAPITULO IV.

PROBLEMATICA ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE HIDALGO,

DGO.....	181
A. Demandas de la comunidad.....	181
B. Ingresos municipales.....	183
1. Ingresos ordinarios.....	184
a. Impuestos.....	184
b. Derechos.....	186
c. Productos.....	190
d. Aprovechamientos.....	191
e. Participaciones.....	193
2. Ingresos extraordinarios.....	195
C. Gasto público municipal.....	208
1. Gasto corriente.....	209

2. Gasto de inversión.....	210
3. Pago de deuda.....	211
D. Deuda pública municipal.....	215
E. Análisis financiero del municipio de Hidalgo, Dgo., 1983-1988.....	216
F. Propuestas para un mayor fortalecimiento de la hacienda pública del municipio de Hidalgo, Dgo.....	236
CONCLUSIONES GENERALES.....	242

ANEXOS:

Anexo No. 1: Entrevistas a funcionarios municipales y a la comunidad sobre el tema.....	256
A. Resultados de las entrevistas dirigidas a funcionarios municipales.....	258
B. Resultados de las entrevistas dirigidas a la comunidad municipal.....	262
Anexo No. 2: Límites municipales del estado de Durango....	267
Anexo No. 3: Municipios del estado de Durango.....	268
Anexo No. 4: Localidades del municipio de Hidalgo, Dgo....	269
Anexo No. 5: Relación de presidentes municipales que han fungido en Hidalgo, Dgo., de 1921 a 1990..	273

BIBLIOGRAFIA.....	276
-------------------	-----

INTRODUCCION

Actualmente existe un gran consenso sobre la importancia de fortalecer al municipio mexicano con la finalidad de consolidar su autonomía político-administrativa. Sin embargo, para que esta célula básica de gobierno no se transforme en eje rector de la economía y de la vida nacional, es necesario y fundamental, en primer lugar robustecerla económica y financieramente.

El creciente centralismo ha dado como resultado un crecimiento desequilibrado en el plano espacial y un rezago de las actividades económicas en numerosas localidades del país, lo que ha traído como consecuencia, - un escaso potencial fiscal propio de los municipios sobre todo de corte rural. De aquí que los gobiernos municipales padezcan de un constante - problema en sus finanzas públicas y, por ende, un gran atraso institucional en sus órganos administrativos y operativos, a pesar de las reformas registradas en 1983 al Artículo 115 constitucional. Lo cierto es que continúa la dependencia en gran medida de las participaciones de impuestos federales, o transferencias directas provenientes de la federación y de los estados de que forman parte.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en estudiar - las implicaciones teóricas de la hacienda pública municipal así como la problemática que ésta encierra sobre todo en los municipios con características rurales. Asimismo, con la finalidad de ejemplificar el análisis, se investiga la evolución de la hacienda pública del municipio de Hidal-

go, Dgo., durante el período 1983-1988. Se detecta la medida en que han influido las reformas de 1983 al Artículo 115 constitucional en lo que se refiere a hacienda pública municipal en el municipio de referencia.

Se analiza la manera en que han operado estas reformas para el fortalecimiento del citado municipio y por qué a pesar de ello, persiste la deficiente obtención de recursos financieros por parte del mismo.

Se reflexiona acerca de la viabilidad que existe para que el municipio de Hidalgo, Dgo. fortalezca su hacienda pública y logre con ello su autonomía económica, política y administrativa, así como un mayor desarrollo social de sus comunidades, a pesar de contar con características rurales.

Se propone también una serie de lineamientos para contrarrestar la debilidad económica y financiera del municipio en cuestión.

En la Primera Parte de la presente investigación se tratan aspectos del municipio en general y se contemplan rasgos sobresalientes de la Teoría Jurídico-Política del Municipio, en donde se hace referencia al origen y evolución histórica del mismo, a fin de conocer cómo y en qué circunstancias se implantó éste en México; la manera en que se desarrolló posteriormente y la realidad actual del mismo.

Por otra parte, al ser el municipio la célula básica de gobierno, es necesario conocer su pasado a fin de encontrar una explicación a la realidad actual del mismo. La historia de México ha sido una historia de la centralización económica, política, jurídica y administrativa, la cual afecta en gran medida al municipio mexicano.

En particular, para profundizar en el análisis de la hacienda pública municipal, es necesario estudiar retrospectivamente su problemática a

fin de conocer los factores que han influido en su buen funcionamiento.

Conocer el pasado del municipio, implica poder comprender su presente y tratar de dar soluciones adecuadas a los problemas que éste afronta actualmente, por lo que este estudio resalta los eventos históricos más destacados de tal entidad.

En el Capítulo II, se trata lo referente a la autonomía financiera y la hacienda pública municipal. Hablar de autonomía financiera es hablar de autonomía operacional y de suficiencia de recursos para cubrir las necesidades de la comunidad municipal, sin necesidad de recurrir al estado al que se pertenezca para poder cumplir con las funciones propias del municipio.

Por otro lado, se estudia la hacienda pública municipal como uno de los aspectos de mayor importancia para el municipio, en la medida que ésta se encarga de administrar los bienes patrimoniales y recursos financieros del municipio y de ello dependerá la promoción y realización de proyectos de desarrollo comunitario integral.

La hacienda pública municipal es decisiva desde el punto de vista social y político, en la medida que es el aspecto en el cual el gobierno y la comunidad tienen un mayor contacto ya que se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones.

En este mismo capítulo, se contemplan las reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, por ser éstas precisamente las que constituyen el fundamento jurídico para que el municipio logre su autosuficiencia financiera y su autonomía económica, así como su libertad política y administrativa.

Tales reformas asignaron fuentes de ingresos propios a los municipios--

prios, a partir de las modificaciones a los Convenios de Coordinación Fiscal, las cuales otorgaron apoyos crecientes a las finanzas locales.

En la Segunda y Ultima Parte del presente trabajo, se contemplan aspectos particulares del municipio de Hidalgo, Dgo. En el Capítulo III, se hace una breve referencia del estado de Durango, a fin de ubicar la situación geográfica, económica y sociopolítica del municipio que nos ocupa, concluyendo este capítulo con la descripción de las características específicas que lo definen como municipio rural.

En el Capítulo IV se estudia la problemática de la hacienda municipal de Hidalgo, Dgo., misma que se detectó a través de la elaboración de una investigación de campo en dicho lugar.

El análisis histórico de las finanzas del municipio de Hidalgo, Dgo., durante el período 1983-1988, se efectúa a través de métodos de tendencia, de composición y de relaciones que permiten observar el comportamiento de los diferentes renglones de ingreso y gasto, por separado y en su conjunto, durante el período que nos ocupa. Mediante la realización del diagnóstico, se determinan las causas que han generado la situación financiera del municipio en cuestión, y se infiere el punto de partida para corregir la administración de los recursos financieros municipales.

Asimismo, a partir de los resultados obtenidos de la investigación de campo, se dan posibles soluciones a los problemas detectados, mencionando algunas propuestas para el fortalecimiento y mejor funcionamiento de la hacienda pública municipal de Hidalgo, Dgo., considerando siempre al municipio como una parte integrante de un todo constituido por la realidad nacional.

Por último, en la parte destinada a los Anexos, se vierten los resultados de las entrevistas dirigidas a funcionarios municipales y a la co-

munidad de Hidalgo, Dgo., sobre el tema que nos ocupa, hecho que contribuyó a la comprobación de las hipótesis inicialmente planteadas que son las siguientes:

Los cambios al marco jurídico son decisivos, puesto que sientan las bases para que el municipio logre su desarrollo de manera autónoma. A partir de las reformas de 1983, los municipios ya cuentan con facultades para administrar sus propios recursos y convertirse así en promotores de su propio desarrollo, sin embargo, la inercia centralizadora plantea un reto a las autoridades municipales para hacer uso de las facultades que la Constitución les confiere y,

Aún cuando las reformas a la fracción IV del artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, confieren al municipio la libre administración de su hacienda, ésta sigue siendo deficiente por falta de mecanismos de recaudación adecuados.

PRIMERA PARTE

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO MEXICANO

CAPITULO I

TEORIA JURIDICO POLITICA DEL MUNICIPIO LIBRE.

A. ORIGEN Y EVOLUCION DEL MUNICIPIO

La palabra municipio deriva del latín *municipium*, y éste de *munus* que significa cargo u oficio, función u obligación de realizar algo; y de *capio*, *capere*, que significa tomar, adoptar. ⁽¹⁾

El municipio trata entonces de una función, de tomar un cargo, una --responsabilidad.

Según Moisés Ochoa Campos, existen dos tipos de municipio: 1) el municipio natural que se considera como el agrupamiento humano dentro de un

(1) GARZA, Sergio Francisco de la, Historia, Naturaleza y Gobierno.-- México, Edit. Jus, 1947, p. 58. cit. pos. Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, México, Secretaría de Gobernación, 1935, pp. 78-79.

determinado territorio, donde los elementos que integran este grupo, tienen la función de ayudarse mutuamente y no existen entre ellos nexos políticos; y, 2) el municipio político que no es más que el mismo municipio - natural en el que se han institucionalizado las relaciones del grupo que lo conforma, creándose con esto, los llamados puestos políticos.⁽²⁾

Según Ochoa Campos, el municipio es la asociación de una vecindad que se constituye por vínculos locales determinados por el domicilio, que se asienta en territorio jurídicamente determinado, tiene derecho a un gobierno propio, representativo y popular y que además debe ser reconocido por el Estado con base a su organización política y administrativa.⁽³⁾

Asimismo, dice Ochoa Campos que el municipio tiene como finalidad garantizar la seguridad de su territorio, garantizando el orden público, impartiendo justicia y prestando servicios públicos, a fin de lograr un mayor bienestar a la comunidad municipal.⁽⁴⁾

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza nos dice que el municipio es "una comunidad natural o necesaria, y no un producto legal estrictamente jurídico".⁽⁵⁾

Según de la Garza, el municipio es "una realidad sociopolítica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado".⁽⁶⁾

(2) OCHOA CAMPOS, Moisés, La reforma municipal, México, Edit. Porrúa, 1979, p. 29.

(3) Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 79.

(4) Idem.

(5) GARZA, Sergio Francisco de la, op. cit. P. 58.

(6) Idem.

Los centros urbanos surgen como consecuencia de las necesidades de la población que los forma, al necesitar ésta de un sistema de gobierno y una serie de leyes que le permitieran administrar de manera adecuada sus bienes y servicios, así como para regular la vida social de la misma comunidad, surgen las ciudades que son las que dan origen al municipio.

El municipio primitivo era de carácter agrario, es por ello que no siempre estaba ligado a las ciudades, se dice que el municipio es anterior al Estado, porque las ciudades y las naciones, son anteriores a éste.

Surgen así entonces, los municipios griego y romano, que influyeron en gran medida en los regímenes modernos occidentales dentro de los cuales se encuentra México.

Al originarse el sistema municipal, las ciudades evolucionaron en gran escala, de tal forma que se desarrolló la división del trabajo y se mejoró con esto el proceso productivo municipal.

1. EL MUNICIPIO GRIEGO

Grecia se considera una de las civilizaciones más importantes de la antigüedad, ya que de ésta surgen los elementos para llevar a cabo una buena organización de la "polis" o ciudad.

El pueblo griego atendía la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes, así como la administración de servicios y la seguridad pública. Se dividía en tribus y éstas, a su vez, se dividía en demos que eran barrios con un gobierno propio, tenían además una división administrativa y organización política, ya que los ciudadanos se organizaban para defender sus derechos y estaban dirigidos por un demarca que era de elección popular. Este demos sólo agrupaba a los ciudadanos, ya que tanto los

esclavos como los metecos estaban excluidos.

El municipio actual guarda algunas características griegas, toda vez que, en ese sistema municipal ya se daba una marcada organización administrativa, ya que había funcionarios encargados del orden, de la regulación de mercados y de la cuestión financiera municipal, entre otros. De ahí entonces, que en la mayoría de los textos municipales, se considere al demos griego como el primer antecedente histórico del municipio.⁽⁷⁾

2. EL MUNICIPIO ROMANO

Los romanos fueron quienes sistematizaron las leyes que regirían al municipio.

El municipio romano tiene gran similitud con el municipio griego, ya que estaba formado por un territorio, una asamblea general constituida por el pueblo y la curia y era el cuerpo deliberante del municipio.

Los romanos tuvieron dos tipos de municipio: 1) los municipia⁽⁸⁾ foederata en los cuales eran reconocidos los derechos de los ciudadanos romanos y se disfrutaba de independencia administrativa; y, 2) los municipia cerita donde no se tenía derecho a la ciudadanía romana completa pero su organización local les era respetada.

Estos dos tipos de municipio, fueron calificados por los romanos como 1) municipios de derecho completo; 2) municipios que sólo tenían parte del derecho; 3) municipios con derecho a conservar su legislación; y, 4) municipios que adoptaron la legislación de Roma.

(7) Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. pp. 80-81.

(8) Municipia = plural de municipio, ibid. p. 81.

Estos municipios contaban con un órgano ejecutivo colegiado que tenía facultades legislativas y judiciales cuyos elementos se les denominaba -- diunviros; había otros funcionarios que se encargaban de la seguridad de los municipios y a éstos se les denominaba ediles; había también un encargado de la hacienda del municipio, es decir, era quien velaba por los intereses fiscales, y a éste se le llamaba curator; y por último, había un funcionario que supervisaba la inversión de las rentas y además defendía a los contribuyentes, de ahí que se le llamara defensor civitatis.

Al subir Julio César al trono, la república romana dejó de tener sentido, ya que todas las funciones se centralizaron en la persona del César, terminándose así con el gobierno municipal.

Al dominar el pueblo romano casi toda Europa, gran parte de Asia Menor y el norte de Africa; es obvio que España fuera uno de los países dominados, y fueron los romanos quienes implantaron ahí el régimen municipal, es por ello que se considera que el municipio romano es quien da origen al municipio en México, aunque con algunas variantes.⁽⁹⁾

3. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

Los españoles adoptaron el municipio romano y posteriormente le introdujeron algunas reformas de la organización visigoda.

A pesar de que el feudalismo acababa con los municipios de toda Europa, los siervos y los comerciantes formaban municipios y los consejos de éstos eran autónomos política y administrativamente.

(9) Ibid. pp. 81-82.

Posteriormente, estos municipios tuvieron dos consejos municipales de los cuales uno era popular o para el pueblo y el otro, para los funcionarios públicos o clase política, al consejo popular también se le denominaba cabildo abierto, y al destinado a la clase política se le denominaba también cabildo secular y fue al que posteriormente se le llamó ayuntamiento.

Al darse cuenta la clase política de que los señores feudales se estaban enriqueciendo e incrementando su poderío a través del municipio, se reunieron tanto funcionarios municipales como el rey Alfonso V de Castilla, en León y ahí se promulgó el Fuero de León, a fin de fortalecer al municipio.

Posteriormente, Alfonso VII, confirmó este fuero y fortaleció al municipio, reuniendo algunas cortes para que lo apoyaran y fueron precisamente los derechos de que gozaban los municipios medievales en España, los que sirvieron de modelo para las legislaciones municipales.

Fue Jaime el Conquistador quien estableció un sistema de ingresos con el fin de que los señores feudales no siguieran explotando al municipio.- La unión del rey y los municipios terminó finalmente con los feudos.⁽¹⁰⁾

Al promulgarse el Código de las Siete Partidas⁽¹¹⁾ y al apoderarse la burguesía de los ayuntamientos, prácticamente se daba fin a los cabildos abiertos, de manera que fueron entonces Alfonso el Sabio y la Burguesía quienes acabaron con la democracia municipal.

Alfonso XI, quien le sucedió a Alfonso el Sabio, fue quien acabó con los puestos de elección popular, es por ello que los municipios llegaron

(10) Ibid. p. 83.

(11) Este Código estaba basado en el derecho canónico y en el derecho romano, Idem.

a América como simples corporaciones administrativas, dependientes del poder central.⁽¹²⁾

Hacia 1517, cuando Carlos V gobernaba España, los fueros y las libertades de que gozaban las comunas fueron reducidos, los puestos públicos se pusieron a la venta y ascendieron los impuestos.

Pero tanto las comunas como los ayuntamientos de la época eran fuertes ya que representaban un sector económico y político bastante fuerte que era de respetarse.

A raíz de esto se inició la rebelión de las comunidades y con su triunfo, el municipio español cambió de rumbo y llegó con doble perspectiva a las colonias españolas en América.

Los primeros municipios que se establecieron en las antillas, fueron previllalares, es decir, todavía contaban con la participación del pueblo y con los Fueros de León, pero ya el que llegó a la Nueva España tenía características pos-villalares, es decir, de sumisión.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos decir que existen ciertas similitudes entre el municipio mexicano y el municipio romano. A su vez, hay características esenciales en los calpullis aztecas que vienen a ser el antecedente inmediato del municipio en México.

Consideramos necesario entonces, profundizar en la organización del calpulli y en la importancia que éste tuvo para el origen del municipio libre en México, por lo que en el siguiente apartado, trataremos de explicar todo lo referente a esta organización.

(12) Idem.

B. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO LIBRE EN MEXICO

Según Arnaiz Amigo, los antecedentes de la institución del municipio libre, se encuentran directamente relacionadas con las raíces del Derecho Político autóctono y con las primeras disposiciones de instituciones decretadas por Hernán Cortés y en especial con lo que es ahora Hispanoamérica.⁽¹³⁾

En los primeros años del siglo XIX, El municipio alcanzó gran importancia ya que en los textos constitucionales de la época, se le dió gran reconocimiento.

El embrión de la organización política del municipio libre de hoy, se encuentra en el calpulli.⁽¹⁴⁾

Según Gonzalo Aguirre Beltrán, el calpulli era la unión de grupos organizados entre los aztecas y los mayas, así como de otros grupos étnicos, que tenían lazos de parentesco y poblaban la República Mexicana. Según este autor, el calpulli era una constelación cultural parecida a la gens griega y al clan escosés.⁽¹⁵⁾

(13) ARNAIZ AMIGO, Aurora, Antecedentes del municipio libre en México, Madrid, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, 1977, p. 233.

(14) El Calpulli tuvo "un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el cual vivía un grupo sociológico e imperaba una organización política de antiguo origen,..." LOPEZ AUSTIN, Alfredo, La Constitución Real de México-Tenochtitlán, México, Seminario de Cultura Náhuatl, -- UNAM, 1961, p. 130.

(15) AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo, Formas de gobierno indígena, cit. pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 31.

El calpulli era entonces, el sitio ocupado por este grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad que tenían ancestros comunes, es por ello que cada calpulli tenía su dios y su gobierno particular.

Este calpulli, según Ochoa Campos, constituyó en el aspecto social, un espacio de convivencia; en el aspecto administrativo, la célula de la organización y, en el aspecto económico, la base de la propiedad, del trabajo y de la producción en general.⁽¹⁶⁾

Esta alianza de familias determinó la forma de gobierno llamada concejo, en el que se expresaba el poder social y era similar a los concejos municipales. Como ya se mencionó anteriormente, entre las familias que formaban el calpulli existían lazos de parentesco, así los concejos estaban formados por los ancianos que eran jefes de las mismas familias.

En el interior del calpulli imperaba el respeto a la autoridad y el cumplimiento con las normas tradicionales, y en el exterior, el derecho a la guerra y a la defensa.

La autoridad más suprema del calpulli, fué el Concejo de Ancianos, con su presidente llamado Teachcâu.⁽¹⁷⁾ La experiencia política, militar y religiosa de quienes llegaban a ese cargo, les permitía durar en éste hasta su muerte.

La distribución de tierras laborales del calpulli, la realizaba el Concejo de Ancianos y se llevaba un libro especial para registros de concesiones de las mismas. Este registro era importante sólo para los miembros de un mismo calpulli y fijaba los límites territoriales con otros calpullis.

(16) Ibid. p. 33.

(17) El Teachcâu no tenía poderes personales de decisión, sino sólo de orientación. ARNAIZ AMIGO, op. cit. p. 249.

Por otro lado, existían en el calpulli, los centectalpirques que tenían atribuciones sociales y políticas y funcionaban como vigilantes del honor familiar. (18)

Otra de las autoridades del calpulli era el Tecuhtli, delegado del poder central para las cuestiones militares y tributarias. (19)

Las autoridades del calpulli surgían de la propia comunidad y la administración del mismo era fundamentalmente agrícola. La mayor riqueza de estas organizaciones jurídico-políticas era la tierra común y el trabajo del usufructuario.

El calpulli distribuía las tierras, el trabajo sobre ellas y además, la administración de los bienes de la misma comunidad. El Concejo decretaba el trabajo gratuito en beneficio de la comunidad y además tenía que dar se la participación familiar en los gastos comunales. La educación era tarea pública, rebasaba las atribuciones del calpulli y dependía del Estado.

Los antiguos habitantes del territorio que hoy es México tuvieron un alto sentido teocrático, ya que pensaban que el poder emanaba de Dios.

Como podemos darnos cuenta, en los calpullis aztecas y mayas así como de otros grupos étnicos que poblaban el territorio mexicano, ya existía una gran organización política y administrativa tanto en su interior como en el exterior del mismo calpulli y es éste, sin duda el antecedente inmediato del municipio libre en México, ya que estaba integrado por una población asentada en un territorio determinado y que contaba ya con un gobierno particular que dictaba sus propias normas jurídicas a fin de lograr una mejor organización de la misma comunidad y además, así lo consideramos, era independiente de otros calpullis.

(18) Ibid. p. 250.

(19) Idem.

En este sentido, podemos decir que sí hay bases teóricas para considerar al calpulli azteca como antecedente inmediato del municipio libre en México, sin embargo, es necesario conocer las opiniones de algunos teóricos municipalistas, a fin de darle más consistencia a este supuesto.

Veamos entonces lo que nos dice Ignacio Burgoa al respecto:

"... El cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan el concepto respectivo...⁽²⁰⁾ los calpullis como grupos componentes de la tribu, acreditaban representantes en el concejo tribal, interviniendo así en la expresión de la voluntad popular...".⁽²¹⁾

Por su parte, la XLIV Legislatura Federal en su Iniciativa de Reforma al artículo 115 Constitucional, nos dice:

" El primer esbozo definido de gobierno municipal podríamos decir - que aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del calpulli".⁽²²⁾

(20) El municipio "es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio jurídico determinado, que tiene unidad - de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines". INAP-RANOBAS, Manual de administración municipal, México, 1987, p. 19.

(21) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Edit. Porrúa, 1984, p. 972.

(22) XLIV Legislatura Federal, Hacienda municipal iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional, México, 1959, cit. pos. Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 92.

Y Moisés Ochoa Campos menciona que el municipio en México surge inicialmente como calpulli formado por la comunidad indígena. El calpulli, - según este autor, era una forma de organización vecinal-agrícola en Tenochtitlán, que se prolonga hasta los primeros años del siglo XVI.⁽²³⁾

Es así como reafirmamos nuestro supuesto de que realmente el calpulli azteca constituye el antecedente inmediato del municipio libre en México.

Como podemos darnos cuenta, la evolución histórica del municipio en México, ya ha sido tratada por los grandes teóricos del tema municipal, - sin embargo, consideramos necesario para dar una mayor consistencia a nuestro trabajo, mencionar la evolución del municipio mexicano, haciendo énfasis, desde luego, en el tema que nos ocupa, que es la hacienda pública municipal.

1. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

El primer municipio y el primer cabildo fueron fundados por Hernán Cortés y sus compañeros más cercanos, en la Villa Rica de la Vera Cruz, - el 22 de abril de 1519. Este no se estableció inicialmente con el propósito de consolidar una estructura jurídico-política del territorio por conquistar, sino que se estableció con el propósito de que Cortés fuera investido de poder a fin de continuar con la conquista de México, mismo que le había sido retirado por Diego Velázquez, gobernador de Cuba.

Una vez creado el ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, Cor-

(23) OCHOA CANPOS, Moisés, op. cit. p. 21.

tés vio en éste, el representante del emperador en las nuevas tierras. Así Cortés fue nombrado Justicia Mayor y Capitán General y de esta manera quedó desligado de la autoridad de Velázquez, legalizando su poder para iniciar la conquista. Es así como nace el primer ayuntamiento en América Continental.

A partir de la formación del ayuntamiento, se da inicio a la legislación municipal que fue lo que dió vida al municipio durante el virreinato y que llega hasta nuestros días.

Las primeras ordenanzas fueron aplicadas en la recién fundada capital de la Nueva España que fue la Tenochtitlán indígena.

El primer municipio del Valle, fue el de Coyoacán que se fundó en 1921 y se trasladó con posterioridad a lo que es actualmente la ciudad de México.

Inicialmente la autoridad municipal fue muy extensa ya que abarcaba casi toda el área conquistada.

El gobierno español eligió entonces a Cortés "...' Gobernador y principal de Justicia del País'..."⁽²⁴⁾ y esto se confirmó en Real Cédula de 1522.

La Nueva España fue gobernada desde la ciudad de México, por gobernadores reales que fueron enviados hasta 1529, ya que en este año se estableció la primera Audiencia. Después de 1535, la Nueva España fue gobernada por el Virrey, mientras que la Audiencia fungía como Supremo Tribunal y como cuerpo consultivo.

(24) Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 95.

El gobierno español sólo contenía cinco ramas que eran Gobierno, Justicia, Militar, Hacienda y Eclesiástica. Como podemos darnos cuenta, el ramo de hacienda ha sido importante en todos los tiempos, por ser un punto clave en el desarrollo de cualquier comunidad.

La administración de la colonia siempre estuvo centralizada en la ciudad de México, residiendo en ésta el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles. De ahí que hasta la fecha venimos arrastrando las ideas centralistas y nos sea difícil aceptar la delegación de funciones.

Posteriormente, en el siglo XVI, pierden importancia las divisiones municipales y sólo en un lapso de veinte años (1550-1570), la Nueva España se dividió en cuarenta provincias que estaban encabezadas por un alcalde mayor.⁽²⁵⁾

De 1570 a 1787 la Nueva España ya contaba con ciento veintinueve alcaldías mayores, quienes constituían las jurisdicciones civiles de que estaba formado el territorio.

En 1786 se crearon las intendencias, y las alcaldías pasaron a ser partidos o subdelegaciones pero sus funciones casi fueron las mismas, estas intendencias surgen de las provincias.

El colonialismo español se desarrolló mediante la explotación directa de los recursos naturales y humanos. Lo que a los españoles les interesaba era el tributo, el trabajo y la tierra. Los dos primeros, a mediados del siglo XVI, fueron controlados por el Estado.

(25) Ibid. p. 96.

El sistema adecuado para la usurpación de la tierra, fue la encomienda en los primeros años de la colonia, deviniendo posteriormente la usurpación.

Fue de estas acciones de donde surgió la hacienda, convirtiéndose en una institución muy importante con respecto a la tierra ya que ésta se encontraba concentrada en la misma hacienda. Esto podemos equipararlo un poco con lo que ahora se llama catastro municipal, como mecanismo idóneo en la administración de las contribuciones municipales, ya que proporciona un padrón de la propiedad raíz a fin de que la hacienda pública municipal pueda establecer los impuestos correspondientes, en este sentido, podemos decir que la propiedad inmueble aún sigue siendo controlada por la hacienda pública ya sea federal, estatal o municipal.

La iglesia fue otra gran poseedora de tierra y esto, incrementó su poder, convirtiéndose en uno de los terratenientes más importantes de la colonia por lo que sus ingresos por concepto de rentas, llegaban a rebasar a los de la Real Hacienda.

Para desempeñar un puesto público, no se necesitaba de experiencia - sólo tener dinero, ya que éstos se ponían a la venta o se arrendaban, esto sucedía porque la colonia no contaba con recursos suficientes para cumplir con sus funciones.

El rey nombraba a algunos gobernadores y alcaldes mayores y otros eran nombrados por el virrey o las reales audiencias. Todo lo que se refería a concesión de tierras y aguas, se hacía por disposición del cabildo municipal.⁽²⁶⁾

(26) " Cabildo " es un término que se usó en la colonia y en las primeras décadas de la independencia y se refería al gobierno de las ciudades. Actualmente ya no se utiliza en tal sentido, sino que ahora se aplica al lugar donde el ayuntamiento lleva a cabo sus juntas o sesiones municipales, que es la "Sala de Cabildos" o "Reunión de Cabildos". INAP-BANOBRAS, op. -

El municipio en la Nueva España tuvo funciones administrativas, judiciales y legislativas, las primeras consistían en el cuidado de las obras públicas, de mercados, ventas y mesones, además tenían atribuciones sobre pesas y medidas, en estas funciones se encontraba la de policía, el cuidado y disfrute de pastos y montes, el corte y la plantación de árboles, el remate por derechos de venta, de carne y pan y, el repartimiento de tierras y aguas, abrevaderos y pastos, entre otras que correspondían a la jurisdicción.

En lo que se refiere a la función judicial, el municipio daba bienestar y seguridad a la comunidad. Y en lo que respecta a la función legislativa, las ciudades podían expedir ordenanzas que tenían que ser acatadas en su gobierno interior pero éstas debían conciliarse con las reales, se presentaban a examen de las audiencias y se confirmaban por el Consejo de Indias.

El municipio en la Nueva España, contaba con bienes comunes y propios, los primeros podían disfrutarse de manera común, siendo el ayuntamiento el encargado de cuidar que este disfrute fuera equitativo; los últimos, por el contrario, eran aquellos que no se disfrutaban en común y eran administrados directamente por el ayuntamiento o los daba en arrendamiento y el producto lo aplicaba al gasto público, sin gravar a los vecinos, en caso de que estos productos no fueran suficientes, se recurría a los arbitrios que consistían en sisas, derramas o contribuciones o podían ser también - concesiones que hacía el rey a las municipalidades que a él tocaba en tributos. (27)

cit. p. 19.

(27) Las sisas "eran impuestos que se cobraban sobre los comestibles, menguando las medidas", las derramas eran contribuciones extraordinarias, repartimientos de gastos eventuales. Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 104.

Como podemos darnos cuenta, la hacienda pública municipal en la época de la colonia, todavía era muy imperfecta, en el sentido de que lo único que gravaba el ayuntamiento eran los bienes propios y no se gravaba a los vecinos de manera regular sino únicamente en los casos que no se alcanzara a cubrir el gasto público.

Los municipios durante la colonia sufrieron grandes cambios, ya que en un principio eran gobernados por cabildos cuyos miembros eran electos por el pueblo, posteriormente, este sistema fue sustituido por el cacicazgo, de tal manera que los cabildos, por muchos años fueron propiedad de unas cuantas familias ya que los cargos se heredaban a los hijos.

El cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda o en ocasiones el rey lo otorgaba como concesión. Para tener este cargo, se tenía que cumplir con ciertos requisitos tales como: tener aptitudes, residir en el mismo lugar en donde se pretendiese tener el puesto, ser blanco y aristócrata y tener 18 años.

Los municipios europeos siempre se caracterizaron por tener centralizada su administración y las cuestiones de carácter fiscal, por lo que esta centralización se pasó a los municipios de la Nueva España.

En lo que respecta a la hacienda pública municipal, se dice que existieron en estos municipios, visitadores generales que manejaban a su manera la administración y las rentas de los mismos.

El municipio en la época de la colonia, sufrió otro cambio con la revolución francesa, ya que ésta le sirvió de ejemplo al movimiento de independencia, y se pugñó entonces por la soberanía popular con la actitud que tomó el ayuntamiento en la capital, en 1808.

Además la independencia de los Estados Unidos en el reinado de Jorge III de Inglaterra, trajo como consecuencia el surgimiento de la primera república federal, lo que influyó grandemente en los municipios de nuestro

país.

La Constitución de Cádiz también provocó cambios muy importantes -- dentro de la colonia, ya que sentó las bases para algunas características del municipio en México.⁽²⁸⁾

2. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Después de consumada la independencia en 1821, el municipio permaneció intacto, ya que no fue sino hasta mayo de 1823, cuando apareció el Plan de Constitución Política Mexicana y posteriormente se promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en 1824.

Estas bases constitucionales serían el antecedente inmediato de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, promulgadas en la ciudad de México, en 1836.

De estas leyes constitucionales o siete leyes, la sexta que se titula "División del territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos",⁽²⁹⁾ es la más completa del siglo XIX en lo que se refiere a ayuntamientos.

Esta ley menciona que corresponde al ayuntamiento la construcción de obras de infraestructura, la promoción económica del mismo y además los servicios públicos urbanos, así como desempeñar el papel de conciliador en los tribunales y participar en la administración de justicia.⁽³⁰⁾

(28) Ibid. p. 107.

(29) Ibid. p. 109.

(30) Ibid. p. 110.

En esta ley no se contempló la autonomía municipal, ya que todos los funcionarios del ayuntamiento estaban sujetos a la autoridad de prefectos y subprefectos.

En 1837 se suprimen los ayuntamientos y se reemplazan los alcaldes por jueces de paz que siguen subordinados, al igual que anteriormente los ayuntamientos, a los prefectos y subprefectos y es aquí donde aparecen los apoderados de los pueblos.

En lo que se refiere a los fondos municipales, que es el tema que nos ocupa en este trabajo, la primera legislación que tuvo el México independiente, fue la Ley de Arbitrios de 1848.

En 1856 se expidió la Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas en la que se mencionaba que las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles, dentro de las cuales se encontraba el ayuntamiento, se adjudicaban en propiedad por el valor que se estuviera pagando de renta hasta la fecha, capitalizándolas al 6% anual.

Con estas medidas, los ayuntamientos se vieron privados de sus bienes propios obteniendo a cambio, capitales impuestos sobre fincas, que no tardaron mucho en gastarse. Es así como los municipios se vieron privados de estos ingresos que habían disfrutado desde la época colonial. Estas medidas estuvieron en vigor hasta septiembre de 1857, ya que en este mismo mes y año, entró en vigor la Constitución Federal de 1857.

En el artículo 20 del proyecto de la Constitución de 1857, se limitaba tanto a los estados como a los municipios para formar su hacienda así como para decretar contribuciones directas, y las indirectas estaban reservadas a la federación.

En ese mismo artículo se mencionaba que los municipios, de acuerdo con su Colegio Electoral, podían realizar obras y decretar las medidas -

fiscales que fueran necesarias para llevarlas a cabo.

En base a lo anteriormente expuesto, podemos decir que en esta época no había autonomía municipal, ya que al municipio sólo se le daba libertad para decretar obras y plantear la manera en que habían de financiarse, pero no se le daba libertad para administrar su hacienda pública.

Al aprobarse la Constitución de 1857, no se contempló ningún proyecto relativo al municipio, ni se estableció tampoco, ninguna reglamentación municipal.

En 1864, Maximiliano de Habsburgo ofreció establecer instituciones liberales, así como un régimen constitucional. Para ello en 1865 expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" y durante esta ordenanza, "el país quedó dividido en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades".⁽³¹⁾

Los departamentos tenían funciones administrativas, judiciales y consultivas y estaban dirigidas por los prefectos imperiales que a su vez eran auxiliados por un consejo de gobierno.

Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos eran presididos por un alcalde que podía ser removido por los prefectos imperiales a excepción del alcalde de la capital que era nombrado y removido por el emperador.

En este estatuto se mencionaban algunas funciones que correspondían al alcalde del ayuntamiento como son las de: presidir el ayuntamiento, publicar y ejecutar las leyes y reglamentos y representar judicial y extrajudicialmente a sus municipios.

(31) Ibid. p. 112.

Los alcaldes eran elegidos por los jefes de departamento y los regidores popularmente y se renovaban por mitad cada año.

El emperador era quien fijaba las contribuciones a los municipios según los proyectos de los ayuntamientos.

Los subprefectos eran quienes se encargaban de vigilar la administración municipal, así como la educación, la seguridad y las vías de comunicación del municipio.

El municipio entonces, no tenía ninguna libertad, ya que el ayuntamiento sólo disfrutaba de facultades deliberativas.

En 1865 se dictó la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, en la cual se mencionaba que los bienes propios del ayuntamiento eran: "los censos, las rentas y pensiones de agua; las rentas de terrenos ocupados a títulos de arrendamientos, mientras no se desamortizaran; los mercados; las alhóndigas, los rastros, los mataderos", ⁽³²⁾ y otras propiedades desamortizables, así como los valores de toda especie correspondientes a los municipios.

Se estableció además un derecho adicional que no debía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución que se cobrase por el erario federal.

También se estableció la Administración de Propios que era una oficina encargada de la recaudación y administración de los impuestos, derechos, gabelas, pensiones, renta de fincas y otros ingresos de los ayuntamientos. ⁽³³⁾

(32) Ibid. p. 113.

(33) Idem.

Como podemos darnos cuenta, la hacienda municipal con esta ley, se vió favorecida ya que se señalaban los bienes propios del ayuntamiento y se estableció una oficina que se encargaba de administrar estos bienes, en este sentido, podemos decir que la hacienda pública municipal iba mejorando en relación con la organización que ésta tenía en la época de la colonia.

En 1867, Don Benito Juárez restableció su gobierno en la ciudad de México y con ello cobró vigencia la Constitución de 1857 y los municipios volvieron a su régimen anterior.

En 1869 se autorizó a los ayuntamientos de los puertos para que cobraran el 3% adicional sobre los derechos de importación y esto se destinaba a fines de beneficencia y salud pública.

En 1872 se fijaron los derechos de portazgo para cobrar el 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas, el 28% de estos impuestos corresponderían al municipio que los cobrase y el resto, a la federación.⁽³⁴⁾

Esto quiere decir que en la república restaurada, se les dan facultades a los ayuntamientos de los puertos para que cobren impuestos pero de esta recaudación tendrían que dar a la federación el 72%. Aunque es poca la cantidad que correspondía al municipio, podemos darnos cuenta de que se estaba dando más importancia ya, a la hacienda pública municipal, en esta época.

En 1878, la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo reconociendo que los bienes propios del ayuntamiento eran los siguientes:

"... ' Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios

(34) Idem.

y arbitrios. Ambos son aquellos... que sirven a los municipios para subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos - como las casas del cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios los bienes que, en determinadas circunstancias, se arbitra el común'...".⁽³⁵⁾

En este acuerdo, sólo se mencionaban los bienes que correspondían a los ayuntamientos pero todavía no se establecía una reglamentación de la hacienda pública municipal, que permitiera conocer la manera en que se deberían captar los ingresos.

Posteriormente, durante el gobierno de Díaz, los ayuntamientos se constituyeron en divisiones administrativas superiores llamadas partidos, distritos, prefecturas a cargo de jefes políticos.

En 1886 se reformó la constitución para consolidar la desaparición de las alcabalas e impedir que se gravara el tránsito de mercancías en el interior.

En 1897, se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana y en ésta se mencionaba que los municipios obtendrían ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los mismos municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

Aparentemente, en el porfiriato se le dió mayor importancia a los ingresos municipales, pero realmente no se le dió libertad al municipio

(35) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La hacienda pública, México, 1983, cit. pos. Centro Nacional de Estudios Municipales, op.cit. p. 113.

para que éste fuera quien administrara sus recursos, sino que todo se manejaba directamente por los gobernadores y los jefes políticos, ⁽³⁶⁾ mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad, por lo que puede decirse que el ayuntamiento no existió durante esta etapa.

Para Díaz, los prefectos eran quienes tenían la máxima autoridad política local en los municipios. Eran los jefes de todos los servicios municipales y estaban subordinados a los gobernadores de los estados.

3. EL MUNICIPIO DURANTE EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO

Una de las causas principales que dió origen al movimiento revolucionario, fue la inobservancia de la Constitución de 1857. En el artículo - 109 de esta constitución se establecía que la base de la división territorial y de la organización política de los estados, debería ser el municipio libre, sin embargo, en la época porfirista casi desapareció esta instancia de gobierno.

Así, los grupos opositores del gobierno de Díaz, tenían las bases suficientes para incluir en sus programas revolucionarios, la libertad municipal y la supresión de las jefaturas políticas.

El más destacado de estos programas, es el del Partido Liberal Mexi-

(36) Estos funcionarios fueron quienes despertaron los motivos inmediatos de la revolución, la cual pugnó en sus postulados esenciales, por la implantación del municipio libre y la supresión de las jefaturas políticas, logros que se deben precisamente a la revolución. TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Edit. Porrúa, 1980.

cano presidido por los hermanos Flores Magón, quienes en 1906, consagran la libertad del municipio en los siguientes términos:

En el artículo 45 de este programa se pedía la supresión de los jefes políticos y en el 46, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos hasta la fecha en que se presentaba el mismo plan, y además, se pedía el robustecimiento del poder municipal.⁽³⁷⁾

También el Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero en 1910, trataba lo referente al municipio, ya que en éste se manifestaba que la división de poderes, la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos eran puntos que sólo se encontraban asentados en la constitución. Pero de hecho, mencionaba este plan, no había autonomía, en el sentido de que el Congreso sólo obedecía las órdenes del dictador, los gobernadores eran nombrados por éste y a su vez, éstos nombraban a los ayuntamientos.

Con la renuncia de Díaz y Ramón Corral, subió al poder Francisco I. Madero y en el corto período que éste gobernó México, tuvo grupos opositores, como es el caso del grupo que comandaba Pascual Orozco, quien proclamó en Chihuahua en 1812, el Pacto de la Empacadora y referente al municipio, este pacto contenía lo siguiente:

- La revolución haría efectiva la autonomía de los ayuntamientos de manera que éstos pudieran legislar sus arbitrios y sus fondos.

- Los jefes políticos serían sustituidos por los presidentes municipales..

(37) Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 115.

Posteriormente, a la muerte de Francisco I. Madero, asumió el poder Victoriano Huerta mismo que fue desconocido como presidente de México, por Venustiano Carranza.

Carranza con su Plan de Guadalupe, logró agrupar en su ejército constitucionalista un gran número de elementos, y después de importantes batallas, Huerta fue derrocado. Así las fuerzas revolucionarias se dividieron en dos grupos, uno de ellos dirigido por Carranza y su ejército constitucionalista y el otro dirigido por Zapata y Villa, pero ambos grupos contemplaban al municipio como un tema importante en sus planes revolucionarios.

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publicó un decreto, mismo que se considera como un antecedente inmediato del artículo 115 de la Constitución que nos rige, ya que se refería a la reforma que se haría al artículo 109 de la constitución de 1857, mismo que se modificaba en los siguientes términos:

"...Los estados adoptarán en su interior la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su división política el municipio libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado."(38)

Carranza mencionaba en ese decreto que el municipio independiente - logrado con el triunfo de la revolución, no sólo tendría libertades políticas sino que también tendría que dársele libertad económica, ya que éste tendría fondos y recursos propios para satisfacer sus necesidades y - con esto se eliminaría la intervención de los gobernadores, en el ámbito municipal.

(38) Ibid. p. 118.

Don Eulalio Gutiérrez, por su parte y en ese tiempo presidente provisional de los convencionistas, expidió un decreto en 1914, donde mencionaba que la libertad municipal era una conquista de la revolución, - por lo que se debería también dar libertad a los bienes y rentas propias del municipio, por lo que se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que habían disfrutado antes de la ley del 26 de marzo de 1903, con este decreto esta ley quedaba derogada.⁽³⁹⁾

La lucha armada continuó hasta 1916, resultando Carranza finalmente triunfador y ya como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó en ese mismo año al Congreso Constituyente de Querétaro, a fin de discutir cuestiones relacionadas con el municipio.

La revolución se dió entonces, en contra de la dictadura porfirista, pero esto sólo fue el principio ya que lo que se pretendía era terminar con las jefaturas políticas y lograr la libertad municipal, que eran los requisitos indispensables para lograr un régimen de soberanía popular.

La revolución mexicana desde sus orígenes, postuló la libertad municipal, prueba de ello es que desde 1906 se inscribió esta demanda en el programa del Partido Liberal Mexicano, y según Ochoa Campos, ésta se reitera en el programa del Partido Democrático, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la sierra de Guerrero en 1911, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas, y en el Pacto de la Empacadora, que ya se mencionó anteriormente, entre otros documentos políticos de la época.⁽⁴⁰⁾

(39) Ibid. pp. 116-119.

(40) OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 310.

Así, en 1909, el Partido Democrático hizo un llamado a todos los ciudadanos para cumplir con los deberes cívicos. Su manifiesto en esencia contenía lo referente a la libertad municipal, considerando al municipio como célula que da vida a todo el organismo público.⁽⁴¹⁾

El Plan de Valladolid en 1910 expresaba que no era ya posible seguir soportando el caciquismo ni la dictadura de Díaz.

En el Plan de San Luis de 1910, lanzado por Don Francisco I. Madero, se expresaba que la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los mismos ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo se encontraban escritos en la constitución, ya que efectivamente el Congreso de la Unión sólo realizaba lo que el dictador ordenaba, y los gobernadores de los estados, al ser nombrados por éste, también seguían sus lineamientos.

En el municipio tampoco había democracia ni disidencia, ya que las autoridades municipales eran impuestas por los mismos gobernadores de los estados.

Fue el Plan de San Luis el que exhortó a los pueblos a tomar las armas a fin de reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos democráticos.

Por otro lado, el Plan de Bernardo Reyes lanzado en 1911, declaraba como Ley Suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de ésta, así como de los gobernadores y presidentes municipales.

(41) ROMERO FLORES, Jesús, Anales históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, 1939, cit. pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 312.

El Plan Político Social zapatista, en esencia postuló que los municipios suprimidos volvieran a organizarse.

El Plan de Ayala, por su parte, proclamaba el derecho a la tierra, argumentando que ésta se encontraba monopolizada en unas cuantas manos y que esto no permitía que el pueblo mexicano produjera, por ello proponía que se expropiara la tierra previa indemnización a los propietarios, a fin de que el pueblo de México obtuviera ejidos, colonias y fundos legales que permitieran el bienestar del mismo y la prosperidad del país.

El Programa de Reformas Político-Sociales expedido en 1916, consignó los postulados zapatistas en materia municipal y propuso realizar la independencia de los municipios, proporcionándoles una amplia libertad de acción a fin de que pudieran atender de manera eficiente y eficaz, - los intereses de la comunidad y que al mismo tiempo los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.⁽⁴²⁾

El Plan Orozquista o Pacto de la Empacadora, como ya se mencionó anteriormente, fue firmado en 1912 y contenía dos puntos importantes con respecto al municipio: 1) decía que la revolución daría independencia y autonomía al municipio para legislar y administrar su hacienda y 2) mencionaba que se suprimirían en la República, los cargos de jefes políticos y sus funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.⁽⁴³⁾

Como podemos darnos cuenta, en todos los planes del movimiento revolucionario, se dió gran importancia al municipio libre y un interés muy marcado por la libertad de la hacienda pública municipal.

(42) Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, Jojutla, Morelos, 18 de abril de 1916, cit. pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 314.

(43) GONZALEZ RAMIREZ, Manuel, Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. I: "Planes políticos y otros documentos", México 1954,

Al hablar de municipio libre, necesariamente tendrá que hablarse de la libre administración de la hacienda municipal. Para que el municipio sea capaz de tomar sus propias decisiones y de satisfacer así las necesidades de su comunidad, es necesario que cuente con los recursos económicos suficientes para cumplir con sus funciones de derecho público. Si no cuenta con autonomía para administrar su hacienda, no puede hablarse de libertad municipal.

En el Constituyente de Querétaro se discutió lo referente a autonomía financiera, porque los mismos constituyentes estaban concientes de la importancia de la hacienda pública municipal para el recién logrado municipio libre.

4. EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

Lo que fue motivo de amplias polémicas y dividió al Constituyente de Querétaro, fue la autonomía financiera municipal.

Venustiano Carranza fue un pionero de la libertad municipal, en 1914 dirigió un mensaje a los jefes del ejército constitucionalista, diciéndoles que ellos serían quienes discutirían el programa político del gobierno provisional de la República y los asuntos de interés general que conducirían a la realización de los ideales de justicia y libertad para beneficio del pueblo mexicano.

En este mensaje, Carranza mencionaba que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas políticas y sociales más apremiantes a fin de

satisfacer las necesidades de los gobernados, antes del restablecimiento del orden constitucional.

Según Carranza, estas necesidades consistían en: asegurar la libertad municipal como base de la organización política de los estados y como base y principio de la democracia.

El Decreto que constituye el antecedente del artículo 115 constitucional, es el relativo a la libertad municipal; expedido en 1914, ya que reconocía en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por prefectos y jefes políticos.

Con este decreto se reformaba el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, quedando de la siguiente manera:

"Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del estado."⁽⁴⁴⁾

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".⁽⁴⁵⁾

Con esta reforma, Carranza enunció por primera vez la importancia del municipio libre, problema que hasta nuestros días no se ha podido resolver.

(44) Ibid. p. 319.

(45) Idem.

Para Carranza la medida de mayor urgencia, desde el principio de su gobierno, fue la relativa al régimen municipal, así en 1916, se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente y una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por - Venustiano Carranza.

En materia municipal, este proyecto decía:

TITULO QUINTO

De los estados y la federación.

Art. 115. "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".⁽⁴⁶⁾

Esta fracción no fue motivo de debate aunque se puso a discusión un texto más explícito de la misma, la que sí suscitó gran polémica fue la fracción II, en este debate tomaron parte los diputados: Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

La fracción II establecía:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señala la legislatura

(46) Ibid. p. 320.

local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".⁽⁴⁷⁾

El diputado Jara mencionó que no se podía concebir la libertad política si no se tenía una libertad económica asegurada, tanto individual - como colectivamente. Mencionó que hasta el momento los municipios habían sido tributarios de los estados, que eran éstos quienes imponían las contribuciones y sancionaban además los presupuestos, coartando la libertad municipal que era muy reducida, ya que sólo se había concretado a cuestiones secundarias, como es el cuidado de la población.

Así, al discutirse la fracción II del artículo 115, se ponía la piedra angular de la autonomía municipal.

Heriberto Jara continuó con su discusión, aclarando el sentido que le dió origen a la redacción de la fracción II del mencionado artículo, hizo alusión a que los municipios y sus ayuntamientos son los que deben estar siempre presentes en los problemas de la comunidad a fin de darles solución, y son los interesados en promover el desarrollo municipal, construyendo obras que sean de más utilidad a la comunidad, ya que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo del mismo.

Mencionó también que si se daba por un lado la libertad política al municipio, devolviéndole las atribuciones que por tantos años se le habían arrebatado, pero por otro lado se le restringía la libertad económica, -

(47) Ibid. p. 321.

la primera no podía ser efectiva, ya que los municipios no podían disponer de sus finanzas para su desarrollo, sin contar antes con la aprobación del gobierno del estado.

Por otro lado, Rafael Martínez Escobar expresó que la fracción II era totalmente conservadora, ya que los municipios únicamente deberían recaudar sus impuestos y no los impuestos del estado. Si los municipios recaudaran todos los impuestos, la libertad municipal se vería subordinada al estado, en la medida que a éste se le facultaba para nombrar inspectores que vigilaran la actuación del municipio, y esto significaba necesariamente una intervención directa del estado sobre el mismo.

Martínez Escobar también hizo alusión a que la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos se encontraba en la libertad económica. Además se opuso a que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolviese los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado, proponiendo que esto se hiciera por la legislatura local o por el Tribunal Superior de Justicia de cada estado.

Por su parte, el diputado Cepeda Medrano, mencionó que el municipio libre sólo sería un hecho en la medida en que se le otorgara su libertad hacendaria, porque desde el momento en que éste tuviera un tutor en materia hacendaria, dejaría de subsistir como tal.

El diputado Medina aseveró que todos los países del mundo han debido lo que son a la organización municipal; y es el verdadero municipio libre el que contribuye para los gastos generales. Según Medina, este es el único principio desde que el municipio existe.

Fernando Lizardi mencionó que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y que el municipio libre es la base de todas nuestras instituciones sociales.

Mencionó también que hay tres sistemas para saber qué es lo que constituye la hacienda municipal. Mencionó que si se consideraba el absolutismo municipal, podía decirse que sería el municipio quien recaudara todos los impuestos; si se consideraba la acción del estado sobre la marcha municipal, podría decirse que sería la legislatura local quien determinaría la marcha del municipio y que entre estos dos extremos existía un término medio que consistía en que los municipios administraran libremente sus arbitrios y que los estados fijaran su contribución a una cantidad fija anual.⁽⁴⁸⁾

Por su parte, Hilario Medina, mencionó que el municipio libre sólo podría serlo si tenía libertad hacendaria, ya que si no existía esto último, tampoco podía haber municipio. Mencionó que no veía ningún peligro en el absolutismo municipal y que si surgiera algún problema, éste podría corregirse.

También afirmó que tal vez en un futuro se tendría una ordenanza municipal que indicara cuáles eran los impuestos que debía recaudar el municipio y cuáles eran competencia del estado.⁽⁴⁹⁾

Fue así como se discutió el problema municipal en el Constituyente de Querétaro.

El debate sobre la fracción II del multicitado artículo, se llevó a varias sesiones para su aprobación y finalmente quedó de la siguiente manera:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual

(48) Ibid. p. 332.

(49) PALAVICINI, Felix, F., Historia de la Constitución de 1917, Tomo II, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980, p. 335.

se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales..."⁽⁵⁰⁾ Así, el Constituyente de Querétaro dejaba inconclusa la base del municipio libre: consagrando la libertad municipal sin reglamentar su ejercicio.

El proyecto de Carranza fué entonces el que encendió la chispa para que los Constituyentes de Querétaro discutieran justamente la fracción II del artículo 115 constitucional, que se refería desde luego, a la hacienda pública municipal.

Como podemos darnos cuenta, todos los miembros de la Comisión de Constitución que participaron en el debate sobre el artículo 115, se refirieron a la importancia tan marcada que tiene la hacienda pública municipal y en especial, la libre administración de la misma, sin embargo, al aprobarse la fracción II, el rubro de hacienda quedó inconcluso, y no fue sino hasta las reformas y adiciones del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, cuando se especificaron los ingresos del municipio, fortaleciéndose así la hacienda pública municipal, por lo menos en teoría.

C. TRAYECTORIA JURIDICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

La trayectoria jurídica del municipio en México, nos muestra los avances logrados por éste, en lo que se refiere a su autonomía, de manera

(50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1980.

que la institución del municipio a pesar de haberse discutido durante mucho tiempo, no fue sino hasta 1917, cuando se institucionalizó como tal.

1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ

La Constitución Política de la Monarquía Española, firmada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, fue el primer ordenamiento que reglamentó de una manera precisa al municipio, sin embargo, ésta tuvo muy escasa aplicación en la Nueva España, ya que su vigencia fue muy efímera y aunado a eso, el país se encontraba ya enfrascado en la Revolución de Independencia.⁽⁵¹⁾

A pesar de estas situaciones, esta constitución ejerció una gran influencia en la estructura del municipio mexicano, ya que en su artículo 309, mencionaba que para el gobierno interior de los pueblos, los ayuntamientos se formarían de alcaldes, regidores y procuradores síndicos, mismos que estarían presididos por un jefe político y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado de éstos, en caso de que hubiera dos.

En el artículo 312 se indicaba que los alcaldes, regidores y procuradores síndicos serían electos por el pueblo, cesando los regidores y los demás que ejercieran perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que fuera su título y denominación.

En el artículo 315 de la misma constitución, se señalaba que los alcaldes tendrían que cambiarse todos los años, los regidores se cambiarían

(51) NOYA PALENCIA, Mario, Temas constitucionales, México, UNAM, 1978, p. 40.

la mitad cada año, al igual que los procuradores síndicos y en caso de que hubiera sólo uno, se cambiaría todos los años.

Además en esta constitución ya se manejaba la no reelección ya que en su artículo 316, se mencionaba que cualquiera que hubiese ejercido los cargos anteriores, no podría ser reelecto para el siguiente período. (52)

Es evidente que la Constitución de Cádiz tuvo gran influencia en la organización del municipio mexicano, prueba de ello es que en el porfirato, los municipios se degradaron hasta ser instituciones sometidas a los gobernadores de los estados, los que a su vez se encontraban sometidos al poder central de Porfirio Díaz.

Al respecto, Tena Ramírez nos dice lo siguiente:

" Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores. Los prefectos..., eran los agentes del gobierno central... no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden, eran con frecuencia crueles e ilegales, su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal" (53)

Es así como la Constitución de Cádiz, influyó en la organización municipal, proporcionando las bases para el nombramiento de jefaturas políticas y prefecturas, mismas que fueron el instrumento directo para el control tiránico de los ayuntamientos de la época, es por ello que uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios, fue precisamente la supresión de estas instancias de gobierno y el reconocimiento del municipio libre.

(52) Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit. p. 108.

(53) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. p. 150.

2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

La Constitución de Apatzingán fue elaborada por el Congreso de Anáhuac y fue promulgada el 22 de octubre de 1814. Al igual que la Constitución de Cádiz, esta constitución tuvo una vigencia limitada.

Según Mario de la Cueva:

" La Constitución de Apatzingán, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional, sino porque representa la primera manifestación de fe constitucional de la Nación Mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX". (54)

Según Moya Palencia, esta constitución no menciona a los ayuntamientos, sólo divide al país, con el fin de lograr el orden político, en provincias, distritos y parroquias. (55)

La constitución que nos ocupa, no se refiere al municipio en forma específica y es sólo en el artículo 208 en el que se refiere en forma superficial a los ayuntamientos y dice:

(54) CUEVA, Mario de la, "La Constitución Política" en México 50 años de revolución, Tomo III, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 6.

(55) MOYA PALENCIA, Mario, op. cit. p. 40.

" En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos". (56)

Es necesario mencionar aquí que en la constitución de Apatzingán⁽⁵⁷⁾ todavía no se tenía una visión muy clara de el cómo había de organizarse política y administrativamente el país, toda vez que no se menciona en su contenido nada referente al municipio como célula básica de gobierno, a pesar de que pretendió dotar a México de un gobierno propio e independiente.

3. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824

La Constitución Federal de 1824, dejó la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. Con esta constitución se organiza el federalismo, el cual no reguló de manera específica al municipio, pero dejó libertad para que las constituciones locales se encargaran de hacerlo según el artículo 161 de la misma ley.

Esta acta constitutiva de la federación mexicana, fue promulgada en 1824, en la ciudad de México y según los grandes teóricos del derecho

(56) Ibid. p. 41.

(57) Documento jurídico-político, también conocido como: Decreto - Constitucional, para la Libertad de la América Mexicana, BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 77.

constitucional, esta constitución consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo de México, ya que en ésta aparecieron por primera vez, de hecho y por derecho, los estados como entidades federativas.⁽⁵⁸⁾

La Constitución de 1824, en su artículo 161, menciona de manera muy general, que los estados tienen la obligación de organizarse en su interior, de publicar sus leyes y decretos, y en cuanto a lo que se refiere a hacienda pública, sólo se menciona que los estados tienen la obligación de enviar el registro de sus ingresos y egresos provenientes de todas las tesorerías que les correspondan, anualmente, a cada una de las cámaras - del congreso general.

Es evidente que en esta constitución no se le dió importancia al municipio, ya que en ningún apartado se refiere a la problemática municipal, ni siquiera dice como es que los estados deberán administrar sus respectivos municipios, sólo menciona que tendrán la libertad de organizarse - administrativamente en su interior, pero no se le presta realmente atención a la instancia municipal.

4. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1836

La Constitución de 1836, de carácter centralista, reglamentó con amplitud la organización municipal. Así, la Ley Sexta, que se refería a la

(58) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. p. 107.

división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos, mencionaba que habría ayuntamientos y jueces de paz, según el número de habitantes de cada departamento.

Asimismo, mencionaba en su artículo 23, que los ayuntamientos serían electos popularmente, mientras que el número de alcaldes, regidores y síndicos, sería determinado por las juntas gubernamentales respectivas, tomando en cuenta la opinión del gobernador.

En su artículo 24, mencionaba los requisitos para poder formar parte del ayuntamiento.

En lo que se refiere a servicios públicos, en el artículo 25, contemplaba que era responsabilidad del ayuntamiento proporcionar bienestar a la comunidad municipal a través de los servicios de seguridad, salud, educación así como de obras de infraestructura que le fueren necesarias.

En este mismo artículo, se refiere a la hacienda municipal y dice que el ayuntamiento se encargará de recaudar e invertir sus propios arbitrios, así como reactivar su economía, todo esto con absoluta observancia de las leyes y reglamentos.

En el artículo 26, se mencionaba que el ayuntamiento cuidaría del orden público, y en artículos subsecuentes, menciona las funciones de prefectos, subprefectos y jueces de paz.

Lo importante de esta constitución radica en que ya reglamentaba de una manera más o menos sistemática, la organización municipal, contemplando tanto servicios públicos, como el manejo de la hacienda municipal, así como las atribuciones de los funcionarios municipales.

Como podemos darnos cuenta, la primera constitución centralista tiene un mayor contenido municipal que las constituciones federales del siglo XIX, ya que éstas dejan a los estados la facultad de organizar las -

instituciones propias de su régimen interior.

Las leyes constitucionales de 1836, como ya se mencionó anteriormente, establecían que habría ayuntamientos en todas las capitales de departamento, en los lugares donde los había en 1808, en los puertos que tuvieran cuatro mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran más de ocho mil habitantes, todas las demás poblaciones que no cayeran en este supuesto, tendrían jueces de paz.

Es cierto que en esta constitución se limitaba la libertad municipal, en el sentido de que los ayuntamientos podían ser suspendidos si así lo acordaba la junta departamental, sin embargo, lo importante aquí es que ya se prestaba bastante atención al municipio en relación con las constituciones anteriores.

5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857, en su artículo 40, organizaba a la nación en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos pero unidos por una federación.

Así, en su artículo 109, mencionaba que los estados adoptarían en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. (59)

(59) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, México, Porrúa, 1981, p. 102.

Esta constitución no hizo alusión al municipio, aunque el tema no fue ajeno al Congreso Constituyente, éste se trata muy superficialmente en sus artículos 31, 36 y 72.

En el artículo 31 fracción II, se establece la obligación del mexicano a contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I, menciona que es obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y en el artículo 72 fracción VI, hace alusión a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los territorios.

La constitución de 1857 no contempló tampoco la problemática municipal, de manera que se retrocedió en el avance que se había logrado ya, con la constitución de 1836 en lo que se refiere al tema municipal.

Las constituciones federales ignoraron por completo al municipio, tratando este tema de manera muy superficial, y al respecto, Tena Ramírez nos menciona lo siguiente:

" Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".⁽⁶⁰⁾

Por su parte, Miguel de la Madrid refiriéndose al tema que nos ocupa, nos dice:

" Las constituciones federales y los gobiernos liberales se olvidaron de la existencia de los municipios y no les dieron importancia alguna, no los reglamentaron".⁽⁶¹⁾

(60) Ibid. p. 19.

(61) MADRID HURTADO, Miguel de la, Elementos de estudios de derecho

Y efectivamente así sucedió, si con la constitución de 1836 se logró reglamentar el municipio de una manera más o menos ordenada para su buen funcionamiento, con la constitución de 1857, se perdió el avance que se había alcanzado ya en materia municipal.

6. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917 A 1982

Como se mencionó anteriormente, fue Venustiano Carranza el precursor del municipio libre y si bien es cierto que en el Plan de Guadalupe de marzo de 1913 en el que se reflejó su madurez política, no figuró ningún programa concreto en que pudieran encontrarse reformas relativas al municipio, era precisamente porque lo primero que había que hacer en esos momentos era derrumbar el régimen del usurpador Victoriano Huerta, por lo que no convenía al país perder tiempo en debates ideológicos sino unificar fuerzas para lograr el objetivo central que consistía en destituir a Huerta del poder.

Tan pronto como fue logrado ese objetivo, Carranza transmitió un mensaje, en 1914, a la Convención de Generales en el que sólo restablecía las instituciones, aunque de manera transitoria, sino que sometía a discusión un programa de reformas que era posible, desde el momento en que -- triunfó la revolución.

Fue en ese momento cuando Carranza tocó el problema municipal, contemplando en su programa: "el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (62)

El 12 de diciembre de 1914, el gobierno constitucionalista expidió un decreto en el que se adicionaba el Plan de Guadalupe.

Este decreto de adiciones mencionaba en su artículo 2o., que el jefe de la revolución, que era quien se encargaba del poder ejecutivo, expediría y pondría en vigor todas las leyes tendientes a proporcionar bienestar y seguridad a los gobernados y una de éstas sería precisamente el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Posteriormente, la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de Ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe que en total fueron 19, de los cuales cinco trataban asuntos municipales.

Entre los decretos dictados en Veracruz, el número siete era el que reformaba el Plan de Guadalupe y el ocho se refería a la libertad municipal y se expidió el 26 de diciembre de 1914.

Este último constituye el antecedente inmediato del artículo 115, su importancia radica en que reconoce a los municipios como la base de nuestra organización política y les otorga la autonomía de que ya habían sido privados por prefectos y jefes políticos.

(62) OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 463.

Este decreto textualmente decía:

" Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia 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". (63)

Tal vez el decreto de Carranza no fue lo suficientemente elaborado en materia municipal, sin embargo, substituía una falta de legislación municipal y su mérito radicó fundamentalmente, en haber enunciado por primera vez el principio revolucionario de municipio libre.

El problema del municipio libre en México, ha formado parte importante en los programas de los partidos políticos nacionales .

Desde 1929 que se reunió en Querétaro la Gran Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario, se abordó el tema municipal y se discutió la manera en que había de robustecerse la economía municipal y en la Declaración de Principios, propuesta a la Convención en el mismo año, se mencionaba que el Partido Nacional Revolucionario estaba consciente de que la prosperidad del país sería necesariamente una resultante del fortalecimiento y desarrollo de cada uno de sus municipios. Se mencionaba además que el municipio libre sólo funcionaría como tal, en la medida que se fortaleciera su economía, es decir, que sus finanzas fueran suficientes para cubrir sus necesidades, proporcionando los servicios públicos suficientes para el bienestar de la comunidad.

Por razones históricas, se estaba dando una centralización de los recursos económicos, ocasionándose con esto, un empobrecimiento de la hacienda pública municipal y una gran concentración de los fondos públicos.

(63) Ibid. p. 319.

En base a esto, el Partido Nacional Revolucionario pugnaba porque se diera un verdadero fortalecimiento a la hacienda municipal para lograr la base económica del municipio libre y con ello, su desarrollo integral.⁽⁶⁴⁾

Lázaro Cárdenas durante su período de gobierno (1934-1940), procuró asegurar el buen funcionamiento del municipio libre, ya que éste según la Constitución General de la República, constituye el fundamento de la vida política y administrativa de nuestro país, dándole libertad se cumpliría con ese mandato constitucional.

En el período de Cárdenas, no se suprimieron ayuntamientos por Juntas de Administración nombradas por ejecutivos locales, ya que según Cárdenas, esto sólo se hacía cuando se daba la completa anarquía que sólo podía equipararse a la exigencia de obtener la desaparición de poderes locales en los estados, por lo que se respetó entonces la autonomía municipal.⁽⁶⁵⁾

En el segundo Plan Sexenal para 1941-1946, Manuel Avila Camacho, en el capítulo X, mencionaba que la acción gubernamental debería tender a garantizar la institución del municipio libre y además se agregaba que dentro de los dos primeros años de gobierno se expediría la Ley Orgánica del artículo 115 constitucional, a fin de fortalecer el municipio libre, por ser éste la base de la democracia.

También se mencionaba que los ayuntamientos contarían con todo el apoyo del ejecutivo a fin de que éstos realizaran con eficiencia sus funciones.

En materia de ingresos, Avila Camacho pensaba que tenía que haber una reforma constitucional que estableciera los ámbitos de competencia de

(64) "Proyecto de Programa, Declaración de Principios y de Estatutos que el Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración de las agrupaciones que concurrirán a la Gran Convención de Querétaro". Enero de 1929, cit. pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 457.

(65) "Seis Años de Gobierno al Servicio de México" 1934-1940, cit.

la federación, estados y municipios y que estableciera además los medios legales para uniformar el aspecto fiscal en toda la República.

Adolfo Ruiz Cortínez, por su parte, al dar a conocer su programa de gobierno, destacó lo siguiente en favor del municipio libre: "...Me empeñaré en superar nuestras prácticas políticas hasta conseguir la efectividad del municipio libre'..."⁽⁶⁶⁾.

Díaz Ordaz, por otro lado, en 1964, en su campaña electoral, mencionó que la democracia inicia en el municipio, en la elección del ayuntamiento y ésta consiste en preocuparse de los problemas que aquejan de manera cotidiana a la asociación de vecinos que integran el mismo.

También mencionó que el municipio es la célula del sistema político mexicano; que si éste se fortalece, se fortalecerá también el estado mexicano como tal, ya que los municipios sirven en forma directa a la comunidad proporcionándole bienestar a través de una mejor satisfacción de sus necesidades más apremiantes.

Díaz Ordaz mencionaba además que el municipio no era libre de hecho, por carecer de los recursos económicos suficientes y no siendo auténticamente libre, no era posible que fuera un buen administrador de los intereses de la comunidad ni un buen conductor de la política municipal.

pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 458.

(66) RUIZ CORTINEZ, Adolfo, Puntos Programáticos, 4 de julio de 1952, en el periódico En Marcha, Núm. 19, 6 de julio de 1952, cit. pos. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 463.

Por lo anteriormente mencionado, se proponía como tarea impostergable, corregir estos vicios a fin de que el municipio fuera libre tanto política como económicamente. Para ello Díaz Ordaz mencionaba que la comunidad municipal tendría mucho que ver en esto una vez que dejara de ser pasiva.

Como podemos darnos cuenta, el municipio formó parte importante tanto en los planes políticos como en los proyectos de los diferentes gobiernos, y en todos éstos, se hacía énfasis en el aspecto de la hacienda municipal por considerarla un elemento clave para el desarrollo del municipio, así como para el progreso del país.

Por constituir el artículo 115 constitucional, el marco jurídico - fundamental del municipio libre en México, es necesario mencionar aquí, - las reformas que se han hecho a su texto original, de 1917 a 1982, y son las siguientes:

El artículo 115 constitucional ha sido reformado ocho veces en su texto original.

La primera reforma se hizo con el fin de modificar el número de representantes en las legislaturas locales, que según el texto original, debía ser proporcional al número de habitantes de cada estado, pero en todo caso no debería ser menor de 15 diputados.

La iniciativa de reforma surgió de el entonces candidato a la presidencia de la República en 1928, general Alvaro Obregón, quien subrayaba que era necesario reducir el número de diputados federales y, paralelamente el de los locales. Así la reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes que cada estado tuviese, pero que sería de cuando menos siete diputados en los estados cuya población no llegara a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población excediera de este número y no llegara a 800 mil habitantes; y, de once, en los estados cuya población fuera superior a esta última cifra. - Esta reforma aparece en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928.

La segunda reforma se hizo con el propósito de establecer de una manera precisa el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

Esta iniciativa de reforma, fue presentada por el Partido Nacional Revolucionario en 1932 y es así como se adiciona la fracción primera del artículo que nos ocupa, mencionándose en esta adición, que los integrantes de los ayuntamientos designados por elección popular directa, no podrían ser reelectos para el período inmediato. Las personas que hubieren tenido el cargo por elección indirecta o por nombramiento, tampoco podrían ser reelectas para el período inmediato, todos los funcionarios que tuvieren carácter de propietarios, no podrían ser electos con carácter de suplentes, pero los suplentes sí podrían ser electos como propietarios, a menos que hubieran estado en ejercicio.

Por otra parte, en la fracción III del mismo artículo, se establecía que la duración de los gobernadores en su administración, no sería mayor de cuatro años. La elección de éstos y de los miembros de las legislaturas locales, sería directa, en los términos que dispusieran las legislaturas locales.

Los gobernadores de los estados no podrían ser reelectos por ningún motivo y tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, se establecía que no podrían ser reelectos para el período inmediato, pero sí para los subsecuentes. Esta reforma apareció en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933.

La tercera reforma, modificó la fracción III del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su encargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del período de estos funcionarios, sería no mayor de seis años, período que hasta la fecha duran en su mandato los gobernadores de los estados.

Esta reforma aparece en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943.

La cuarta reforma al artículo que nos ocupa, tuvo como finalidad, otorgar el derecho a la mujer para que ésta pudiera participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. Esta reforma indicaba textualmente lo siguiente:

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."⁽⁶⁷⁾

Esta reforma, según Jorge Sayeg Helú, fue la primera de carácter municipal, ya que por primera ocasión se otorgaba el derecho de participación ciudadana a la mujer mexicana.⁽⁶⁸⁾

(67) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, p. 280.

(68) SAYEG HELU, Jorge, Federalismo y municipalismo mexicanos, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1984, p. 106.

La cuarta reforma apareció en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, por lo que se considera que fue hasta este año cuando se dió la primera reforma municipal.

La quinta reforma tuvo como propósito, ampliar los derechos políticos de la mujer mexicana, para ello, suprimió el párrafo anteriormente descrito, referente a la cuarta reforma, a fin de hacer congruente el artículo 115, con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la constitución, que otorgó el derecho a la mujer para participar en todos los procesos políticos nacionales.

Esta reforma apareció publicada en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1958.

La sexta reforma adicionó el artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la misma constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad de distribuir equitativamente la riqueza pública, así como de cuidar su conservación, a fin de lograr el desarrollo equitativo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se establece entonces el derecho público y la responsabilidad política que tiene el estado para dictar medidas de asentamientos humanos y desarrollo urbano. (69)

Esta reforma apareció en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976.

(69) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 66-79.

La séptima reforma, se hizo con el propósito de adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuviesen una población de 300 o más habitantes.

Con esta reforma se pretendió extender la reforma política hasta los estados y municipios y no constreñirla exclusivamente al ámbito federal.

Al respecto, Mario Moya Palencia nos dice lo siguiente:

" La reforma política contribuirá a acentuar el carácter democrático del municipio, al obligar al orden jurídico local a que establezca el sistema de Representación Proporcional como fórmula electoral de los ayuntamientos de municipios con 300 mil habitantes o más. La Representación Proporcional parece haber sido hecha para este tipo de comicios, pues las planillas de candidatos a Presidente Municipal, Regidores y Síndico, son ya, por naturaleza, verdaderas listas electorales..."(70)

Esta reforma a nivel municipal, era muy lógica, ya que no era posible abrir canales políticos a nivel federal y estatal y dejarlos cerrados a nivel local, ya que ésto dejaría incompleto el proceso de democratización.

Con esta reforma se introdujo el principio de representación proporcional a los municipios, abriendo más espacios para que se diera una relación más estrecha entre gobernantes y gobernados.

(70) MOYA PALENCIA, Mario, op. cit. p. 59.

La séptima reforma apareció en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

La octava y última reforma al artículo 115 constitucional, cambió en esencia el contenido del artículo que nos ocupa, dividiéndolo en diez fracciones, de las cuales, siete corresponden al municipio de manera específica, dos son comunes a estados y municipios y una más, reglamenta cuestiones de los estados.

Esta última reforma, fue el resultado de la consulta popular realizada por Miguel de la Madrid, durante su campaña electoral en 1982, de tal manera que la iniciativa de reformas que envió de la Madrid al Congreso de la Unión, fue producto de la realidad económica y social del país y específicamente del ámbito municipal.

El H. Congreso de la Unión, previa aprobación de las legislaturas de los estados, declaró reformado y adicionado el artículo 115 constitucional, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Lo que se pretendió con esta reforma fue vigorizar la hacienda municipal y otorgar autonomía política y administrativa al municipio, a fin de que éste rescatara las funciones que le correspondían pero que habían sido absorbidas por la federación y por los estados.

Esta reforma pretende otorgar autonomía al municipio a fin de que éste cuente con una base jurídica para reglamentar su comunidad, así como para autorregular la vida política y administrativa de gobernantes y gobernados.

Los tres apartados de que está estructurado el artículo 115 constitucional son: a) autonomía financiera, b) autonomía política y, c) autonomía administrativa.

a) Autonomía financiera.- Como ya se mencionó anteriormente, la hacienda pública municipal fue el motivo de grandes debates en el Constituyente de Querétaro y hasta nuestros días ésta sigue siendo un punto clave para el desarrollo municipal. Prueba de ello es que una de las causas que dio origen a la reforma de febrero de 1983, al artículo que nos ocupa, fue precisamente el desequilibrio financiero que vienen arrastrando los municipios mexicanos, es decir, los ingresos no son suficientes para cubrir el gasto público municipal, y uno de los puntos que contempló la reforma, fue precisamente el de la autonomía financiera.

La autonomía financiera es el sustento de la autonomía política y de la autonomía administrativa. Como en el texto original no se había reglamentado adecuadamente las contribuciones que correspondían al municipio y esto causaba graves problemas económicos al mismo, con esta última reforma al artículo 115, se modificó la fracción segunda del mismo, quedando ahora como fracción IV que en esencia menciona lo siguiente:

Los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; ésta se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas locales a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, y, mejoría y cambio del valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción del texto original en lo que se refiere a hacienda pública, se ha subsanado teóricamente con la actual fracción cuarta de este artículo, ya que se establecen una serie de renglones mínimos

de contribución para los municipios, sólo falta que se pongan en práctica estas reformas a fin de que la hacienda pública municipal mejore substancialmente.

La Constitución establece que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

Estos convenios se prevén en la Constitución, porque muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar estas contribuciones. Lo que en realidad se pretende al otorgar la autonomía financiera al municipio, es que éste sea capaz de administrar por sí mismo sus propias contribuciones, pero esto se logrará sólo con el tiempo y con la acumulación de recursos que permitan establecer la infraestructura administrativa y obtener los recursos técnicos correspondientes.

Resulta de particular importancia el texto del penúltimo párrafo de la fracción IV, donde se indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de servicios públicos municipales, ni podrán conceder las leyes federales, exenciones en relación con dichas contribuciones.

Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; y sólo podrán ser exentos de dichas contribuciones, los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios. Es esta supresión uno de los elementos que permitirá que la hacienda pública municipal recaude más ingresos para fines públicos.

La fracción IV del artículo que nos ocupa, menciona que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, las realizarán las legislaturas de los estados.

Lo nuevo de esta reforma, radica en que los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus recursos económicos con los que cuenten. Estos presupuestos, antes de la reforma, eran enviados por los ayuntamientos a las legislaturas locales a fin de que los aprobaran y éstas hacían modificaciones que venían a perjudicar a los ayuntamientos, ya que condicionaban a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios.

Esta nueva atribución al municipio, constituye un logro más en materia de autonomía financiera.

b) Autonomía política.- En el artículo 115, se garantiza la autonomía política del municipio libre, ya que se afirma en el primer párrafo del mismo artículo, que los estados adoptarán en 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 al municipio libre. Es en la fracción primera de este artículo, donde se encuentra la base de la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa al ayuntamiento titular de la administración municipal.

También se menciona en esta fracción, que no existirá autoridad intermedia entre el gobernador del estado y el ayuntamiento.

En esta fracción también se establece la no reelección relativa a las autoridades municipales, es decir, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos para el período inmediato siguiente.

Una novedad relacionada con la autonomía política, que introdujo esta reforma, consiste en que en la fracción I del artículo que nos ocupa, se establece un procedimiento general, estricto y claro, al que se sujetarán las legislaturas locales para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender y revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Este procedimiento consiste en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto, deberá ser cuando menos de las dos terceras partes de la legislatura; y sólo podrán desconocerse por faltas graves que estén establecidas en una ley, al igual que suspenderse; además se deberán dar oportunidades a los afectados para que rindan sus pruebas y hagan alegatos que a su juicio sean convenientes.

En caso de que al cumplir con estos requisitos, la legislatura local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso, de no ser así, serán las legislaturas locales quienes designen a los vecinos que integrarán los consejos municipales para que concluyan los períodos respectivos.

Dentro de la autonomía política municipal, debe tomarse en cuenta además la modificación que las reformas de 1983, introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos.

De acuerdo a la séptima reforma de este artículo, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. Con la reforma de 1983, se generalizó este principio a todos los ayuntamientos del país, y así lo menciona la parte final del último párrafo de la fracción VIII del artículo en cuestión.

Aunque el precepto legal determina que todos los municipios del país tendrán en los ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, es importante mencionar que no todos los ayuntamientos cuentan con esta representación, ya que en algunos municipios no hay partidos de oposición y en los que los hay, éstos no alcanzan los porcentajes que establecen las leyes electorales respectivas.

c) Autonomía administrativa.- La autonomía administrativa del municipio, se establece en las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 constitucional.

En la fracción segunda, se establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. - Al ser el municipio una persona jurídica oficial o de carácter público, - es capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público como en el ámbito del derecho privado o también llamada de - coordinación con otras personas físicas o morales.

Esta misma fracción menciona que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo a la normatividad que establezcan las legislaturas de los estados.

Esta facultad se entiende como facultad meramente reglamentaria, ya que se trata simplemente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de su competencia.

En la fracción tercera de dicho artículo, se enumeran los servicios públicos que estarán a cargo del municipio, estos servicios son los que la población requiere para tener un modo de vida digno. Estos servicios mínimos son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que determinen las legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, y de acuerdo además a su capacidad administrativa y financiera.

Este precepto deja abierta la posibilidad para que los municipios que así lo deseen presten otros servicios públicos a su comunidad a fin de que ésta satisfaga sus necesidades más apremiantes.

En esta fracción además se establece que los municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos, esto quiere decir que se sumarán los esfuerzos de las municipalidades a fin de proporcionar una - más eficaz prestación de servicios públicos.

En las fracciones quinta y sexta del artículo que nos ocupa, se otorga a los municipios facultades para que en los marcos de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano, así como su zonificación; para que participen en la conservación de sus reservas territoriales, así como en la administración de las mismas; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio que corresponda al municipio y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

En esta fracción también se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción así como para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

En la fracción sexta se indica que los municipios podrán convenir - con la federación y con el estado, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos, en todo lo que quede dentro de su competencia.

En la fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917 y se menciona que el ejecutivo federal y estatal, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

La fracción octava también se originó de la fracción III del texto anterior, señala reglas en materia estatal y establece que el período máximo que pueden durar los gobernadores en su encargo, será de seis años, se dan reglas para el principio de no reelección de los gobernadores y se dice que ésta será absoluta.

En lo que se refiere al número de diputados que integran las legislaturas de los estados, se establece que éstos habrán de ser en número - proporcional al de los habitantes de cada estado; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil; y, de once, en los estados cuya población sea superior a esta cantidad.⁽⁷¹⁾

En esta misma fracción se establece la no reelección relativa de los integrantes de las legislaturas locales y se menciona también que los estados deberán introducir el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

La fracción novena del artículo en cuestión, es de nueva creación, ya que se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, y menciona que los municipios observarán las reglas que establezcan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

De acuerdo con esta fracción se establecen principios generales para que los estados legislen en materia laboral, de conformidad con el artículo 123 constitucional.

En la fracción décima se elevan a nivel constitucional los convenios de coordinación entre la Federación y los estados o entre los propios estados con sus respectivos municipios.⁽⁷²⁾

(71) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1985, p. 284.

(72) Ibid. p. 285.

Como podemos darnos cuenta, a partir de la aparición del municipio libre en la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sufrido modificaciones substanciales y conforme se ha ido reformando su texto, se han ido perfeccionando los planteamientos que pretenden lograr un auténtico municipio libre.

Con la reforma reciente, se ha logrado un gran avance, ya que como se mencionó anteriormente, en ésta se contempla tanto la autonomía económica como la autonomía política y administrativa municipal, que son los tres aspectos del auténtico municipio libre.

D. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO DE 1983 A LA FECHA

Según los teóricos de la administración municipal, el marco jurídico del municipio libre en México, se encuentra en: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) la constitución política de las entidades federativas; 3) las leyes orgánicas municipales y, 4) los reglamentos respectivos.

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- La Constitución Federal sienta las bases para la creación del municipio, constituye el punto de partida para que los gobiernos de los estados establezcan su régimen municipal y maneja la teoría del municipio libre, en el artículo 115. En los artículos 30., 31, 36, 73, 117, 123 y 130, se contempla lo referente a la administración municipal.

El artículo 115 constitucional se refiere al municipio y le asigna facultades y atribuciones específicas, encaminadas a la atención de servicios públicos y al desempeño de sus funciones administrativas de carácter público dentro de su jurisdicción.

En el artículo antes mencionado, se establece lo siguiente:

"... Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre..."⁽⁷³⁾

De ahí que se considere que el marco jurídico fundamental del municipio libre, se encuentra precisamente en la Constitución.

En la fracción I de este artículo se establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, se menciona también que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no podrán reelegirse para el período inmediato y además, se dan las bases para destituir o suspender algunos integrantes del ayuntamiento o a éste en su totalidad.

En la fracción II se enviste al municipio de personalidad jurídica y se dice que éste manejará su patrimonio conforme a la ley, se faculta a los ayuntamientos para que expidan los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general que habrán de aplicar a sus jurisdicciones, todo ello de acuerdo a las bases normativas que establecen las legislaturas de los estados.

En la fracción III se maneja lo referente a servicios públicos y se

(73) Ibid. p. 277.

establece que los municipios con la colaboración de los estados cuando fuere necesario y lo marquen 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 y, h) seguridad pública y tránsito.

Este apartado tiene gran trascendencia para el municipio, ya que otorga más libertad al municipio en lo que se refiere a la administración y suministro de servicios públicos; reafirmandose así la teoría del municipio libre.

El estado sólo intervendrá en los casos en que el municipio no pueda proporcionar un servicio público y necesite ayuda de la misma entidad.

Además aquí se maneja el sistema de coordinación entre los municipios a fin de lograr una más eficaz prestación de servicios públicos.

En la fracción IV del artículo que nos ocupa, se menciona lo siguiente:

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

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las legislaturas de los estados aprobarán las

leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...".⁽⁷⁴⁾

En esta fracción también se maneja que para el cobro del impuesto predial, el municipio podrá celebrar convenios con el estado a fin de que éste se haga cargo de la administración de esas contribuciones. La colaboración del estado se dará en el momento en que el municipio la solicite.

Además se menciona en la misma fracción, que no habrá exenciones, subsidios o límite a las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), por parte de las leyes federales y locales, en favor de personas e instituciones, sólo estarán exentos de dichas contribuciones, los bienes de dominio público de la federación y de los estados.

Como podemos darnos cuenta, los ingresos de los ayuntamientos son determinados y aprobados por las legislaturas locales y proceden de tres fuentes:

- a) Los impuestos y aprovechamientos sobre la propiedad inmobiliaria.
- b) Las participaciones federales.
- c) Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

Por otro lado, los ayuntamientos son los encargados de elaborar sus presupuestos de egresos de tal forma que las legislaturas de los estados sólo se concretarán a revisar la cuenta pública municipal.

La fracción V otorga facultades al municipio para formular, aprobar así como para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Además el municipio podrá participar en la creación y utiliza-

(74) Ibid. pp. 277-278.

ción de reservas territoriales, y podrá controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción, intervenir en la regularización en la tenencia de la tierra urbana, participar en la creación y conservación de reservas ecológicas y además podrá otorgar licencias y permisos para construcciones.

Todas estas funciones deberán ser reguladas por el artículo 27 constitucional a través de reglamentos y disposiciones administrativas.

En la fracción VI de dicho artículo, se menciona que cuando dos o más centros urbanos se encuentren ubicados en territorios municipales de dos o más entidades y formen una conglomeración, tanto la federación como los estados y los municipios involucrados, planearán y regularán en forma conjunta el desarrollo de estos centros conforme a derecho.

En la fracción VII, se establece que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En la fracción VIII, se hace referencia a que los gobiernos de los estados no pueden durar más de seis años en su cargo, y además se establecen los requisitos generales para ser gobernador y las especificaciones que les impiden reelegirse para el período inmediato. Se menciona también aquí, el número de diputados por cada entidad federativa de acuerdo a la población de que se trate, así como la introducción del sistema de diputados de minoría y lo más importante es que se establece el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

En la fracción IX, se hace referencia a la relación que existe entre los estados y sus trabajadores y se menciona que éstas se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales conforme a lo dispuesto en la Constitución General de la República. Los empleados públicos municipales, observarán estas mismas condiciones en materia laboral.

La fracción X se refiere a los convenios que celebrarán la federación y los estados y éstos y los municipios, a fin de prestar de manera más eficiente las obras y servicios públicos necesarios para el bienestar de la comunidad.

En el artículo 30. se contempla lo referente a la educación y se menciona que la educación que proporcione la federación, los estados y los municipios, será integral y uniforme.

En el artículo 31 fracción II, se menciona que es obligación de los mexicanos acudir el día y hora señalados por el ayuntamiento para recibir instrucción cívica y militar, y en la fracción IV del mismo artículo se establece que es obligación de los ciudadanos mexicanos contribuir para los gastos públicos tanto de la federación como de los estados y municipios en que residan según como lo marque la ley.

El artículo 36 fracción I, establece que los ciudadanos mexicanos deberán inscribirse en el catastro municipal, manifestando la propiedad, profesión u oficio del que subsistan, y en la fracción V de este mismo artículo dice que es obligación del ciudadano mexicano participar en los cargos concejiles del municipio donde residan, las funciones electorales y las del jurado.

En el artículo 73 fracción XXIX se menciona que el municipio tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades. Se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer diversas contribuciones de las cuales las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, por concepto de impuestos.

En la fracción XXV de este mismo artículo, se menciona que el Congreso tiene la facultad para distribuir de una manera adecuada entre federación, estados y municipios, el ejercicio de la función educativa buscando homogeneizar la enseñanza en toda la República y haciendo las aporta-

ciones económicas correspondientes a ese servicio público.

En la fracción XXIX-C del artículo que nos ocupa, se menciona que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que relacionen de alguna manera al gobierno federal, de los estados y de los municipios en sus respectivas jurisdicciones en materia de asentamientos humanos.

En el artículo 123 fracciones XXV y XXVI se menciona que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito ya sea que se efectúe por oficinas municipales o por cualquier otra institución particular.

En este mismo artículo, se establece además que todo contrato celebrado entre un mexicano y un extranjero, deberá legalizarse por autoridad municipal competente.

En el artículo 130 se hace referencia a los cultos y se menciona que el encargado de cada templo, acompañado de diez vecinos más, avisará a la autoridad, quién es el encargado del templo. El gobierno municipal llevará un registro de templos y otro de encargados.

2) Constituciones locales.- Según los artículos 40 y 41 constitucionales, el estado federal está compuesto por la federación y las entidades federativas, mismas que son soberanas en su jurisdicción y pueden formular su propia constitución política según el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Las constituciones locales, tomando en cuenta el artículo 115 constitucional, retoman la cuestión municipal y contemplan: la denominación de los municipios, límites, categorías de sus comunidades, condiciones para la creación o supresión de un municipio, su patrimonio y su hacienda municipal, la integración, la elección, duración de los ayuntamientos y en algunas constituciones se contempla además las facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Así, en las constituciones de los estados, podemos encontrar la regulación jurídica de los municipios, donde se observan desde luego, las disposiciones de la Constitución General.

Las disposiciones contenidas en las constituciones locales, son de carácter general, ya que cada municipio tiene sus propios reglamentos.

3) Leyes orgánicas municipales.- Las leyes orgánicas municipales o códigos municipales, son expedidas por los congresos locales de acuerdo a la constitución de los estados a fin de establecer las bases de integración y funcionamiento de los gobiernos municipales y de los principales órganos políticos y administrativos de los municipios, dentro de estos últimos se encuentran la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, la primera como cuerpo administrativo y la última como la encargada de administrar la hacienda pública municipal.⁽⁷⁵⁾

Estas leyes contienen normas jurídicas que son las reguladoras de la vida municipal y se refieren principalmente a:

- Funcionamiento.
- Facultades y obligaciones de los ayuntamientos.
- Facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores.
- Integración de las comisiones y ramas de la administración pública municipal, vigilancia que estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento.
- Suplencia o inhabilitación de sus miembros.
- Organos auxiliares o de colaboración municipal (concejos de colaboración, comisiones, etc.).

(75) VILLALOBOS LOPEZ, José A., Finanzas y empresas públicas municipi-

4) Reglamentos municipales.- Estos emanan del ayuntamiento como órgano colegiado y deliberante, el cual rige la vida municipal con apego a las disposiciones constitucionales y orgánicas.

Los ayuntamientos tienen la facultad y la plena autonomía en la expedición de sus propios reglamentos que servirán para el mejor funcionamiento municipal. (76)

El marco jurídico municipal es básico para conocer el funcionamiento normativo del municipio y para poder actuar conforme a derecho en un momento determinado.

Una vez que hemos estudiado el municipio, desde su origen y evolución hasta su marco jurídico actual, incluyendo las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, y tomando en cuenta que el tema que nos ocupa es la hacienda pública municipal, pasemos al análisis de la autonomía financiera y la hacienda pública municipal.

pales, Premio de estudios municipales 1986, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1986, p. 32.

(76) MORENO FIERRO, Enrique, Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional en materia de municipios y leyes federales aplicables, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1985. pp. 16-28.

CAPITULO II

AUTONOMIA FINANCIERA Y HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

A. AUTONOMIA FINANCIERA

Se entiende por autonomía financiera, el que el municipio pueda gravar sus propios bienes y servicios dando un destino apropiado a los recursos económicos que recaude, de acuerdo a las necesidades de la comunidad municipal.

El municipio no necesariamente tiene que estar desligado del Estado para poder ser autónomo, ya que la autonomía financiera no depende de las relaciones que el municipio tenga con el estado, sino de la forma en que aquél puede o debe normar sus ingresos y sus gastos, de tal forma que -- pueda lograr una auténtica autosuficiencia económica.

Veamos que nos dicen algunos autores al respecto:

Según el Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, la autonomía financiera podría existir en la esfera municipal si se diera el caso de un sistema financiero total y absolutamente separado del sistema financiero propio del estado.⁽⁷⁷⁾

(77) Instituto de Estudios Fiscales.- Autonomía y financiación de

Históricamente las pretensiones políticas de autonomía financiera municipal ponen un especial énfasis en la autonomía fiscal y se confunde así la autonomía financiera con la suficiencia de recursos.

Los municipios se conforman con las competencias que se les han dado, reclaman que para ello tienen que disponer de recursos suficientes para desarrollarlas a fin de satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal, sin embargo, esto es sólo un aspecto de la autonomía financiera del municipio.

La autonomía financiera tiene tres facetas según el derecho financiero:

- 1) Autonomía en cuanto a ingresos
- 2) Autonomía en cuanto a los gastos
- 3) Autonomía normativa.

Cada uno de estos campos tienen una diversidad de competencias financieras municipales que son:

En lo que se refiere a:

1) La autonomía en cuanto a los ingresos o autonomía fiscal, las siguientes:

a) Autonomía tributaria.- Es la competencia municipal para crear, regular y aplicar un sistema tributario propio de los municipios, totalmente separado del sistema tributario propio del Estado.

las haciendas municipales, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 1982, p. 343.

b) Competencia tributaria y competencia fiscal.- Al existir ingresos no tributarios y específicamente ingresos fiscales transferidos por las entidades federativas a las haciendas municipales a través de la coparticipación o subvención, supone la posibilidad de detectar la competencia financiera municipal sobre el producto de tributos y/o ingresos del Estado.

c) Competencia administrativa.- Consiste en que dentro de la autonomía financiera, se supone la existencia de facultades de ejecución.

2) La Autonomía en cuanto a los gastos.- Aquí la autonomía financiera se convierte en:

a) Competencia egresal.- Es la competencia que se refiere a la decisión de gastar y,

b) Competencia presupuestaria.- Se refiere a la competencia en cuanto a presupuesto, desde su aprobación hasta su liquidación.

3) La autonomía normativa.- Tienen incidencia tanto en los ingresos como en los egresos y regula las competencias tributaria, fiscal, administrativa, egresal y presupuestaria.

El Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, define con precisión lo que es la autonomía financiera, ya que toma en cuenta tanto la libre administración de ingresos y egresos, así como la libre administración para reglamentarlos. Veamos ahora la autonomía financiera municipal en México.

En 1917, se discutió la autonomía financiera municipal y el constituyente no dudó en afirmar que el buen funcionamiento del municipio libre sólo se lograría otorgando autonomía financiera al municipio.

Como ya se mencionó anteriormente, el debate del Constituyente de

Querétaro en lo que se refiere a la cuestión municipal, giró en torno a la hacienda pública, sin embargo, se otorgó al municipio una libertad a medias, ya que no se especificaba qué ingresos correspondían al mismo.

Se ha discutido mucho que para que haya una autonomía política es necesario que exista también una autonomía financiera en el municipio. Esto no quiere decir que exista una desvinculación total con las finanzas de las entidades federativas y entre éstas y la nación, ya que los tres niveles de gobierno deben estar íntimamente relacionados.

Lo que debe pretenderse es que el municipio logre tanto autonomía operacional como recursos suficientes para cubrir las necesidades de la comunidad municipal, sin tener necesidad de acudir al estado al que pertenece para realizar sus funciones.

Con las reformas recientes al artículo 115 constitucional se trata de fortalecer al municipio a fin de que éste sea autosuficiente. Es evidente que este fortalecimiento sólo podrá lograrse a base de otorgar autonomía financiera al mismo.

A raíz de lo anteriormente expuesto, Miguel de la Madrid en su campaña política expresó que era necesario definir las competencias entre la federación, los estados y los municipios, fundamentándose en la Constitución General de la República.

También mencionó Miguel de la Madrid en su campaña, que la debilidad del municipio mexicano no se debe a causas fortuitas, sino a la insuficiencia financiera y a su deficiente organización administrativa tanto para proporcionar servicios públicos como para contribuir al desarrollo nacional.

En la iniciativa de reformas al artículo 115 se menciona que el municipio es una comunidad básica, una sociedad natural domiciliaria, en ese sentido, es necesario fortalecerlo.

En la mayoría de los textos municipales, se maneja que el municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país, sin embargo, no se le otorga poder tributario, ya que por un lado, jurídicamente se le da libertad para recaudar sus impuestos pero por otro lado, no cuenta con un buen sistema administrativo de recaudación que le permita realizar sus funciones de manera eficaz y eficiente. Por otra parte, su presupuesto de ingresos es aprobado por las legislaturas locales y de esta manera, su autonomía financiera pasa a ser relativa.

Con respecto al tema que nos ocupa, Acosta Romero menciona lo siguiente:

"La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales". (78)

Como podemos darnos cuenta, cuando se habla de autonomía municipal se subraya como primer punto, la libre administración de los recursos económicos municipales. Si no existe tal libertad, tampoco puede hablarse de autonomía municipal.

Por su parte, Gabino Fraga nos dice:

"Es punto de trascendental importancia jurídica y política que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esa libertad... debe entenderse como una autonomía de la organización municipal, frente a la organización central del Estado...". (79)

(78) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Derecho administrativo, México, Porrúa, 1983, p. 350.

(79) FRAGA, Gabino.- Derecho administrativo, México, Porrúa, 1984, pp. 222-223.

Es evidente que si no se otorga autonomía financiera al municipio, éste no podrá actuar con libertad en la toma de decisiones que beneficien de alguna manera a la comunidad municipal, ya que las principales actividades a desarrollar en el ámbito local, están basadas en la economía y en la capacidad financiera del municipio.

Al no contarse con autonomía para desarrollar la administración financiera, se cae nuevamente en la dependencia y se continúa con la centralización de funciones.

La libertad municipal radica en que los ayuntamientos son elegidos popularmente, no puede haber ninguna autoridad entre éstos y el gobierno del Estado, los municipios administrarán libremente su hacienda y están investidos de personalidad jurídica para todo trámite legal.

Se dice que en México el municipio es un poder autónomo ya que administrativamente no admite ninguna fiscalización y en términos políticos,⁽⁸⁰⁾ no permite que le sean nombradas sus autoridades por el gobierno del estado, así sean los concejos con que se reemplaza a los ayuntamientos al ser disueltos, tampoco admite intermediarios entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

Como persona jurídica, el municipio está sujeto a derechos y obligaciones, pudiendo adquirir y poseer bienes así como contratar.

En términos administrativos, el municipio es una de las tres personas morales que integran la Administración Pública Mexicana.

En materia legislativa, es fuente creadora de derecho, y en el aspecto democrático, no acepta la reelección de los cargos edilicos.

(80) No puede negarse la naturaleza política del municipio, ya que el ayuntamiento es el representante de la comunidad y el ambiente municipal es la primera escuela cívica de la ciudadanía. OCHOA CAMPOS, Moisés, op. cit. p. 507.

Las constituciones de los estados reglamentan el régimen municipal tanto jurídica como administrativamente. Según Ochoa Campos, hay constituciones de algunos estados, que hacen una interpretación correcta del artículo 115 constitucional, en cambio, hay otras como las de los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, Morelos y México, entre otras, que obstaculizan la libertad del municipio.

Los vicios con los que cuentan estas constituciones según Ochoa Campos, son los siguientes:

a) Consideran que los ejecutivos de los estados son superiores en el sentido jerárquico, con respecto a los ayuntamientos.

b) Confieren a los gobernadores las atribuciones de fiscalizar los actos de las corporaciones municipales.

c) Otorgan al poder ejecutivo estatal, el derecho de disolver los ayuntamientos. (81)

Estos tres vicios nulifican de hecho la libertad municipal implantada en México desde 1917.

Como podemos darnos cuenta, al otorgar las constituciones locales, a los gobernadores de los estados facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales y el derecho de disolver ayuntamientos, a través de las legislaturas locales, éstos pasan a ser agentes del ejecutivo estatal y se limita con ello al máximo la autonomía municipal.

Debemos entender la autonomía financiera como la capacidad que tiene el municipio para cumplir con sus funciones de derecho público, otorgando

(81) Ibid. pp. 375-376.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

los servicios necesarios a la comunidad así como administrando de manera eficaz los recursos a fin de no tener que depender en un momento dado, del estado o del poder central para desarrollar las funciones y actividades que la Constitución le confiere.

Es indiscutible que si el municipio no cuenta con autonomía financiera, nunca podrá llamársele municipio libre, ya que de ésta dependen la autonomía política y administrativa del mismo.

La autonomía financiera sólo podrá lograrse si se cumplen las condiciones políticas, jurídicas, económicas y administrativas, que garanticen su adecuado funcionamiento, sin afectar a los otros municipios sino contribuyendo a su desarrollo.

La autonomía financiera municipal debe ser entendida dentro de los objetivos generales del estado, de lo contrario, podría conducir a etnocentrismos contrarios a los intereses nacionales.

La autonomía financiera otorgada al municipio, en el nuevo texto constitucional, tiene algunas ventajas como son:

- Se da mayor agilidad a la administración pública ya que se simplifican trámites administrativos.

- Contribuye a lograr el sentido de responsabilidad política y administrativa por parte del municipio frente a la comunidad municipal.

- Se logra el desarrollo de los servicios públicos más indispensables para el municipio.

Sin embargo, es necesario mencionar aquí, que la autonomía financiera también tiene sus desventajas y son las siguientes:

- No todos los municipios están en condiciones de ejercer sus funcio-

nes administrativas y financieras ya que carecen tanto de infraestructura administrativa como de capacitación adecuada para ejercerlas.

- La carencia de responsabilidad y sentido político por parte del municipio, puede llevar a posibles divergencias entre éste y el estado.

La autonomía financiera debe estar integrada a los grandes intereses nacionales, y sólo será una realidad en el momento en que los funcionarios públicos municipales reciban una capacitación periódica a fin de que sean capaces de manejar los mecanismos de recaudación y a la vez de administración de sus propios recursos.

No sirve de nada a un municipio el tener una serie de leyes y reglamentos que le sean favorables para lograr su autonomía financiera, si desconoce la manera de aplicarlos a su realidad. Es necesario entonces, que en el caso del municipio que nos ocupa, el gobierno del estado promueva un programa de capacitación para los funcionarios públicos municipales a fin de que éstos contribuyan a lograr el objetivo que pretende el artículo 115 constitucional: lograr la autonomía financiera municipal.

Si bien es cierto que la reforma al artículo 115 constitucional ha mejorado la situación financiera de los municipios, en el sentido de que los presidentes municipales ya pueden exigir a los gobiernos federal y local que cumplan con sus obligaciones fiscales, están muy lejos de lograr su autonomía financiera, ya que no se ha puesto especial atención por parte de los gobiernos de los estados, sobre la forma en que ésta ha de lograrse, el marco jurídico se tiene, los medios para aplicarlo, no existen en la mayoría de los municipios rurales.

B. HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

1. DEFINICION DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

La hacienda pública municipal se ocupa de las finanzas del sector público local, como grupo organizado bajo la institución de "gobierno". La hacienda pública se refiere sólo a las finanzas públicas que incluyen tanto recaudación como gasto de los fondos públicos, se refiere al fisco o tesoro público.⁽⁸²⁾

Según Philip Taylor, para estudiar la hacienda pública, es necesario utilizar dos métodos: el institucional y el analítico.

El método institucional consiste en hacer una descripción de las instituciones económicas y de las estructuras administrativas a través de las cuales opera la hacienda pública. La gestión de una política fiscal adecuada se lleva a cabo a través de esta estructura administrativa y de distintas instituciones económicas.

El método analítico aplica las técnicas de análisis económico a los materiales de la hacienda pública. Las técnicas del análisis económico son aquellas que se refieren a las causas y a sus efectos aisladamente, valorando las distintas fuerzas que en conjunto operan para hacer que la economía se conduzca de la forma en que lo hace o debería hacerlo.⁽⁸³⁾

La hacienda pública municipal es uno de los aspectos de mayor importancia para el municipio, principalmente para aquellos municipios rurales, en proceso de desarrollo o de transformación, ya que de la situación ha-

(82) PHILIP, Taylor.- Economía de la hacienda pública, Madrid, Aguilar, 1960, p. 5.

(83) Ibid. p. 7.

cendaria de los mismos, dependerá el nivel económico, social y político de sus comunidades.

La hacienda municipal resulta de gran importancia en la medida que es la encargada de administrar los bienes patrimoniales y recursos financieros del municipio y de esto dependerá necesariamente la promoción y - realización de proyectos de desarrollo en el municipio mismo según sus - características.

La hacienda municipal también es importante desde el punto de vista social y político, ya que en esta área el gobierno tiene un mayor contacto con la comunidad en la medida que se establece una relación fiscal de derechos y obligaciones.

La administración de la hacienda municipal requiere observar el marco jurídico que la regula, tomando en cuenta la constante transformación del mismo.

Los elementos que integran la hacienda pública municipal son de dos tipos: 1) Los recursos financieros que se recaudan por los ingresos que la ley establece, así como aquellos que provienen de créditos o empréstitos concedidos a los ayuntamientos y, 2) Los recursos patrimoniales integrados por los bienes muebles e inmuebles que son propiedad del municipio y los rendimientos y/o en utilidades que éstos producen.⁽⁸⁴⁾

Cada uno de estos recursos tiene diferentes características jurídicas, económicas, fiscales y administrativas, que deberán tomar en cuenta las autoridades municipales.

La reforma al artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, tuvo como propósito fundamental, el fortalecimiento de la hacienda pública mu-

(84) Instituto Nacional de Administración Pública- Banco Nacional de

nicipal y esto ha sido el punto de partida para realizar una serie de reformas jurídicas, administrativas y fiscales así como financieras a nivel municipal, así como en las relaciones de coordinación fiscal entre Federación, estados y municipios.

Resulta de gran importancia el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, en la medida en que de ésta dependen los objetivos particulares del municipio. (85)

La actividad hacendaria municipal tiene que ocuparse de recaudar los ingresos derivados de los bienes que pertenezcan al mismo municipio, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y puede erogar estos ingresos de acuerdo con el presupuesto de egresos que apruebe el ayuntamiento. (86)

"La hacienda municipal se define como el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines". (87)

La hacienda municipal también puede definirse como el conjunto de recursos formado por: bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio; los productos y aprovechamientos derivados de estos bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones que se

Obras y Servicios Públicos, S.N.C.- Manual de hacienda pública municipal, México, 1988, pp. 14-15.

(85) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo.- La administración estatal y municipal de México, México, INAP, 1985, p. 232.

(86) GARZA, Sergio Francisco de la.- Derecho financiero mexicano, México, Porrúa, 1981, p. 52.

(87) INAP-BANOBAS.- op. cit. p. 14.

derivan de su fraccionamiento, división, consolidación, transmisión y mejora, así como las que tenga como base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos por prestación de servicios públicos; los productos por explotación de recursos naturales que se encuentren en territorio municipal conforme a los términos y proporciones que se asignen en las leyes o convenios; las participaciones que deben percibir según las leyes federales y estatales, o mediante convenio, en los impuestos y otros gravámenes de la federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales; tasas adicionales que en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales; por capitales y créditos correspondientes al municipio; así como las donaciones, herencias y legados que reciba. (88)

Como podemos darnos cuenta, la hacienda pública municipal es el punto clave para lograr el desarrollo municipal, ya que de ésta dependen el desarrollo político, social y cultural, de tal forma que si no se cuenta con recursos económicos, no será posible para el municipio salir del subdesarrollo.

Es necesario que exista equilibrio entre ingreso y gasto municipal y esto se logra sólo si se cuenta con una capacitación adecuada tanto para recaudar ingresos como para presupuestar lo que ha de gastarse tomando en cuenta las necesidades básicas de la comunidad municipal.

Ya se tiene el marco jurídico de lo que ha de recaudarse en el municipio, es necesario ahora, contar con los medios necesarios para hacerlo, como son la infraestructura adecuada y la preparación necesaria para aplicar las leyes y reglamentos referentes a la hacienda pública municipal.

(88) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo.- op. cit. p. 233.

Si no se le pone interés a estos aspectos, el municipio fundamentalmente el rural, seguirá siendo subdesarrollado y no será posible que logre su autosuficiencia económica y por lo tanto seguirá siendo dependiente de los sistemas local y federal.

2. MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

El marco jurídico de la hacienda pública municipal, está formado por un conjunto de disposiciones constitucionales de carácter legal de orden federal y estatal, así como de varias disposiciones reglamentarias a nivel municipal.

El marco jurídico de la hacienda municipal se encuentra en:

1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- En la fracción IV del artículo 115 constitucional se establecen las facultades y conceptos generales en lo que se refiere a hacienda municipal, mismas que deberán acatar los estados y los municipios, como se verá más adelante.

2) Constitución política estatal.- En la constitución de cada estado, se reafirma lo que contempla la constitución General de la República en el artículo 115 y se establecen disposiciones para los congresos locales y los ayuntamientos, en relación a los siguientes aspectos:

- La integración de la hacienda municipal.
- La revisión y aprobación de la ley de ingresos y cuenta pública que elaboran cada uno de los municipios que conforman el estado y presentan periódicamente al Congreso Local.
- La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos de egresos anuales, por parte de los ayuntamientos, a fin de

que éstos puedan cumplir con sus objetivos.⁽⁸⁹⁾

3) Ley de hacienda municipal.- Esta ley se expide por el congreso local de cada entidad federativa y contempla los dos aspectos básicos de la hacienda municipal.

- Se identifican las fuentes y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada estado y,

- Se establecen las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales, así como de los órganos administrativos municipales encargados de la hacienda municipal.

Es la base jurídica más importante para los municipios de un mismo estado ya que constituye el fundamento para el aprovechamiento y administración de su hacienda municipal.⁽⁹⁰⁾

Si tomamos en cuenta que siguen siendo los ingresos que provienen de participaciones federales los que representan el concepto de ingresos más grande que perciben los municipios, podemos decir que resulta de gran importancia esta ley, ya que contempla también dichos ingresos.

4) Ley estatal de deuda pública.- En esta ley se establecen las bases sobre las cuales el municipio podrá contrarar obligaciones financieras o empréstitos con autorización previa del congreso local, de tal manera que los recursos obtenidos se destinen a actividades productivas para la

(89) Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, CEDIPSA, 1986, cit. pos. INAP-BANOBRAS, op. cit. p. 19.

(90) Cfr. Ley de Hacienda Municipal.- Compilación Legislativa municipal, Gobierno del Estado de Sonora, 1985, cit. pos. INAP-BANOBRAS op. cit. p. 20.

comunidad y que su pago se realice según la capacidad financiera del municipio y dentro del período aprobado.

5) Ley orgánica municipal.- En esta ley se define la estructura de la hacienda pública municipal, definiéndose en gran número de ellas a las autoridades fiscales municipales, las atribuciones que les competen, así como las facultades y obligaciones de la tesorería municipal.

En esta ley se reconocen como autoridades fiscales en los municipios, las siguientes:

Ayuntamientos, presidentes municipales, síndicos y demás autoridades como, delegados, comisarios y/o agentes municipales, quienes fungen como autoridades auxiliares.

6) Ley de ingresos municipales.- Esta ley se define como:

"Aquel conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un determinado año."(91)

El ayuntamiento elabora anualmente el proyecto de esta ley y lo revisa y aprueba el congreso local, de conformidad con los términos que se señalen en la constitución estatal o en la ley de hacienda municipal.

Esta ley es el principal instrumento fiscal que tiene el municipio para recaudar los recursos financieros necesarios para cubrir las necesidades prioritarias de la comunidad, durante un año.

(91) INAP-BANOBRAS.- op. cit. p. 21.

7) Bando de policía y buen gobierno.- Es un instrumento reglamentario municipal que debe ser observado por la comunidad, entre las medidas administrativas que contiene, se encuentran las de carácter fiscal, asimismo especifica los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento.

8) Otros reglamentos.-

Los municipios con características rurales tienen una estructura administrativa bastante sencilla, por lo que no cuentan con reglamentos que regulen sus funciones.

Estos municipios se caracterizan por tener un escaso desarrollo económico y tienen problemas políticos, sociales y administrativos, bastante fuertes.

Sus principales actividades productivas pertenecen al sector primario, es decir, es decir, a la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería. Estas actividades son poco rentables por lo que el ingreso per cápita es muy bajo, dando origen a fuertes problemas económicos y sociales.

En la mayoría de estos municipios se da el fenómeno de la dispersión rural, es decir, la existencia de pequeños grupos de población asentados en un área determinada y generalmente, no cuentan con vías de comunicación entre unos y otros.

Carecen de una total infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, drenaje, mercados, rastros, escuelas y clínicas, lo cual pone de manifiesto el grado de subdesarrollo en que viven la mayoría de las comunidades rurales.

En algunos casos, en este tipo de municipios hay órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los ayuntamientos, como son

el registro civil, así como el juez menor, o juez de paz que dirime los conflictos menores propios del orden público de las comunidades.

La hacienda pública de estos municipios es bastante raquítica, ya que sus condiciones económicas son muy bajas y además no tienen capacidad para recaudar y administrar recursos.

La insuficiencia de recursos económicos limita el funcionamiento administrativo del ayuntamiento ya que impide que se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo las funciones administrativas que le son propias, como son la prestación de servicios públicos, mantener la paz y la seguridad en sus jurisdicciones, así como acciones de promoción y fomento económico.

Generalmente en los municipios rurales, el poder político se encuentra en manos de los ejidos, concejos de ancianos y otras formas de organización indígena o bien de caciques y líderes políticos que no forman parte de las organizaciones formales.

Los congresos locales determinan las leyes de ingresos de estos municipios y la revisión de sus cuentas públicas con más fuerza que en los municipios urbanos y metropolitanos y su comunicación con los gobiernos estatales es muy poco frecuente ya que éstos los consideran poco importantes.⁽⁹²⁾

Los municipios rurales tienen una fuerte emigración y una alta marginación.

(92) Es necesario que se le otorgue la debida importancia al municipio rural ya que nuestro país cuenta con 1613 municipios rurales que representan el 67.83% del total. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo.- op. cit. p. 234.

El municipio de Hidalgo, Dgo., que es el municipio que nos ocupa, por ser un municipio rural, se coloca dentro de todos estos supuestos es por ello que no cuenta con reglamentos internos que regulen el funcionamiento de la tesorería municipal.

A diferencia de los municipios rurales, los municipios urbanos tienen una administración pública muy amplia y cuentan con reglamentos internos que regulan el funcionamiento de la tesorería municipal y de otras dependencias que se relacionan con la hacienda pública local.

También existen en estos municipios, reglamentos que regulan los bienes inmuebles como mercados, rastros y panteones.

Como podemos darnos cuenta, el marco jurídico de la hacienda pública municipal garantiza en gran medida la autonomía financiera del municipio, es decir, aporta los elementos necesarios para el buen desempeño de las funciones municipales, sin embargo, como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de los municipios rurales desconocen la forma en que ha de aplicarse a la realidad de sus jurisdicciones, ya que carecen de la capacitación adecuada para hacerlo, además la pobreza de sus condiciones económicas les impide el que cuenten con una infraestructura adecuada para recaudar sus ingresos, de esta forma, siguen siendo dependientes del ámbito local y federal, en menor medida que antes de la última reforma al artículo 115 constitucional, pero aún existe dicha dependencia.

3. ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

La hacienda pública municipal está integrada por:

- a. Ingresos municipales,
- b. Gasto público municipal y,

c. Deuda pública municipal.

a. INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recauda el municipio a través de la tesorería por el cobro de impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente, así como los que se establecen en convenios, decretos y leyes especiales.

Los ingresos municipales se dividen en ordinarios y extraordinarios.

1) INGRESOS ORDINARIOS MUNICIPALES.-

Son los que percibe el municipio en forma normal y permanente y se autorizan para cubrir el costo de los servicios públicos regulares del mismo.

Según Riofrío Villagómez, los ingresos ordinarios son aquellos que se presentan todos los años, normal y periódicamente, como los impuestos y otras contribuciones, las rentas patrimoniales, las multas, etc. ⁽⁹³⁾

Según Caplan, son ingresos ordinarios los que provienen del poder tributario, del derecho de propiedades municipales o del desarrollo de actividades empresariales, estos recursos se destinarán a cubrir los gastos operativos del municipio. ⁽⁹⁴⁾

Los ingresos ordinarios municipales incluyen impuestos, derechos, -

(93) RIOFRIO VILLAGOMEZ, Eduardo.- Teoría presupuestaria municipal y su aplicación en Hispanoamérica, Quito, Ecuador, Casa de la Cultura, 1958, pp. 55-57.

(94) CAPLAN, Benedicto.- Finanzas municipales, CICAP, Proyecto 214,

productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones federales.

a) IMPUESTOS.- Los impuestos se definen como:

"Las prestaciones en dinero o en especie que la ley fija, con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos".⁽⁹⁵⁾

"Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma...".⁽⁹⁶⁾

Según Cabezas Masses, los impuestos son:

"... una prestación obligatoria, determinada unilateralmente - por la soberanía de la comunidad, que deben pagar las economías privadas, en dinero o en especie, no como contraprestación de un servicio, sino para cubrir las necesidades financieras públicas y/o relativas a realizar fines sociales, políticos o económicos...".⁽⁹⁷⁾

O.E.A., Buenos Aires, Argentina, 1983, p. 53.

(95) INAP-BANOBRAS.- op. cit. p. 24.

(96) Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1989, p. 15.

(97) CABEZAS MASSES, Ramiro.- Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales, Caracas, Venezuela, editado por - Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDA-COMUN), 1968, p. 6.

Los impuestos municipales se clasifican en:

1) Impuestos sobre personas e impuestos sobre cosas.- Los impuestos sobre las personas son muy poco comunes; mientras que los impuestos sobre las cosas son más usuales y pueden gravar la renta, los bienes muebles e inmuebles, el ejercicio de una actividad o profesión, dentro de esta división se encuentra el predial.

2) Impuesto ad-valorem e impuesto específico.- Es ad-valorem cuando se fija un porcentaje sobre el valor de la unidad gravable y será específico cuando se establezca una cantidad absoluta (cuota) por unidad gravable, en ocasiones ya en la práctica, esto se da en forma mixta.

3) Impuesto por administración e impuesto por arriendo.- La división se hace de acuerdo a la institución que se encarga de cobrarlo. Es por administración cuando su aplicación la realiza el propio ente gubernamental y se dice que por arriendo es cuando éste, encarga la aplicación total o parcial a una institución privada mediante una retribución.

4) Impuestos directos e indirectos.- Esta división se basa en la posibilidad de traslación del impuesto, un impuesto es directo cuando no es trasladable y es indirecto cuando pasa lo contrario, ya que puede trasladarse en cualquier dirección, ya sea parcialmente o de manera total.

"Los impuestos directos son aquellos que gravan la renta personal, renta de sociedades, utilidades extraordinarias, patrimonio neto y propiedades. Son indirectos los impuestos a las ventas, al consumo, a la producción de bienes y servicios, y los impuestos aduanales".⁽⁹⁸⁾

(98) VILLALOBOS LOPEZ, José A.- op. cit. p. 68.

Los impuestos directos son aquellos que paga la misma persona a quien está destinado el gravamen, en cambio los impuestos indirectos son aquellos cuyo pago es efectuado por una persona distinta al destinatario final del gravamen fiscal y en este sentido se dice que hay desplazamiento.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de los ingresos brutos de los municipios de todo el país, los impuestos municipales representaron el 30.4% en 1970, el 16.9% en 1976 y el 11.3% en 1982, en este año los impuestos directos absorbieron el 20.5%, los indirectos el 62.7% y los adicionales el 16.8%.⁽⁹⁹⁾

El impuesto predial ha sido considerado como el rubro fundamental de los impuestos municipales, es por ello que debe ser considerado como uno de los pilares de la hacienda pública municipal ya que puede fijarse fácilmente la base del impuesto en la jurisdicción y los bienes inmuebles urbanos son de un valor considerable.⁽¹⁰⁰⁾

Grava los bienes inmuebles urbanos incluyendo la tierra urbana y las mejoras permanentes, como son: los edificios, maquinaria y equipo adheridos a los edificios o terrenos, es objetivo e impersonal ya que no se toman en cuenta las condiciones económicas y sociales del propietario. Se piensa que este impuesto debe ser operado y administrado por el gobierno municipal ya que la mayoría de los servicios públicos municipales benefician a la propiedad inmobiliaria.

Este impuesto puede producir ingresos estables, en la medida que el valor de los inmuebles no varía tan fácilmente como los ciclos económicos,

(99) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.- Finanzas públicas estatales y municipales 1970-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984 pp. 51-52.

(100) La base del impuesto es el monto gravable sobre el cual se fija

por lo menos para fines fiscales. Sin embargo, si no se cuenta con catastros actualizados, se convierte en gran desventaja en períodos inflacionarios para el municipio.

El problema que suele surgir en la mayoría de los municipios en lo que respecta al impuesto predial, consiste en que muchos predios no han sido registrados en el catastro fiscal y de esta manera se están evadiendo los impuestos correspondientes.

La organización administrativa para recaudar el impuesto predial es muy compleja, por lo que en algunas entidades federativas se forman convenios entre las autoridades estatales y municipales para que sea el estado en cuestión quien recaude el impuesto predial.

Al impuesto predial le siguen en importancia los impuestos sobre obstáculos y anuncios en la vía pública y el impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas, para los municipios urbanos ya que dejan bastantes recursos a la hacienda municipal.

El impuesto sobre anuncios y obstáculos en la vía pública se grava tomando en cuenta precisamente la colocación de éstos en la vía pública, en predios colindantes o en aquellos lugares que pueden observarse desde la vía pública, o que representen un obstáculo al tránsito, ya sea de vehículos o de peatones.

El impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos que también se le conoce como impuesto sobre admisión pública como por ejemplo: eventos deportivos, clubes nocturnos y cabarets, circos y diversiones en los parques, también constituyen una importante fuente de ingresos para el municipio.

el impuesto y se calcula de acuerdo con las cuotas o tasas por unidad. VILLALOBOS LOPEZ, José A. op. cit. p. 69.

Los ingresos por impuestos provienen en general, de los siguientes conceptos:

Diversiones públicas, espectáculos públicos, acceso a lugares de esparcimiento, predial, sobre giros especializados, patentes, sobre actividades o artículos no gravados por el IVA, sobre loterías, rifas y sorteos, sobre profesiones, sobre uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina ni otros derivados del petróleo, posesión y explotación de carros fúnebres, sobre transporte público en zonas urbanas, sobre honorarios, y sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales.⁽¹⁰¹⁾

En el municipio de Hidalgo, Dgo., el impuesto predial no representa gran parte de los impuestos, ya que éste grava los bienes inmuebles generalmente urbanos, y el municipio que nos ocupa es netamente rural.

Como podemos darnos cuenta, todos los rubros que integran los impuestos, son aplicables al municipio urbano, por lo que el municipio rural no se ve beneficiado en gran medida.

b) DERECHOS.- Según el Código Fiscal de la Federación, los derechos son las contribuciones que han de pagarse por los servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes que pertenecen a la nación.⁽¹⁰²⁾

Para Caplan, la más típica institución financiera municipal son los derechos y en todas partes se hace una amplia utilización de ellos.⁽¹⁰³⁾

(101) INDETEC.- Manual de contabilidad municipal, 2ª Ed., Guadalajara, Jal., 1986, p. 43.

(102) Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1989, p. 15.

(103) CAPLAN, Benedicto.- op. cit. p. 52.

Los derechos no son más que las contraprestaciones que el gobierno exige a un contribuyente por la prestación de un servicio público o cuando la misma administración pública ha desarrollado una actividad en beneficio del mismo contribuyente.

Los derechos son muy importantes para el municipio, en el sentido de que constituyen el segundo lugar en importancia, de todos los ingresos ordinarios e inclusive llegan a colocarse en primer lugar, ya que existe una relación más estrecha entre la comunidad municipal y los servicios que presta el municipio.

Dentro de los derechos se encuentran: el agua potable, el drenaje, alumbrado público, limpia y aseo, mercados, panteones, rastros, expedición de licencias mercantiles e industriales, certificaciones y expedición de copias de documentos oficiales, constancias y legalizaciones, registro civil, licencias de construcción, alineamientos y números oficiales, pavimento, etc.

Según el INEGI, los derechos representaron el 14% en 1970; el 10% en 1976 y el 9% en 1982. Tomando como base este último porcentaje, es decir, como el 100% que representa a los derechos en 1982, el 31% se recaudó por licencias comerciales y diversas; el 10% por registro civil y público de la propiedad; el 21% por agua potable y drenaje; el 11% por mercados; el 8% por rastros; el 4% por panteones; el 3% por tránsito de vehículos, que fueron los rubros más sobresalientes.⁽¹⁰⁴⁾

En base a lo anterior podemos decir que el rubro de licencias comerciales e industriales es uno de los derechos que más ingresos deja al mu-

(104) INEGI.- op. cit. p. 46.

nicipio, sin embargo, esto es bastante relativo, en el sentido de que estos ingresos dependerán de las condiciones socioeconómicas del mismo.

La dotación de agua potable es uno de los servicios que más ingresos deja al municipio, ya que el pago del mismo se hace en relación directa con el consumo.

c) PRODUCTOS.-

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3o., último párrafo, menciona lo siguiente:

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado"(105)

Los productos municipales no son más que los ingresos que se recaudan por el derecho de propiedad de bienes privados o del ejercicio de alguna actividad empresarial.

En los municipios se había descuidado este renglón pero ahora con la operación de empresas paramunicipales, tendrá que incrementarse éste en relación a los recursos municipales totales.

Según el INEGI, en 1982 los municipios del país recaudaron el 7.5% del total de los ingresos municipales, por concepto de productos.⁽¹⁰⁶⁾

(105) Código Fiscal de la Federación, S.H.C.P., p. 16.

(106) INEGI, op. cit. p. 55, cit. pos., VILLALOBOS LOPEZ, José A., op. cit. p. 77.

Los ingresos por productos se recaudan por los siguientes conceptos:

Enajenación de bienes muebles e inmuebles, venta de animales y bienes vacantes y mostrencos, venta de bienes decomisados, de ediciones y publicaciones, de formas valoradas, de calcamónias, credenciales, placas, escudos y otros medios de identificación, de esquilmos y derechos de basura, de productos de las plantas de tratamiento de basura, de productos forestales, de lotes en el panteón municipal, de árboles, plantas y flores y demás productos procedentes de los viveros y jardines públicos, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento de terrenos, montes y pastos, y otros elementos de labranza, arrendamiento de locales y pisos en los mercados y jardines, calles, plazas y portales, arrendamiento de chiqueros, contratos para la explotación de predios rústicos y urbanos, entre otros. (107)

d) APROVECHAMIENTOS.-

Según el Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos son:

"...los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos -- descentralizados y las empresas de participación estatal". (108)

Los aprovechamientos están formados por multas, recargos, reintegros, indemnizaciones por daños a bienes municipales, ingresos derivados de la recaudación de gravámenes federales y gastos de ejecución que se generan por las notificaciones.

(107) INDETEC, op. cit. pp. 43-49.

(108) Código Fiscal de la Federación, S.H.C.P., México, 1989, p. 16.

Las multas se generan por infringir las leyes fiscales y el bando municipal.

Los recargos se dan por pagos extemporáneos de créditos a favor del erario municipal de acuerdo a lo que marque la ley de ingresos anual, éstos no pueden exceder del 100% de las deudas.

Los reintegros son los ingresos que resultan a favor del erario municipal, al haber sido autorizados para un servicio u obra pública pero que no fueron gastados en este objeto, también pueden ser los reembolsos que realiza el público que utiliza los servicios públicos y administrativos que proporciona el municipio.

La indemnización se da cuando un ciudadano, por accidente o deliberadamente causa daños a bienes municipales y debido a esto, tiene que aportar una cantidad al municipio.

Los ingresos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales se dan de acuerdo a los convenios que celebren las autoridades federales y estatales.

Los gastos de ejecución se generan cuando un crédito fiscal no ha sido cubierto a tiempo y esto ha propiciado la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal. Los aprovechamientos se dan como sanción por no pagar a tiempo o por infringir los reglamentos municipales.

Según el INEGI, los aprovechamientos en 1982, representaron el 11.6% de los ingresos totales municipales, de estos aprovechamientos, el 22% - correspondió a las recuperaciones, es decir, a los recargos y rezagos; el 17% a los donativos particulares; el 18% a las multas y el 39% a los aprovechamientos diversos. (109)

(109) INEGI, op. cit. p. 52.

e) CONTRIBUCIONES ESPECIALES DE MEJORAS.-

A las contribuciones especiales de mejoras, también se les denomina, impuestos especiales o aportaciones para mejoras.

En el Código Fiscal de la Federación no se contemplan las contribuciones especiales de mejoras como fuentes de ingreso, por lo que en éste no se encuentra ninguna definición de las mismas, ya que se consideran una figura estrictamente municipal.

Hay autores que definen las contribuciones especiales, como una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, por un servicio u obra que éste les presta y que beneficia específicamente a alguien aunque haya sido realizado para cubrir una necesidad en general. Estas contribuciones son de observancia general, es decir, no se toman en cuenta ni el propietario, ni el carácter de uso. (110)

Las contribuciones especiales de mejoras sólo se cobran por un tiempo y monto determinado.

El INEGI tampoco contempla en sus estadísticas, las contribuciones especiales de mejoras, considerando los impuestos adicionales para obras materiales, como contribuciones especiales de mejoras, éstas representaron en relación a los ingresos totales de los municipios del país, el 1.3% en 1970, 3.5% en 1976 y 1% en 1982. (111)

(110) MARGAIN MANATOU, Emilio.- Introducción al estudio del derecho tributario mexicano, Ed. UASLP, p. 128, cit. pos. CAVAZOS GALVAN, Ricardo et. al., "La contribución de mejoras: un concepto tributario esencial para el fortalecimiento de la hacienda municipal" en Semestre Municipal, 2o.- Semestre, 1981, México, BANOBRAS, 1981.

(111) INEGI.- op. cit. p. 53.

Lo que respecta a participaciones federales, que constituyen otra — fuente importante de ingresos ordinarios, se verá más adelante.

2) INGRESOS EXTRAORDINARIOS MUNICIPALES.-

Los ingresos extraordinarios se autorizan para satisfacer necesidades imprevistas y son los provenientes de empréstitos públicos.⁽¹¹²⁾

Según Villalobos López, los ingresos extraordinarios son los que no se recaudan todos los años sino eventualmente, de tal manera que pueden presentarse en un año y en otro no.⁽¹¹³⁾

Según Caplan, los ingresos extraordinarios o de capital, son los que provienen del crédito público o enajenación de activos que se dedican a la cobertura de bienes duraderos.⁽¹¹⁴⁾

Los ingresos extraordinarios son aquellos que se autorizan para situaciones imprevistas, por lo que debemos entender que son aquellos que no se recaudan de manera permanente.

Entre los ingresos extraordinarios municipales se encuentran: a) las subvenciones o subsidios de otros niveles de gobierno y b) la deuda pública municipal.

(112) Centro Nacional de Estudios Municipales, Revista de Estudios Municipales No. 9, México, Secretaría de Gobernación, 1986, p. 139.

(113) VILLALOBOS LOPEZ, José A., op. cit. p. 53.

(114) CAPLAN, Benedicto.- op. cit. p. 56.

a) SUBVENCIONES O SUBSIDIOS MUNICIPALES.-

A las subvenciones o subsidios municipales también se les conoce como transferencias condicionales de aumentar los ingresos municipales y esto conlleva necesariamente a una mayor prestación de servicios públicos que son de gran interés para los gobiernos federal y estatales.

Las subvenciones que se otorguen al municipio dependerán de la fuerza política que tenga el ayuntamiento, de las relaciones que lleve con el gobierno del estado y de las presiones que ejerzan los grupos políticos del mismo municipio. Estos reducen en cierta forma la autonomía municipal ya que es factible de que sus acciones sean determinadas por el estado.

Según cifras del INEGI, en 1982 las subvenciones o subsidios llegaron a representar el 5.4% del total de los ingresos municipales. ⁽¹¹⁵⁾

b) DEUDA PUBLICA MUNICIPAL.-

Lo referente a deuda pública municipal se verá más adelante.

b. GASTO PUBLICO MUNICIPAL

El gasto público municipal se define como: "el conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal destina específicamente al cumplimiento de sus fines". ⁽¹¹⁶⁾

(115) INEGI.- op. cit. p. 54.

(116) INAP-BANOBRAS.- op. cit. p. 25.

El gasto público es utilizado por el municipio para cumplir con las funciones de servicios y obras públicas a su cargo, es muy importante ya que de su monto, estructura, financiamiento y destino dependerá el grado de desarrollo de la comunidad municipal.

Debe haber un equilibrio entre gasto y financiamiento, para ello debe tomarse en cuenta quiénes van a ser los beneficiados con la construcción de obras y servicios públicos y para derivar el pago justo de las prestaciones recibidas.

El gasto público municipal consta de tres partes:

- Gasto corriente
- Gasto de inversión y,
- Pago de deuda.

El gasto corriente está formado por los recursos financieros destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal.

El gasto de inversión está formado por los recursos financieros destinados a obras públicas y construcciones directas, la adquisición de bienes para el fomento y la conservación de las mismas, así como a las inversiones.

Este gasto es muy importante, ya que impulsa y sostiene el desarrollo económico y social del municipio.

El pago de deuda se forma con todos aquellos recursos financieros destinados a cubrir los adeudos del municipio, así como los intereses que se generen y los gastos de la administración y control de la deuda pública municipal. (117)

(117) Ibid., p. 26.

El gasto público municipal es el conjunto de actividades que se realizan con el propósito de medir, analizar y evaluar los resultados obtenidos en un período determinado a fin de tomar medidas correctivas necesarias para el buen funcionamiento y distribución del mismo.

Es importante que todo ayuntamiento tenga un estricto control del gasto público, esto implica necesariamente una mejor utilización de los recursos financieros del municipio, que se refleja en un mejor nivel de vida para la comunidad municipal, ya que se invierte en obras y servicios públicos prioritarios para el bienestar social.

El control del gasto público municipal se desarrolla en tres fases:

La primera fase es la planeación y aprobación del presupuesto; la segunda se da en el transcurso del año durante la ejecución del gasto público y la tercera inicia al concluir la ejecución del mismo y termina cuando la legislatura local aprueba las cuentas públicas que rinden los ayuntamientos. (118)

Paralelamente a estas formas en que se desarrolla el gasto público, se realiza el proceso presupuestario que comprende las fases de formulación, discusión y aprobación, ejecución y control y evaluación final.

Existen dos formas de controlar el gasto público: el control "a priori" y el control "a posteriori".

El control "a priori", es decir, aquel que se realiza durante la ejecución, se aplica en las primeras tres fases del presupuesto o sea durante la formulación, discusión y aprobación del mismo y lo realiza el -

(118) Ibid. p. 27.

tesorero municipal y el ayuntamiento, con la participación del síndico, el regidor comisionado de hacienda y el presidente municipal.

Esta fase del proceso administrativo aplicada durante la ejecución, tiene como finalidad, supervisar que los recursos se destinen a los propósitos y necesidades para los cuales fueron designados en el presupuesto municipal. Los instrumentos para llevar a cabo este control son la cuenta pública y la contabilidad, ya que permiten analizar el gasto público en cuanto a su monto y los avances en lo proyectado.

El control "a posteriori" no es más que una revisión y evaluación final del gasto, éste es realizado por el ayuntamiento y el Congreso local.

El ayuntamiento participa con el objeto de comprobar si se cumplió con los objetivos propuestos y si los gastos se destinaron de acuerdo a la programación y en caso de que no haya sido así, comprobar cuáles son las causas que lo impidieron. Con esto se pretende obtener información para mejorar la elaboración y ejecución de presupuestos futuros.

Por su parte, el Congreso local a través de la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, es quien efectúa una revisión de la cuenta pública con el fin de saber los resultados de la gestión financiera, es decir, comprobar si ésta se ha ajustado a lo presupuestado a fin de determinar si los objetivos que se habían fijado, fueron alcanzados.

Se elabora aquí una revisión legal, económica y contable de los ingresos y del gasto público y se verifican los ingresos recaudados así como los pagos hechos de acuerdo a lo autorizado.

Puede decirse entonces que:

"La revisión de la cuenta pública equivale al control final del

gasto público y culmina con la aprobación de la misma por parte del Congreso local". (119)

c. DEUDA PUBLICA MUNICIPAL

Como se mencionó anteriormente, la deuda pública municipal constituye uno de los ingresos extraordinarios y es uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal, ya que representa el volumen de recursos que provienen de créditos o empréstitos contraídos por los ayuntamientos y que configuran la deuda pública municipal.

En lo que se refiere a la regulación jurídica de la deuda pública municipal, el artículo 117 de la Constitución General de la República en su fracción VIII, menciona lo siguiente:

"... Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas - productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública,...". (120)

(119) Ibid. p. 28.

(120) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comenta-da, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 286.

Del artículo 117 se deduce que los municipios sólo pueden contraer empréstitos u obligaciones cuando los recursos se destinen a inversiones públicas productivas como aquellas obras públicas que se realizan para mejorar la infraestructura económica o bien las orientadas a la infraestructura y equipamiento de los servicios públicos más necesarios a la comunidad municipal.

Las limitaciones legales que se establecen al municipio en cuanto a obligaciones y empréstitos, también se extienden a las que contraigan los organismos descentralizados y las empresas públicas municipales. Lo anterior significa que aunque éstos tengan personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía, sus operaciones de crédito son regidas por las mismas leyes que rigen las deudas directas del ayuntamiento.

Lo anterior permite tener un control efectivo sobre organismos descentralizados y empresas paramunicipales, de tal manera que las deudas de éstos no constituyan un peso para la hacienda pública municipal.

En caso de que el ayuntamiento, sus organismos descentralizados o empresas paramunicipales participen en la constitución de fideicomisos como fideicomitentes, sus operaciones crediticias se registrarán por la misma base legal.

Son las legislaturas locales quienes establecerán las bases conforme a las cuales tanto el gobierno estatal como el municipal contratarán obligaciones y empréstitos. Esto deberá estar contenido en la ley estatal de deuda pública, por lo cual ésta deberá ser conocida por los municipios.

Son las legislaturas locales las que deberán autorizar conceptos y montos de financiamiento de acuerdo con la capacidad de pago de los gobiernos municipales. Esto permite conocer el grado de endeudamiento del municipio, el destino que se les da a los recursos así como evitar que el municipio contraiga créditos superiores a los que puede pagar.

Con respecto a la obligación de los ejecutivos de informar de su ejercicio al rendir su cuenta pública, a nivel municipal esta obligación le corresponde al presidente municipal, ya que éste deberá informar sobre el estado de la deuda pública municipal, en el momento en que se efectúe la rendición de la cuenta pública anual.

El presidente municipal deberá señalar con precisión el origen y condiciones de operación de la deuda y esto implica los recursos que se contrataron, así como los organismos con quienes contrató, los plazos y tasas de interés, los períodos de gracia y las garantías establecidas.

También deberá señalar el destino de los recursos, es decir, la obra pública o servicios a los que se destinarán y en qué forma este crédito contribuye a satisfacer alguna necesidad de la comunidad municipal.

Por último, éste deberá señalar el saldo, es decir, la capacidad de capital amortizado y el pago de intereses realizado durante el año así como el saldo final del ejercicio que se informa.

Las formas de contraer financiamientos por parte del municipio son tres:

1) Los empréstitos o financiamientos directos, es decir los que son contratados por el ayuntamiento; 2) los créditos que contraen los organismos descentralizados y las empresas paramunicipales, mismos que crean obligaciones indirectas para el municipio y; 3) las operaciones realizadas por los organismos descentralizados y empresas paramunicipales que implican una obligación contingente para el ayuntamiento, ya que éste funge como aval o deudor solidario. (121)

(121) INAP-BANOBRAS, op. cit. p. 30.

Tomando en cuenta estas tres formas, la deuda pública municipal puede presentarse tanto en títulos de crédito o documentos pagaderos a plazos como en contratos por la adquisición de bienes muebles o inmuebles, o para la realización de obras y servicios públicos pagaderos a plazos.

Así la deuda pública municipal está integrada por las operaciones en que el gobierno municipal recibe los recursos financieros para destinarlos a inversiones públicas productivas, así como por las que recibe bienes o servicios pagaderos a plazos.

Para controlar las operaciones de endeudamiento y contratación las leyes estatales marcan la intervención de los congresos locales, los gobernadores de los estados y los ayuntamientos, según el ámbito de competencia de que se trate.

Corresponde a los congresos locales aprobar los programas financieros anuales de los municipios, en los cuales se señalan el monto y condiciones de endeudamiento que se pretende contraer; autoriza tanto el volumen de endeudamiento así como la celebración de empréstitos anuales; supervisa la capacidad de pago de los municipios, vigila que los recursos sean utilizados en los usos para los que fueron contratados; verifica que se cumpla con las disposiciones legales vigentes y además reconoce y autoriza el pago de la deuda pública municipal.

Los gobernadores de los estados por su parte, por medio de la secretaría de finanzas o de la tesorería general del estado, tienen la obligación de proporcionar ayuda técnica a los municipios para que éstos elaboren sus programas financieros, así como en la contratación de la deuda pública; solicitan información a los ayuntamientos sobre sus operaciones financieras, es decir, el pago de la deuda y sus saldos con el objeto de registrar la deuda pública de todos los municipios del estado, anotando monto, características y destino de los recursos.

Por último, a los ayuntamientos corresponde elaborar el programa financiero anual del municipio, contemplando las obligaciones directas, indirectas y contingentes y presentarlo al congreso local para su aprobación.

Incluir en el presupuesto anual de egresos las amortizaciones del capital así como los intereses que han de pagarse en ese ejercicio, también deberá informar al congreso local la situación de la deuda pública, al rendir la cuenta pública municipal.

Le compete también al ayuntamiento, celebrar convenios y contratos para la obtención de empréstitos; reestructurar las condiciones de pago de la deuda, es decir, tasas de interés, plazos y formas de pago, por no cubrirse oportunamente las obligaciones suscritas; proporcionar información en relación con la deuda pública municipal, cuando así lo requiera el congreso local y el gobernador del estado; realizar los pagos de amortizaciones e intereses que surjan del financiamiento y autorizar la afectación de las participaciones federales al municipio como garantía de las obligaciones contraídas. (122)

Según el INEGI, la deuda pública municipal, representó en 1982, el 3% del total de ingresos de los municipios del país. (123)

Tomando en cuenta que la estructura de la hacienda pública municipal está formada por ingresos, gasto público y deuda pública, podemos decir que los ingresos que debe recaudar el municipio serían suficientes en la medida en que se recaudaran todos, es decir, los impuestos, los derechos,

(122) INDETEC.- "Aspectos normativos de la deuda pública municipal", en: Revista de Hacienda Municipal No. 23, octubre-diciembre de 1987, Guadalajara, Jal., 1987, p. 27.

(123) INEGI.- op. cit. p. 54.

los productos, los aprovechamientos y las participaciones, sin embargo, en la mayoría de los municipios rurales, a pesar de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, siguen siendo las participaciones su principal fuente de ingresos, ya que éstos no tienen capacidad financiera para prestar los servicios públicos indispensables a la comunidad, por lo que no es posible que obtengan ingresos por concepto de derechos.

Por otro lado, el nivel productivo de estos municipios es muy bajo y por lo tanto, tampoco les es posible cobrar impuestos; con respecto a los productos, tampoco perciben ingresos significativos y los aprovechamientos, si bien pudieran representar algunos fondos para el municipio, no se cobran, ya que la infraestructura administrativa del mismo es muy deficiente, al igual que el nivel de preparación de los funcionarios municipales y esto no le permite obtener ingresos por este concepto.

Con respecto al gasto público podemos decir que éste es muy bajo, ya que va en función de lo recaudado, y por último, la deuda pública, en estos municipios no es muy significativa ya que las instituciones que otorgan crédito a los mismos, se los restringen demasiado, debido a la baja o nula capacidad productiva en sus jurisdicciones, por lo que viven condenados a seguir en la miseria y al margen del contexto nacional.

4. ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Según el artículo 115 constitucional, los municipios deben administrar de una manera libre su hacienda pública, que comprende los ingresos, el gasto público y la deuda pública municipal y es la tesorería municipal quien atiende estas áreas.

a. LA TESORERIA MUNICIPAL

La tesorería municipal se define como:

"La unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal respectiva. Compete a ésta el manejo de fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades del municipio, de acuerdo al presupuesto de egresos elaborado por el ayuntamiento". (124)

"El órgano de la administración pública municipal encargado de dirigir, coordinar, aprobar y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de la administración hacendaria municipal, de acuerdo con las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, instructivos y demás ordenamientos legales y administrativos, bajo los lineamientos establecidos por el presidente municipal". (125)

Las funciones de la tesorería municipal son las mismas, no importa el grado de desarrollo del municipio, lo que varía es su estructura ya que ésta depende del volumen de operaciones de cada tesorería y a la vez éste dependerá del grado de desarrollo del municipio, es decir, el campo de acción de la tesorería municipal estará en relación directa con el tipo de municipio, su problemática económica y social, así como con los recursos humanos, materiales y técnicos con los que cuente su administración pública.

(124) VILLALOFOS LOPEZ, José A.- op. cit. p. 34.

(125) INAP-BAOBRAS, op. cit. p. 33.

La tesorería municipal también programa los gastos del ayuntamiento, basándose estrictamente en el presupuesto de egresos, formula además el propio presupuesto de egresos del año fiscal de que se trate y lo somete al ayuntamiento para su discusión y aprobación.

Promueve y participa en los mecanismos de coordinación fiscal establecidos por las autoridades federales y estatales y, mantiene informados oportunamente a los habitantes del municipio, en los aspectos de finanzas públicas municipales.

Como podemos darnos cuenta, la tesorería municipal es una organización dentro del ayuntamiento, que tiene como objetivo dirigir, coordinar, aprobar y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de la administración hacendaria municipal, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes. Para cumplir con esos objetivos debe contar con una adecuada estructura organizacional.

La estructura organizacional de la tesorería para los diferentes categorías de municipios, exceptuando los que se consideran como rurales, está formada por tres niveles jerárquicos, que por orden descendente son: el nivel de dirección o sea la tesorería en sí; el nivel departamental, donde están comprendidas las unidades administrativas especializadas; y el nivel operativo, donde se ubican las dependencias que llevan a efecto las labores operacionales de la tesorería.⁽¹²⁶⁾

En los municipios rurales, los niveles departamental y operativo se constituyen en uno sólo.

(126) INDETEC.- Curso para el desarrollo de las haciendas públicas municipales, Guadalajara, Jal., 1985, p. 13.

La tesorería municipal interpreta y aplica las leyes, decretos, instructivos y demás ordenamientos legales relativos al ámbito fiscal municipal.

- Somete a consideración del presidente municipal los proyectos de leyes, reglamentos de carácter fiscal a fin de que éste presente las iniciativas a la legislatura local.

- Con auxilio del presidente municipal, controla y suscribe los títulos de crédito, contratos y convenios que obliguen económicamente al ayuntamiento.

- Otorga y recibe garantías, las otorga cuando el que ha de garantizar es el municipio y las recibe cuando éstas se hacen a su nombre.

- Hace efectivas las fianzas a favor del ayuntamiento.

- Coordina, supervisa y evalúa las actividades que realizan sus unidades administrativas.

- Implanta estructuras, sistemas y procedimientos administrativos dentro de su ámbito.

- Autoriza auditorías administrativas, financieras y contables a sus unidades administrativas.

- Dirige la recaudación, administración, concentración y custodia así como el registro de los recursos que se obtienen con la aplicación de la ley de ingresos, así como de otros derechos que tenga el ayuntamiento y autoriza el procedimiento para el manejo y control de los mismos.

- Autoriza la liquidación de créditos fiscales a favor del municipio y, en su caso, ordena que se inicie el procedimiento administrativo de e-

jecución mismo que tendrá lugar en el momento que se de incumplimiento a una obligación por parte de los contribuyentes.

- Resuelve las inconformidades que presentan los contribuyentes, en materia de su competencia u ordena que se continúe con el procedimiento administrativo de ejecución.

- Resuelve y autoriza las solicitudes de devolución, compensación, - prórroga, condonaciones, exenciones y subsidios.

- Tramita y cobra las cantidades que corresponden al municipio por concepto de participaciones federales y estatales de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de - Coordinación Fiscal, los Convenios de Colaboración Administrativa y demás ordenamientos legales de la materia.

- Evalúa los planes de estudios que se realizan en materia de ingresos municipales a fin de que éstos se vean incrementados.

- Controla y evalúa el ejercicio del presupuesto de egresos.

- Estudia las causas de la variación en la aplicación del presupuesto de egresos y en su caso, establece las medidas correctivas a fin de que el gasto público no se salga de lo presupuestado.

- Analiza y evalúa la situación contable y financiera de la hacienda pública municipal con el fin de establecer políticas de financiamiento y gasto público que sean necesarias para fortalecerla.

- Autoriza la contratación y distribución de recursos humanos para el mejor desempeño de la administración de la hacienda pública municipal.

- Autoriza la compra y distribución de recursos materiales que nece-

sitan sus unidades administrativas.

- Revisa y aprueba la documentación donde se comprueban ingresos y egresos.

- Revisa, aprueba y ordena, en su caso, los informes de movimientos de ingresos, egresos y demás estados financieros que se elaboren mensual o anualmente.

- Envía al congreso estatal, el resultado contable de los movimientos de ingresos y egresos de la dependencia a su cargo y además hace las aclaraciones pertinentes.

- Comparece e informa cuando se le solicite al momento de discutir una ley o algún negocio relacionado con sus actividades.

- Representa al municipio en materia de su competencia.

- Revisa y autoriza las cuentas mensuales que se remiten al gobierno del estado en relación a los convenios administrativos.

- Informa de manera oportuna al presidente municipal sobre el agotamiento de alguna partida presupuestal.

- Práctica el último día de cada mes, un corte de caja y lo somete a la aprobación del presidente municipal y del síndico responsable del área.

- Promueve el mejoramiento de la imagen de la tesorería municipal ante la opinión pública.

- Presenta oportunamente al ayuntamiento la cuenta para su glosa, para que se remita a la contaduría general del congreso.

- Las demás que le encomiende el presidente municipal y correspondan a su rubro.

- Las demás relacionadas con tesorería y que señalen las leyes y reglamentos municipales. (127)

La tesorería municipal está integrada por cuatro departamentos que son: 1) el departamento de auditoría interna, 2) el departamento de ingresos, 3) el departamento de egresos y, 4) el departamento de contabilidad.

1) DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

Su objetivo es supervisar y evaluar de manera permanente, las funciones del personal de la tesorería municipal, de conformidad con las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos.

Las funciones de este departamento son:

- Programar la realización de auditorías administrativas, financieras y contables a la tesorería municipal.

- Supervisar el correcto y oportuno registro contable del erario municipal.

- Vigilar que se elaboren los inventarios de recursos materiales - propiedad del ayuntamiento en poder de la tesorería municipal.

(127) INAP-BANOBAS, op. cit. pp. 39-40.

- Reportar al tesorero las deficiencias que se detecten en la administración de la hacienda municipal.

- Elaborar y proponer al tesorero sistemas y procedimientos administrativos que mejoren la situación de la tesorería.

- Analizar y evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales en la tesorería y tratar de darles solución, presentando alternativas al tesorero para su autorización.

- Supervisar la dotación, distribución y destino de los recursos humanos y materiales asignados a la tesorería.

- Analizar las necesidades de información en las unidades de la tesorería y proponer sistemas adecuados para la toma de decisiones.

- Supervisar las actividades que realizan las unidades de tesorería en sus fases de planeación, organización, coordinación, control, asesoramiento y ejecución.

- Supervisar los sistemas y procedimientos desarrollados por los funcionarios de la hacienda municipal a fin de proponer las mejoras necesarias.

- Supervisar que se cumpla con lo dispuesto en los manuales de organización y procedimientos.

- Efectuar auditorías financieras, administrativas y contables a las demás dependencias del ayuntamiento, mediante previa orden expresa del tesorero municipal.

- Evaluar los resultados de sus actuaciones con el fin de informar al tesorero municipal y poder así proponer cambios para un mejor funcionamiento, y

- Las demás que le asigne el tesorero y que sean de su competencia y responsabilidad. (128)

2) DEPARTAMENTO DE INGRESOS

Este efectúa la recaudación de los ingresos que son propios de la hacienda pública municipal, de acuerdo a las políticas y fines fijados por el presidente y el tesorero municipales.

Las funciones del departamento de ingresos consisten en:

- Vigilar que los créditos fiscales se recauden, concentren y custodien conforme a la ley de ingresos municipales, así como otros ingresos que percibe el ayuntamiento ya sea por cuenta propia o ajena.

- Vigilar el ingreso y el correcto control de los ingresos que percibe el municipio por concepto de participaciones federales y estatales, estableciendo los procedimientos para su tramitación y cobro.

- Coordinar y supervisar las labores que realizan las oficinas de recaudación, padrón fiscal, ejecución e inspección fiscal.

- Establecer mecanismos para captar y vigilar los ingresos públicos y esto lo hace conjuntamente con el subtesorero.

(128) Ibid. pp. 41-42.

- Analizar y evaluar la recaudación y efectuar las comparaciones - previstas con las estimadas a fin de realizar posibles correcciones.

- Vigilar que esté actualizado el padrón de contribuyentes y controlar el adeudo de éstos.

- Controlar la existencia de créditos fiscales a favor del municipio y establecer las bases para su liquidación de acuerdo a los ordenamientos legales.

- Vigilar la correcta aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

- Estudiar las diversas fuentes de ingresos del municipio para mejorar la captación de ingresos ordinarios y extraordinarios.

- Proponer al tesorero reformas a la ley de ingresos.

- Informar diariamente al departamento de contabilidad de los ingresos percibidos por los diversos conceptos, anexando la documentación comprobatoria.

- Presentar periódicamente al tesorero los reportes de la recaudación por los diversos conceptos de la ley de ingresos.

- Intervenir en la emisión de formas valoradas y no valoradas y ordenar su destrucción cuando queden fuera de uso.

- Informar al tesorero en forma periódica las actuaciones y resultados del departamento.

- Las demás que le encomiende el tesorero municipal y que correspon-

dan a su responsabilidad.⁽¹²⁹⁾

3) DEPARTAMENTO DE EGRESOS

El objetivo del departamento de egresos consiste en planear, organizar, dirigir y supervisar las actividades relacionadas con todas las erogaciones que efectúe el ayuntamiento.

Las funciones de este departamento son:

- Intervenir en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos ordinario y extraordinario.

- Vigilar la administración y aplicación de los mismos.

- Coordinar y supervisar las actividades que realicen las oficinas de presupuesto y pagaduría.

- Revisar y autorizar la programación de pagos.

- Supervisar que los pagos se realicen de acuerdo a lo programado.

- Autorizar las órdenes de pago y toda la documentación del erario municipal.

- Controlar la verificación de cheques expedidos con los estados de cuenta bancarios.

- Revisar los informes mensuales y el anual del ejercicio del presu-

(129) Ibid. pp. 42-43.

puesto de egresos ordinarios y extraordinarios y enviarlos al tesorero, a fin de que tome las medidas correctivas.

- Informar periódicamente al tesorero de la situación existente en las partidas presupuestales.

- Sugerir las transferencias o ampliación de partidas presupuestales y turnarlas al tesorero para su autorización.

- Estudiar y proponer al tesorero las políticas de financiamiento - crediticio y de gasto público municipal que se requieran.

- Autorizar que se les proporcione a los auditores o personas autorizadas, la documentación e informes que soliciten y,

- Las demás que le sean encomendadas por el tesorero y que correspondan al desempeño de su responsabilidad. (130)

4) DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD

El objetivo de este departamento consiste en supervisar la contabilidad de ingresos, egresos y movimientos de fondo de la hacienda municipal, así como vigilar que se cumplan de manera estricta los criterios contables aprobados y la elaboración correcta y oportuna de los estados financieros. (131)

(130) Ibid. p. 44.

(131) Ibid. p. 45.

Las funciones de este departamento son:

- Vigilar el registro de todas las transacciones que realiza la hacienda pública municipal, de acuerdo a los principios contables.
- Recibir de los departamentos de ingresos y egresos los informes correspondientes junto con toda la documentación comprobatoria necesaria para su revisión, clasificación y registro contable y financiero.
- Coordinar y supervisar las actividades que realicen las oficinas de nóminas, registros, glosa y archivo.
- Determinar los expedientes y auxiliares que se requieren para el manejo y control de la documentación.
- Mantener actualizado el catálogo de cuentas y el instructivo para su uso.
- Turnar al tesorero municipal y a la oficina de pagaduría el informe diario de ingresos y egresos, con el saldo existente.
- Revisar y suscribir los informes mensuales y el anual del movimiento de ingresos y egresos, así como los demás estados financieros que se formulen y turnarlos al tesorero municipal para su autorización y publicación.
- Autorizar las revisiones a los estados mensuales de cuentas bancarias.
- Turnar la documentación comprobatoria de ingresos y egresos al tesorero, para su revisión y aprobación.
- Obtener y transmitir la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole en la forma y con la periodicidad que al efecto se establezca.

- Recibir, aplicar y custodiar los títulos de crédito, contratos, convenios, fianzas, etc., que obliguen económicamente al ayuntamiento, así como los expedidos a favor del mismo.

- Autorizar y enviar al departamento de egresos las declaraciones y relaciones de pago de impuestos y cuotas que deben presentarse ante las dependencias federales o estatales.

- Controlar los bienes muebles del ayuntamiento y mantener actualizado el inventario.

- Vigilar la existencia de un archivo actualizado de toda la documentación.

- Proporcionar a los auditores y personas autorizadas toda la documentación e información que requieran.

- Informar periódicamente al tesorero, de las actuaciones y resultados del departamento y,

- Las demás que le encomiende el tesorero y que correspondan al desempeño de su responsabilidad. ⁽¹³²⁾

b. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El presupuesto de egresos es uno de los instrumentos de mayor impor-

(132) Ibid. pp. 44-45.

tancia en la administración de la hacienda municipal, ya que por medio de éste, el gobierno municipal dirige y controla tanto el monto como el destino del gasto público durante un año.

El presupuesto de egresos puede definirse como aquel documento que contiene en forma ordenada y clasificada los gastos que debe realizar el gobierno municipal para satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad, durante un año.⁽¹³³⁾

Este contiene el programa anual de gastos del municipio. Existen dos tipos de presupuesto: por objeto del gasto y el presupuesto por programas.

El presupuesto por objeto del gasto presenta una lista de gastos que realizará el municipio durante un año, mismos que se clasifican de acuerdo a los tipos de categorías de bienes y servicios que adquirirá, así como el destino que tendrán dichas erogaciones.

Este presupuesto cuenta con los siguientes elementos: grupo, subgrupo, partida, concepto, importe mensual y total anual.

El grupo comprende los gastos ordinarios y extraordinarios que realiza el ayuntamiento durante un año fiscal, los grupos del presupuesto - pueden ser: los gastos corrientes, las inversiones y la cancelación de pasivos. Los primeros se refieren a los gastos necesarios para que funcione la administración municipal como son: salarios y sueldos al personal, adquisición de maquinaria y mantenimiento de equipo; las segundas se refieren al conjunto de gastos que se realizan para construir obras de be-

(133) Ibid. p. 64.

neficio colectivo, o para la obtención de equipos que mejoren la administración municipal; el último grupo se refiere a los recursos que el ayuntamiento destina para cubrir sus créditos tanto públicos como privados.

El subgrupo está conformado por los gastos que por reunir características similares, forman un grupo, por ejemplo, los subgrupos que conforman el grupo de gastos corrientes, pueden ser: servicios personales, servicios asistenciales, gastos generales, material de consumo y gastos extraordinarios.

Las partidas son los números que en base a una clasificación decimal, ordenan los conceptos de cada subgrupo.

Los conceptos es la descripción o nombre específico del gasto. (134)

El presupuesto por programas se define como:

"El proceso a través del cual se presenta en forma desagregada y analítica las diversas actividades que se desarrollan en los distintos niveles de organización de los ayuntamientos". (135)

Este presupuesto sólo lo utilizan los ayuntamientos que ya cuentan con un plan o programa de desarrollo integral y ya cuentan con una planeación municipal.

El presupuesto por programas a nivel municipal se desagrega en categorías programáticas o niveles de programación a fin de presentar en for-

(134) Ibid. p. 66.

(135) Ibid. p. 70.

ma analítica la composición de objetivos, metas y acciones concretas del municipio.

Estas categorías son las siguientes:

Función.- Son las atribuciones que la ley marca al municipio a fin de que este preste los servicios correspondientes.

Subfunción.- Son objetivos institucionalizados que contribuyen a la realización eficaz de las funciones, por lo tanto son más específicas que éstas, pero intervienen de manera concreta en las acciones del gobierno municipal.

Programas.- Son las acciones a través de las cuales el municipio pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas en un plan. Los aspectos fundamentales de los programas son la integración de recursos humanos, financieros y tecnológicos en un tiempo determinado, indicando la unidad de ejecución.

Subprogramas.- Son las metas específicas que se pretenden lograr. ⁽¹³⁶⁾

1) CONTABILIDAD MUNICIPAL

La contabilidad municipal, es un instrumento que utiliza el municipio para conocer su situación financiera. La actividad financiera del munic-

(136) Ibid., p. 71.

pio se integra con todo lo relacionado a ingresos públicos que provienen de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, contribuciones especiales, participaciones y créditos, así como lo referente a todas las erogaciones para el buen funcionamiento de la administración pública municipal, las inversiones financieras y las cantidades que se destinan a cubrir la deuda pública municipal, así como los intereses que ésta genera.

El objetivo principal de la contabilidad municipal, consiste en proporcionar la información financiera del municipio a fin de que se establezcan las medidas de dirección, control y evaluación adecuadas.

2) CUENTA PUBLICA MUNICIPAL

La administración de la hacienda pública municipal termina su proceso con la rendición de la cuenta pública ante el congreso local.

La cuenta pública se define de la siguiente manera:

"Es el documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales".⁽¹³⁷⁾

La cuenta pública municipal se rinde cada mes y al finalizar el año.

(137) Ibid. p. 73.

El marco jurídico de la cuenta pública municipal se encuentra en:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 26 y 115 fracciones II y IV).
- b) La Ley de Planeación.
- c) Constitución Política Estatal.
- d) Ley Orgánica del Congreso del Estado.
- e) Ley Orgánica y/o Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa.
- f) Ley Estatal de Planeación.
- g) Ley Orgánica Municipal.
- h) Ley de Hacienda Municipal y,
- i) Ley de Ingresos Municipales. (138)

Como podemos darnos cuenta, la tesorería municipal es muy importante ya que a través de ésta, se lleva a cabo la administración de la hacienda pública. Es necesario mencionar aquí que los municipios rurales por tener un volumen de operaciones hacendarias bastante bajo, no cuentan con los departamentos a que se hizo referencia, sino que es la tesorería municipal quien atiende directamente todo tipo de asuntos relacionados con la hacienda pública.

(138) Ibid. p. 74.

El presupuesto de egresos constituye otro elemento importante para el buen funcionamiento de la administración de la hacienda pública, ya que a través de éste se controla monto y destino del gasto público durante un año. Generalmente los municipios rurales utilizan el presupuesto por objeto del gasto por ser el más sencillo y fácil de aplicar.

La contabilidad municipal también resulta de gran importancia, ya que nos permite conocer la situación financiera del municipio a fin de y en base a esto, tomar decisiones adecuadas.

Otro aspecto importante para la administración de la hacienda pública municipal, es sin duda, la cuenta pública municipal que es elaborada por los municipios, cada mes y al finalizar el año. Esta cierra el proceso referente a la administración de la hacienda pública municipal debido a que es el instrumento mediante el cual los municipios someten a las legislaturas locales, los resultados del ejercicio presupuestario que incluye tanto ingresos como gastos.

Si todos los municipios estuvieran capacitados para llevar una adecuada administración de la hacienda pública, sería más factible que alcanzaran su autonomía financiera, ya que conocerían la manera de administrar sus recursos y a la vez reclamarían sus derechos ante la federación y los estados, en lo que a participaciones se refiere.

Es necesario que el municipio administre libremente sus recursos a fin de que pueda satisfacer sus necesidades y lograr la autosuficiencia económica.

La libre administración de la hacienda pública es fundamental para el municipio, pues de ésta depende el bienestar de la comunidad municipal.

Miguel de la Madrid en su campaña política, señaló que para poder modernizar y fortalecer el federalismo, se requiere vigorizar a los gobiernos de los estados y municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales; disminuyendo los desequilibrios, además mencionó que era necesario superar la centralización, impulsar la planeación democrática y dotar de nuevos instrumentos políticos y económicos al municipio libre.⁽¹³⁹⁾

En cuanto al manejo de la hacienda, por un lado se facultó a los ayuntamientos para administrar libremente sus recursos y por otro lado, se menciona que las legislaturas revisarán de manera periódica sus cuentas públicas, lo que trae como consecuencia, una posibilidad de intervención del estado en la hacienda municipal.

La libre administración de la hacienda municipal, ha sido reiterada y confirmada por el nuevo texto del artículo 115 constitucional. En éste se garantiza al municipio, la percepción de ingresos derivados de contribuciones sobre inmuebles, de los servicios públicos a su cargo y de las participaciones federales. De igual forma, se especifica la función de las legislaturas en materia de revisión de la cuenta pública municipal.

Las facultades señaladas exigen que los ayuntamientos dispongan de un adecuado sistema de registro de sus operaciones financieras, de tal forma que estén en condiciones de conocer con facilidad los montos de re-

(139) MORENO FIERRO, Enrique.- op. cit. p. 26.

caudación y percepción de ingresos que les permitan disponer de información para estimar sus ingresos disponibles; lo mismo sucede en el renglón de gastos, a fin de integrar con precisión su presupuesto de egresos, y una vez ejercidos ambos, rendir la cuenta pública al poder legislativo de la entidad.

Este sistema de registro de operaciones también debe suministrar información interna para la toma de decisiones administrativas y para el control de actividades, sirviendo de herramienta para corregir desviaciones en los objetivos de gobierno planteados.

Este sistema de contabilidad municipal representa el conjunto de registros de operaciones financieras, que desde un punto de vista integral debe tender a cubrir las siguientes funciones:

a) Preventiva.- Que se manifiesta en la formulación del presupuesto municipal.

b) Ejecutiva.- Que representa el adecuado registro de la gestión económica al aplicar el presupuesto en la búsqueda del máximo bienestar económico en base a la captación de ingresos y la aplicación del gasto.

c) Crítica.- Que consiste en examinar, censurar y dictaminar sobre las cuentas del municipio. (140)

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, de febrero de 1983, se hicieron con el propósito de mejorar cualitativa y cuantitativamente las finanzas municipales y además tuvieron un propósito descentralizador.

(140) INDETEC.- Manual de contabilidad municipal, 2ª Ed., Guadalajara, Jal., 1986, pp. 9-10.

Estas reformas constituyen el fundamento jurídico para que el municipio sea capaz de lograr su autosuficiencia financiera y su autonomía económica, así como su libertad política y administrativa.

El ahora expresidente de México, Licenciado Miguel de la Madrid, durante su campaña política captó el claro reclamo del pueblo mexicano para que se procediera a una verdadera descentralización de la vida nacional, se lograra el fortalecimiento de la vida democrática, y con respecto al municipio libre dijo:

"Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 constitucional, proponiendo al Constituyente Permanente, la asignación de fuentes de ingreso propios e intocables para los municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios..." (141)

El texto actual del artículo 115 constitucional, garantiza la toma de decisiones por parte de la comunidad, de manera libre a fin de satisfacer sus propias necesidades y por otra parte, la libre administración de la hacienda pública municipal, misma que encuentra su fundamento en la fracción IV de dicho artículo, que a la letra dice:

"... Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les perteneczan, así como de las contribuciones y otros ingresos que

(141) Mensaje de toma de protesta del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, 10. de diciembre de 1982, Secretaría de Gobernación, 1982, pp. 6-10.

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.

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...".(142)

(142) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 277-278.

Como podemos darnos cuenta, después de las últimas reformas y adiciones al artículo 115, los ayuntamientos pueden asumir la rectoría económica en sus propias jurisdicciones, pero esto se encuentra en función de las fuentes de recursos con que cuente el municipio, así como del destino que éste dé a su hacienda pública.

Con las reformas a la fracción IV del mencionado artículo, los ingresos de los ayuntamientos podrán ser determinados y aprobados por las legislaturas locales. Asimismo, los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos y a las legislaturas locales sólo les compete revisar la cuenta pública municipal.

Si consideramos por otro lado, que son dichas legislaturas quienes tienen la información económica de conjunto y que son las que pueden dar a conocer al municipio sus montos máximos disponibles para que éstos puedan presupuestar, éste sigue siendo dependiente de las mismas, en el sentido de que no puede o no tiene capacidad para conocer su situación hacendaria y tiene que seguir dependiendo del gobierno del estado para presupuestar sus gastos.

La Constitución General de la República establece que la contribución deberá ser establecida por la ley, por lo tanto, aunque el ayuntamiento elabore anualmente el proyecto de ley de ingresos, quien lo revisa y lo aprueba a su modo, es el Congreso local, por lo que en la mayoría de los casos no es acorde con la realidad municipal.

Se hace necesario entonces que se otorgue al municipio la libertad jurídico-política para emitir su propia ley de ingresos tomando en cuenta sus características, a fin de lograr la auténtica autonomía financiera.

Además del marco jurídico para la libre administración de la hacienda pública, es necesario que el municipio genere recursos propios y que cuente con la infraestructura adecuada para administrarlos.

La reforma municipal empieza en el momento en que al municipio se le confieren ciertas atribuciones, ésta se llevará a cabo en el momento en que se pongan en práctica estas reformas y será gradual, ya que las reformas sólo son la base para que se dé el cambio a nivel municipal.

Para poner en práctica dichas reformas, es necesario que el municipio cuente con la infraestructura adecuada así como con la normatividad respectiva a fin de que éste pueda asumir institucionalmente el poder que se le confirió.

Es indiscutible que para desarrollar sus atribuciones, el municipio requiere de un gran apoyo técnico por parte del gobierno estatal y Federal.

Este apoyo técnico tendrá que proporcionarse en elaboración de planes y programas; en las finanzas a fin de fortalecer la captación de recursos así como su aplicación; en la contabilidad y control de los recursos; en la reglamentación de la vida municipal; en la elaboración de la base jurídica para la prestación de servicios públicos; y, en el desarrollo urbano.⁽¹⁴³⁾

Resulta indispensable que la actividad hacendaria municipal, proporcione mejores resultados, ya que a través de un eficaz manejo de sus recursos económicos, se puede lograr el fortalecimiento de los municipios.

Mediante una eficaz actuación de las tesorerías municipales, se pueden captar mayores ingresos, los cuales serán destinados a satisfacer las demandas de la población, en base a los planes y programas de desarrollo municipal a través de una eficiente racionalización de los gastos.

(143) Centro Nacional de Estudios Municipales, Financiamiento y servicios públicos municipales, Revista de Estudios Municipales No. 9, México, Secretaría de Gobernación, 1986, pp. 65, 76-77.

5. RELACIONES FISCALES ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

a. LA LEY DE COORDINACION FISCAL

En 1925 se celebró la primera Convención Nacional Fiscal con la representación de autoridades hacendarias de la federación y de los estados. Se reunieron con el propósito de debatir la manera de mejorar las haciendas públicas locales y se discutieron varios de los problemas impositivos que padecía el país.

Al terminar esta convención algunas de las recomendaciones más importantes fueron:

- 1) Adicionar el artículo 131 constitucional a fin de que la convención nacional fiscal se celebrara cada cuatro años, misma que propondría los impuestos que debían recaudarse en todo el país, la unificación de sistemas fiscales y la delimitación de competencias entre distintas autoridades fiscales.
- 2) La adición a la fracción III del artículo 117 constitucional a fin de integrar un sistema de participaciones e impuestos federales para los estados y los municipios.
- 3) Se recomendó también al ejecutivo federal que formara un cuerpo consultivo fiscal que instrumentara los acuerdos tomados en la convención.
- 4) Se propuso una delimitación de competencias tributarias otorgando a las autoridades locales la facultad exclusiva de gravar la propiedad raíz así como las actividades no comerciales. La federación establecería impuestos a la industria y al comercio otorgando la participación respec-

tiva a las entidades federativas. Las sucesiones y donaciones se gravarían a nivel local, fijando la federación determinadas cuotas.

La Segunda Convención Nacional Fiscal, se realizó en 1933, de donde se dedujo que se debería evitar la imposición múltiple y la recaudación se efectuaría por una sola autoridad. Además de los gravámenes sobre la propiedad raíz y actos jurídicos no comerciales realizados en su territorio, se adicionó que fuera competencia impositiva local el establecer gravámenes sobre servicios públicos y concesiones locales.

Se recomendó que fuese exclusivo para la federación el poder gravar el comercio exterior; el ingreso, la producción y explotación de determinados recursos naturales, la industria en algunos casos, así como servicios públicos y concesiones federales, otorgando a los estados y a los municipios la participación correspondiente.

También se propuso en esta convención imponer contribuciones a la industria y al comercio de manera uniforme, así como repartir los ingresos derivados de esos gravámenes. Se prohibió gravar las actividades y productos del sector agropecuario.

Las recomendaciones de estas dos convenciones no se llevaron a la práctica ya que se consideraron poco efectivas para mejorar el sistema financiero mexicano.

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional y se otorgaron al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre energía eléctrica y se dotaba a la federación de la competencia tributaria de esta actividad.

Se determinó también que los estados y municipios participaran de los impuestos federales en esta materia, en la proporción que conviniesen

con la federación.⁽¹⁴⁴⁾

A finales de 1938 fué promulgado el Código Fiscal de la Federación que estableció las reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales salvo en los casos en que las leyes impositivas específicas señalasen lo contrario.

En 1939 se creó la Ley del Impuesto Sobre la Renta del Super-Provecho, emitiéndose en 1941 una nueva ley del mismo impuesto para ratificar la anterior que no introdujo ningún progreso en el sistema tributario mexicano.

En 1942 se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y se plasmaron en éste las materias sobre las cuales la federación tiene competencia para establecer contribuciones y son las siguientes:

- Comercio exterior.
- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales contenidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 127 constitucional.
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- Especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación y explotación forestal.⁽¹⁴⁵⁾

(144) Cfr., CARPIZO, Jorge.- "Sistema Federal Mexicano" en: Los sistemas federales del Continente Americano, México, F.C.E.- UNAM, 1972, pp. 493 y ss.

(145) RETAHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo.- El federalismo y la coordinación fiscal. Coloquio sobre el federalismo y la coordinación fiscal (1978: México), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, - UNAM, 1981, p. 77.

Además se determinó que las entidades federativas tendrían participación en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal secundaria determinase.

Las legislaturas de los estados fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

En 1941 se adicionó la fracción IX del artículo 117 constitucional, prohibiendo a los estados gravar la producción, el acopio y la venta del tabaco en rama, en forma distinta a la que el Congreso de la Unión autoriza.

La Coordinación Fiscal surge en 1943 con las reformas a los artículos 73 fracción XXIX y 117 fracciones VII y IX de la Constitución, esta política de distribución de ingresos entre la federación y los estados, pretendió lograr la participación de éstos últimos en el rendimiento de algunos impuestos especiales federales que se establecieron en la propia constitución, en la proporción que determinara, una ley federal secundaria.

En 1947 se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal, donde se propuso establecer un Sistema Nacional de distribución de gastos públicos entre los contribuyentes; planear de qué manera los tres niveles de gobierno habrían de distribuirse la facultad de establecer y administrar impuestos de acuerdo con el costo de los servicios públicos, así como la capacidad de control sobre los respectivos causantes; determinar las bases de colaboración entre los diversos niveles y la relación entre éstos y los particulares que permitieran reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para su máximo aprovechamiento. (146)

En 1953 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados que instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyo obje-

(146) Idem.

tivo es coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presente el régimen federal. A raíz de las experiencias obtenidas de la aplicación de esta ley, se comprobó que las bases ahí establecidas no eran suficientes para conseguir el objetivo fijado, es decir, dotar al Estado de ingresos suficientes para cubrir sus gastos.

En razón a lo anterior, el 10. de enero de 1980, entró en vigor la Nueva Ley de Coordinación Fiscal que pretende entre otras cosas, prever a las entidades federativas de una participación adicional en los impuestos federales, siempre y cuando éstas celebren convenio de adhesión con la federación y participen del incremento adicional a los municipios.

La nueva Ley de Coordinación Fiscal constituye un avance en el sistema tributario, ya que evita la multiplicidad de gravámenes locales indirectos e introduce una nueva forma de reforzar las haciendas locales a través del Fondo Financiero Complementario.

A partir de enero de 1980, se introduce el Impuesto al Valor Agregado, mismo que implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la federación y los estados, por lo que simultáneamente con esta iniciativa, se propuso el establecimiento de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal.

La nueva ley crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de que los estados que se adhieran a éste, reciban las participaciones que establece dicho ordenamiento. El Distrito Federal queda incorporado al sistema por disposición expresa de la ley. Así éste y las entidades federativas que se adhieran a dicho sistema, participan en el total de los impuestos federales, mediante la distribución de fondos como se verá más adelante.⁽¹⁴⁷⁾

(147) Ibid. p. 88.

En el nuevo sistema no se otorgan participaciones sólo respecto de determinados impuestos federales, sino que se determinan a partir del - total de la recaudación fiscal federal, incluso los impuestos al comercio exterior.⁽¹⁴⁸⁾

Para las entidades federativas, es optativo adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y las que no lo hagan tan sólo participarán en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sobre: cerveza, gasolina y tabaco, en los porcentajes que señala la misma ley.⁽¹⁴⁹⁾

Además del convenio de adhesión al sistema, las entidades pueden celebrar otro tipo de convenios, como son: los de coordinación en materia de administración de impuestos federales, con objeto de que los estados participen activamente en la administración tributaria en las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza de los ingresos federales. Para tales efectos, los estados serán considerados como autoridades fiscales federales, y consecuentemente sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Ley de Coordinación Fiscal creó los siguientes organismos:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, cuyo principal cometido es el de dialogar sobre la política que ha de seguir la coordinación fiscal.

2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que corresponde vigilar el cumplimiento de los fondos, así como su distribución entre los estados y los municipios.

(148) Idem.

(149) Centro Nacional de Estudios Municipales.- Revista de Estudios municipales No. 1, Enero-febrero de 1985, México, Secretaría de Gobernación, 1985, pp. 57-65.

3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), cuyas funciones están enfocadas a capacitar, servir como consultor y promover técnicamente las haciendas públicas.

La reforma de 1982 al artículo 115, establece que la federación pagará a los municipios las participaciones federales, sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones se entregarán a los municipios por conducto de los estados, lo cual va en contra del espíritu de la reforma, que pretende dar mayor autonomía financiera al municipio.

Otros aspectos relevantes de la disposición constitucional consisten en que se señala que las participaciones se otorgarán a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentando esta disposición, señala que las legislaturas locales establecerán la distribución, mediante disposiciones de carácter general, lo cual permite que el estado tenga un control financiero sobre el municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma. Por otro lado, si el ayuntamiento no es de la simpatía de los poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal contempla objetivos básicos para la hacienda municipal, así como para las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno.

El objeto de esta ley consiste en coordinar el sistema fiscal con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer y distribuir entre los municipios las participaciones federales que les corresponden; y establecer las bases y reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

b. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Las relaciones fiscales y financieras entre los tres niveles de gobierno, aunque han contemplado cada uno de los instrumentos de la hacienda pública, se han dado de manera separada.

En lo que se refiere a la deuda pública, no se ha dado una coordinación, ya que la Constitución General de la República establece que esta facultad se reserva de manera exclusiva a la federación, ya que será ésta quien contrate con el exterior; y los estados y municipios sólo deberán concretarse a registrar su deuda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deben acatar las disposiciones de la legislación correspondiente.

Con respecto al gasto público, se instrumentaron los Convenios Unicos de desarrollo que fueron firmados por los estados y la federación - y en los cuales se programan algunas inversiones de interés estatal y, posteriormente será el estado quien ejerza los recursos que fueron aportados conjuntamente.

En lo que se refiere a ingresos, se cuenta con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el cual se menciona que tanto los estados como la federación, pueden recaudar algunos gravámenes de manera compartida; también menciona que tanto estados como municipios, tendrán derecho a recibir participaciones de acuerdo a determinadas condiciones y por otro lado, reserva a la federación el derecho de normar en materia tributaria.

En materia fiscal pueden concurrir los tres niveles de gobierno, - gravando la misma fuente, los estados y la federación tienen además la capacidad de legislar a fin de establecer gravámenes.

Los objetivos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

- Establecer un nuevo sistema para distribuir las participaciones,⁽¹⁵⁰⁾ de tal manera que se agilizarán los trámites al respecto.

- Que todos los estados puedan disfrutar las riquezas del desarrollo nacional.

- Que las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios se llevará a cabo bajo un sistema integral.

- Crear un Fondo General de Participaciones que se integra por un porcentaje fijo sobre el rendimiento neto que obtenga la federación por concepto de impuestos.

- Lograr que los gastos públicos federales lleguen directamente a las entidades.

- Establecer un Fondo Financiero Complementario que tiene como objetivo redistribuir las participaciones, tratando de que los estados que no reciben suficientes recursos del Fondo General de Participaciones, reciban un mayor porcentaje por parte del Financiero Complementario.

- Establecer un Fondo de Fomento Municipal para suplir la carencia de facultades legislativas de los municipios, y terminar con el sistema de ayudas federales y concesiones a los mismos.⁽¹⁵¹⁾

En el Convenio de Colaboración Administrativa, se les han delegado a los municipios facultades para que actúen con autoridades federales en

(150) Las participaciones federales son los porcentajes de la recaudación federal total que se conceden a los municipios de acuerdo a las leyes estatales o federales. Código Fiscal de la Federación, México, - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989, p. 15.

(151) RETANRIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo, op. cit. p. 83.

la recaudación de las multas administrativas impuestas por autoridades no fiscales, así como por la administración de derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre.

Al municipio corresponde un 90% de lo recaudado, un 8% a la entidad federativa y un 2% a la federación.

De los ingresos que recaude el municipio por concepto de derechos y sus recargos correspondientes, el 20% corresponde al estado, el 80% para cada uno de los municipios donde se recauden derechos y sus recargos, y será autoliquidable, y el 100% por concepto de gastos de ejecución y multas impuestas en los términos del Código Fiscal de la Federación. (152)

Los municipios tienen la obligación de rendir cuentas al estado de lo recaudado por este concepto.

c. EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

Según el INEGI, las participaciones son los recursos que obtienen los estados y municipios, provenientes del compartimiento de impuestos federales. (153)

(152) Ibid. p. 91.

(153) INEGI, op. cit. p. 103.

Debe hacerse una distinción entre las participaciones de los impuestos y los subsidios que se conocen también como transferencias condicionales o garantías de ayuda. Las participaciones surgen de una porción de la producción de un impuesto determinado a nivel nacional, la cual se asigna a los estados para que éstos las distribuyan entre sus municipios y los subsidios se fijan para un fin determinado, mientras que las participaciones no tienen una indicación en la forma en que han de gastarse.

Las participaciones en el producto, se dan cuando a cada zona se otorga su aporte en la misma proporción que la misma procedencia de las recaudaciones generales.

En el caso de México, jurídicamente se asigna al gobierno federal los recursos impositivos más importantes, como son: el Impuesto Sobre la Renta, sobre el Valor Agregado, sobre producción y comercialización de bienes derivados del petróleo.

Son las legislaturas locales de cada entidad federativa las que entregan las participaciones federales a los municipios en base al número de habitantes que tengan o las actividades económicas que se desarrollen en la localidad.

Según cifras del INEGI, las participaciones federales que se entregaron a los municipios en el país en 1982, representaron el 28% del total de ingresos de dichos municipios.⁽¹⁵⁴⁾

Las participaciones que han obtenido las entidades federativas al unirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, provienen de: 1) el

(154) Ibid. p. 53.

Fondo General de Participaciones (FGP); 2) el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP); 3) Fondo de Fomento Municipal (FFM); - 4) Impuestos adicionales al comercio exterior y, 5) Otros conceptos.

1) FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios deberán percibir por lo menos el 20% de los recursos que reciban los estados vía Fondo General de Participaciones.

Este Fondo se constituye por el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los correspondientes a la minería.

El Fondo General de Participaciones constituye la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que los ingresos que reciben los estados y los municipios por este concepto, son los más importantes.

Es necesario mencionar aquí que el 20% correspondiente a los municipios, por concepto de este fondo, genera un verdadero problema político, ya que finalmente son los gobiernos de los estados quienes determinan la manera en que han de distribuirse las participaciones, de tal forma que no siempre son equitativas, en el sentido de que puede haber ayuntamientos que generen cierta simpatía o antipatía al gobernador del estado y por ese sólo hecho resulten favorecidos o perjudicados, según sea el caso.

Resulta indispensable entonces, que se les den facultades a los municipios para que puedan exigir los ingresos provenientes de las participaciones en la cantidad y términos previstos por la ley, de tal forma que pueda lograrse un cierto equilibrio en el reparto de dichas participaciones.

2) FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIONES

Este Fondo se crea con la finalidad de distribuir de manera más equitativa los recursos federales, es decir, aquellos estados que reciben menos participaciones del Fondo General, pueden tener recursos adicionales a través de este fondo.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituye con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación - por los conceptos señalados en el punto anterior, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última con cargo a la Federación.

Asimismo, los estados participarán en recargos y multas federales y en productos relacionados con bienes o bosques nacionales.

De los ingresos que reciba el estado por medio de este Fondo, el 20% pertenece a los municipios. (155)

3) FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

El Fondo de Fomento Municipal fué creado el 10 de enero de 1981, - sus antecedentes se encuentran en los impuestos adicionales al comercio exterior y sus recursos sustituyeron a los que se otorgaban a las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

El Fondo de Fomento Municipal se estableció al crearse la tasa adicional del 1% sobre la tarifa para exportación de petróleo, gas natural y sus derivados, haciéndose participe al municipio de las participaciones derivadas de la exportación de hidrocarburos.

En 1982, con la coordinación de derechos, se incrementó la tasa pa-

(155) RETAIKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo, op. cit. p. 99.

ra este Fondo de 1% a 3% y de ésta, el 95% se dividió en dos partes, 1/3 y 2/3, de la primera tercera parte, se otorgó el 50% a los municipios aduaneros y el otro 50% se anexó al Fondo de Fomento Municipal, las otras 2/3 partes, sirvieron para incrementar el mismo Fondo y sólo se distribuyeron entre los municipios que pertenecían a los estados que se hubieran coordinado en materia de derechos.

Posteriormente, en 1983 el impuesto del 3% se incrementó a 5% y se cambió su concepto de impuesto adicional al general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados por el derecho adicional sobre hidrocarburos.

En esta año, del 5% de derecho adicional, se tomó un 95% y se dividió en 1/3 y 2/3, el primero se dividió en dos porcentajes: el 30% para los municipios con aduana y el 70% restante formó el Fondo de Fomento Municipal. Las otras 2/3 partes contribuyeron a aumentar este Fondo pero sólo se distribuyeron entre los estados coordinados en derechos, el otro 5% se le otorgó a la federación y esta misma distribución se dió en 1984.

En 1985 y 1986, a los municipios con aduana sólo les correspondía el 10% de la primera tercera parte y el 90% restante formaba el Fondo de Fomento Municipal, incrementándose además con las 2/3 partes restantes, que se distribuyeron entre las entidades coordinadas en derechos.

Los municipios que cuentan con aduana desde 1980 se han visto favorecidos con el 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y el 2% sobre el general de exportación.

Por lo anteriormente expuesto, podemos decir que se ven más favorecidos los municipios que tienen aduana, ya que cuentan con mayores recursos que aquellos que no la tienen, y pueden en un momento dado satisfacer en mayor medida las necesidades de la comunidad municipal.

Con la baja del petróleo en 1986, se vieron afectados tanto los estados como los municipios, ya que disminuyeron sus participaciones, entonces se decidió modificar en cierta forma los ingresos por participaciones, de tal manera que éstos no fueran una variable dependiente de los precios del petróleo, y se reformó el artículo 2.A de la Ley de Coordinación Fiscal, modificaciones que entraron en vigor en 1987 y son las siguientes:

El Fondo de Fomento Municipal deja de depender del precio internacional del petróleo, es decir, ya no depende del derecho adicional de hidrocarburos, y parte de este derecho será para los municipios colindantes con frontera o litoral, mismos que recibirán el 3.17% del total de ese derecho que se obtenga al exportarse por territorio municipal.

Es así como este fondo pasó a ser una proporción de la recaudación general de la Federación, ya que se integra con una parte de los ingresos totales anuales que la federación obtiene por impuestos, derechos sobre hidrocarburos y minería. Esta proporción es de 0.42% de dichos ingresos, de la cantidad que resulte, el 30% pasará a formar parte de este Fondo y se distribuirá entre todos los municipios del país.

El otro 70%, también formará parte del Fondo pero sólo se distribuirá entre las entidades coordinadas en derechos. Cada municipio recibe una cantidad igual a la que le correspondió el año anterior. (156)

Los estados tienen que entregar íntegramente a los municipios, las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo a lo que establezca la legislatura local.

(156) Ibid. pp. 100-104.

4) IMPUESTOS ADICIONALES AL COMERCIO EXTERIOR

La federación entrega directamente a los municipios con aduana fronteriza o marítima el 2% sobre la tarifa general de exportación y el 3% por concepto de la tarifa general de importación. Estas tarifas se crearon para apoyar a los municipios que tienen aduana.

En 1987, se modificó la mecánica de participaciones ya que en vez de referirse al municipio con aduana marítima o terrestre, se manejó como "municipio colindante con frontera o litoral", lo que se pretendía - con esto, era otorgar participaciones por concepto de impuestos a un número mayor de municipios y se vieran así beneficiados todos los municipios donde se realizaran importaciones y exportaciones, no importaba - ahora que éstos no tuvieran carácter de aduana.

Ahora las participaciones que reciben estos municipios, se integran de la siguiente manera:

a) Del 2.8% del impuesto general de importación corresponde al municipio un 95%.

b) Del 2.8% del impuesto adicional del 2% sobre el impuesto general de exportación, se toma para el municipio otro 95%.

c) El 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exportan.

Estas participaciones las entrega la federación, mientras que las del Fondo de Fomento Municipal, las entrega la entidad federativa.⁽¹⁵⁷⁾

(157) Ibid. pp. 103-104.

5) OTROS CONCEPTOS

Las entidades federativas que están coordinadas en materia de adquisición de inmuebles, reciben el 80% de los ingresos que cada una recaude por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

De la participación que reciben los estados por este concepto, el 20% corresponde a los municipios, es por ello que esta coordinación es muy importante, tanto para estados como para municipios.

En la Ley de Coordinación Fiscal también se contempla que los estados recibirán el 50% de las ventas, arrendamiento o explotación a terrenos o bosques nacionales ubicados en la entidad.

Además los estados participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas que generen las infracciones a las leyes federales que se señalen en convenios o acuerdos respectivos. (158)

En lo que se refiere a los criterios de distribución de participaciones federales a los municipios, podemos mencionar que en el artículo sexto de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que las participaciones que reciban los municipios provenientes del total de los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades correspondientes al estado.

Cada entidad federativa deberá pagar las participaciones a cada mu-

(158) Idem.

nicipio incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal y otras que se le otorguen, con la misma periodicidad con que la federación lo haga.

Para repartir las participaciones a los municipios, el estado debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- El número de habitantes
- La recaudación del impuesto predial
- La recaudación del IVA
- "x" por ciento en partes iguales
- "x" por ciento en razón inversamente proporcional al monto de las participaciones recibidas del Fondo General, en el año inmediato para el que se efectúa el cálculo. ⁽¹⁵⁹⁾

En Durango, que es el estado al cual pertenece el municipio que nos ocupa, los criterios que se utilizan para distribuir las participaciones a los municipios, son los siguientes:

Según el Decreto No. 93, publicado en el Periódico Oficial del 15 de julio de 1982, vigente para 1985, que es el fundamento legal de las participaciones en el estado de Durango, el Fondo General de Participaciones otorga a los municipios como mínimo, un 20% y para ello se basa en el artículo 2o. de este Decreto, que menciona que las participaciones que corresponden al estado, deberán fraccionarse, otorgándose por lo menos el 20% a los municipios, y la forma de pago se hará con anticipos - quincenales con ajustes trimestrales.

En lo que respecta al Fondo Financiero Complementario, la distribu-

(159) Ibid. p. 105.

ción se hace de acuerdo a los porcentajes que resulten de la relación entre los factores obtenidos proporcionalmente, de las cantidades que se han estado entregando como garantía mensualmente a los municipios y el número de habitantes de cada municipalidad, se resarcen los montos de los impuestos municipales suspendidos.

En lo que respecta al Fondo de Fomento Municipal, el artículo 3o. del mencionado Decreto, dice que de las cantidades que, por concepto de Fomento Municipal, se reciban en el estado y que correspondan de manera íntegra al municipio, se distribuirán aplicando la regla anterior. (160)

Como podemos darnos cuenta, el municipio sigue siendo económicamente dependiente de la federación y de los estados, ya que su mayor fuente de ingresos son las participaciones, es necesario entonces, que se genere en este nivel de gobierno, un proceso productivo propio que le permita ser autosuficiente y proporcionar a sus comunidades un modo digno de vivir, de tal forma que no se dé la emigración a otros estados o a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida.

Es lamentable que un país como México, rico en recursos naturales y humanos, no logre salir del subdesarrollo. El problema fundamental radica en que no se les ha prestado atención a todos y cada uno de los municipios a fin de hacerlos productivos. Nos hemos concretado a explotar los municipios que en realidad pueden dejar ganancias al Estado y hemos olvidado las condiciones en que viven los mexicanos que habitan los municipios rurales representantes del 67.83% del total de municipios que constituyen el país.

(160)INDETEC.- Revista de Hacienda Municipal No. 16, Abril-Junio de 1985, Guadalajara, Jal., 1985, p. 15.

¿ Qué pasaría si este nivel de gobierno no recibiera participaciones ?, sencillamente desaparecería por no tener los medios suficientes para cubrir las necesidades básicas de sus comunidades.

Desde luego, para la federación es mucho más sencillo otorgarle - ciertas participaciones a este nivel de gobierno para que permanezca como tal, que realizar un estudio a fondo a fin de aprovechar los recursos y hacerlo productivo, otorgando con esto bienestar a la comunidad municipal, que es lo que realmente debería importar.

Es así como concluimos con este capítulo, la parte general de nuestro trabajo, misma que servirá de fundamento para el análisis del municipio de Hidalgo, Dgo., mismo que constituye nuestro objeto de estudio.

Pasemos ahora a la Segunda Parte que versa sobre la situación particular de la hacienda pública del municipio de referencia.

SEGUNDA PARTE

ESTUDIO DE CASO

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, DGO.

Al constituir nuestro objeto de estudio un municipio del estado de Durango, es necesario iniciar nuestro capítulo III, hablando un poco sobre dicho estado a fin de tener una visión más clara de la situación geográfica, económica y sociopolítica del municipio que nos ocupa.

A. ESTADO DE DURANGO

1. LOCALIZACION

Durango forma parte de la región norte del país y se sitúa geográficamente en la Sierra Madre Occidental y parte oeste de la Altiplanicie Mexicana.

Sus coordenadas de localización son $22^{\circ}14'30''$ y $26^{\circ}50'30''$ de latitud norte, y entre los meridianos $102^{\circ}25'55''$ de longitud oeste.

La entidad colinda al norte con el estado de Chihuahua, al noroeste con Coahuila, al sureste con Zacatecas, al sur con Jalisco y Nayarit, y al oeste con Sinaloa.

El Trópico de Cáncer pasa cerca del extremo sur del estado, a pocos kilómetros de la cabecera municipal del municipio del Mezquital.

2. SUPERFICIE TERRITORIAL

Su longitud máxima de 520 Km. y un ancho máximo de 420 Km., abarca una superficie de 123,181 Kms.², que equivale a 6.29% de la extensión territorial del país y ocupa el cuarto lugar a nivel nacional, después de los estados de Chihuahua, Sonora y Coahuila.

Tiene una altura media sobre el nivel del mar de 1,775 metros, cumbreres de más de 3,000 metros y depresiones de menos de 1000 metros en las cercanías de la localidad de Tamazula.

3. CREACION DEL ESTADO

En 1824 se creó el Estado Interno del Norte, esto se contempló en el Acta Constitutiva de la Federación, emanada del Congreso Constituyente, este estado tenía su capital en el estado de Chihuahua, que comprendía las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México.

Fue la Diputación Provincial de Durango quien se opuso a esta disposición, lo cual condujo a una detenida reconsideración que culminó en un decreto el 22 de mayo de 1824 y se creó entonces el estado de Durango como tal: "... El Soberano Congreso Constituyente ha tenido a bien decretar: Durango formará un estado de la Federación Mexicana..." (161)

El primer congreso de la entidad, se instaló en junio de 1824; el primer gobernador provisional fue Rafael Bracho y el primer gobernador constitucional se nombró en 1826 y fue Santiago Vaca Ortiz.

Actualmente quien tiene la gubernatura del Estado es el Lic. José Ramírez Gamero cuyo período sexenal va de 1987 hasta 1993. Actualmente el estado de Durango está dividido en 38 municipios. La ciudad Victoria de Durango es la capital del estado y sede de los poderes que la rigen.

4. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En lo que se refiere a carreteras, estado de Durango, hasta 1984, contaba con 8699 kms. de carreteras y ocupaba el 13o. lugar en el país, colocándose así entre los cinco estados menos comunicados del país. (162)

De estos 8699 Kms. de carreteras existentes en 1984, 23.6% eran pavimentadas y 62.3 sólo revestidos. (163)

(161) PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.- México por estados: Durango, México, Secretaría de Información y Propaganda, Subsecretaría de Publicaciones, 1988, p. 31.

(162) Idem.

(163) Ibid., p. 32.

La mayor parte de la red vial se concentra en el centro-oriente del territorio estatal y esto propicia que zonas importantes queden casi in-comunicadas, tanto al sur como al oriente pero sobre todo la parte de oc-cidente que es la que más recursos naturales tiene.

Las carreteras más importantes son las que unen Fresnillo, Zac., con Durango y continúan hacia el norte en dirección a Chihuahua y Ciudad Juárez, y la que comunica Torreón y Gómez Palacio con Durango y continúa ha-cia Mazatlán, Sin.; de éstas se desprenden redes carreteras secundarias.

En lo referente a redes ferroviarias, éstas se encuentran formadas por 1222 Kms. de vías y en 1984 el estado ocupaba el cuarto lugar a nivel nacional. (164)

En lo que se refiere al transporte aéreo, el estado se encuentra co-municado con las principales ciudades del país ya que cuenta con aero--puerto nacional "General Guadalupe Victoria" en la ciudad de Durango. - Cuenta además con 85 aeródromos o pistas de aterrizaje en diversas pobla-ciones y éstas representan el 6.7% del total nacional. (165)

5. POBLACION Y CRECIMIENTO

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

(164) Ibid. p. 33.

(165) Idem.

y el Consejo Nacional de Población, en 1980 el estado contaba con una población de 1'328,143 habitantes, lo que representaba el 1.7% del total nacional. (166)

En 1980, a Durango se le consideraba como una de las entidades menos pobladas del país.

Estas estimaciones colocan al estado muy por debajo de la tasa de crecimiento nacional y entre las cinco entidades de menor incremento poblacional.

Según el Partido Revolucionario Institucional, el deterioro de la participación del estado en la población nacional traerá consecuencias negativas para el desarrollo del estado en cuestión.

Por su gran extensión territorial el estado se encuentra poco poblado, registrándose en 1980, un total de 9.6 habitantes por Km.², en relación con la cifra promedio nacional que es de 34.2 habitantes por Km.², (167) podemos decir que Durango se encuentra entre las entidades con menos densidad de población del país.

La población del estado se concentra en los principales centros urbanos de la entidad ocasionándose así un gran desequilibrio entre la población urbana y rural.

De acuerdo a la distribución de la población, 49.7% de los habitantes radica en núcleos de población menores de 2,500 personas, estos núcleos se encuentran dispersos en 99% de las 3107 localidades de la entidad. (168)

(166) Idem.

(167) Ibid. p. 34.

(168) Ibid. p. 35.

Durango es un estado que registra saldos migratorios negativos ya que genera una fuerte expulsión de población hacia otros estados como son: Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Baja California y Nuevo León.

6. EDUCACION

Durango es uno de los ocho estados de la república con menos problemas de analfabetismo ya que la población en general posee un nivel de instrucción superior al promedio nacional.

Existen grupos de población que no hablan español, entre indígenas, tarahumaras y tepehuanos. La educación preescolar y primaria son los rubros que ocupan mayor número de planteles, ya que el 83% de los mismos, se dedican a estos niveles, se ocupan además el 56% de los maestros y se atiende al 71% del total estudiantil.

En otros niveles, el 15% cursa la secundaria, el 5% preparatoria y el 4% estudios superiores.

La educación se concentra en cinco municipios básicamente, que son: Durango, Gómez Palacio, Lerdo, Canatlán y Santiago Papasquiaro, pues en éstos se encuentran el 45% de los planteles y se atiende casi el 60% de los alumnos.

Hay 17 municipios en la entidad que no cuentan con ninguna escuela secundaria. (169)

(169) Ibid. p. 39.

7. DEPORTE Y RECREACION

La mayor parte de las instalaciones deportivas y recreativas, se encuentran en la capital del estado, pudiendo practicarse la pesca y la caza deportivas así como los deportes acuáticos en presas y lagunas, y alpinismo en Peñón Blanco.

8. SALUD

En general las condiciones de salud en el estado son favorables en relación al promedio nacional. En 1984 se atendía a un promedio de 4,980 habitantes por unidad médica, mientras que el promedio nacional era de 8,000 personas por unidad médica.

9. PRODUCTO INTERNO DEL ESTADO

La aportación que hace el estado en cuestión al Producto Interno Bruto del País, es poco significativa ya que sólo alcanza el 1.27% del total a nivel nacional. Por esta razón, la entidad ocupa el 21o. lugar en orden de importancia.

En la formación del PIB del estado, predominan las actividades agropecuarias, silvicultura y pesca, así como las de servicios de restaurantes y hoteles, ocupando un tercer lugar en industria manufacturera.

El sector primario constituido por la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca, es el principal aportante a la generación del

Producto Interno Bruto y de ocupación. El municipio de Hidalgo, es uno de los municipios que sobresale en cuanto a ganadería y extracción de plata.

10. OROGRAFIA

La Sierra Madre Occidental cruza el estado de Durango de noroeste a suroeste, con cumbres que sobrepasan los 3,000 metros y un ancho hasta de 160 Kms.

El flanco oriental presenta pendientes moderadas, mesetas, sierras bajas, cañadas y lomeríos. El flanco occidental se caracteriza por pendientes abruptas con fallas, fracturas y cañones muy profundos de hasta 1,400 metros por donde descienden los ríos de la vertiente del pacífico. Esta región cubre el 70% de la superficie del estado.

El Bolsón de Mapimí es una zona árida y semidesértica con una altura media de 1,100 metros y su superficie comprende un 15% del territorio de la entidad.

Al este y noroeste se localiza la Sierra Madre Oriental, formada por un conjunto de montañas que varían de los 1,200 a los 2,700 metros de altura. Abarca algo más del 5% del área total.

Al sureste del estado se extiende la Mesa del Centro sobre un 9% de la superficie, en forma de una planicie amplia, con valles y llanuras rodeados por las cadenas montañosas. (170)

11. HIDROGRAFIA Y RECURSOS HIDRAULICOS

En la parte occidental del estado se tienen algunos ríos que integran la vertiente del pacífico. Los más importantes son: Colorado, Tamazula, Los Remedios, Baluarte, Presidio, Huaynamota y Mezquital.

Hacia el norte de la entidad se extiende una región hidrológica formada por los ríos Florido y Conchos. En la parte noreste se forman los ríos Nazas y Aguanaval.

El Balance del agua es deficitario para sostener una agricultura de rendimientos razonables, ello obliga a utilizar los manantiales y las aguas subterráneas mediante pozos o norias. ⁽¹⁷¹⁾

12. CLIMA

Existen diversos tipos de clima y regímenes de precipitación pluvial.

En los límites de Coahuila y Zacatecas el clima es estepario o muy seco; en las partes más bajas del flanco oeste de la Sierra Madre Occidental, el clima es cálido subhúmedo y se transforma en semicálido a mayores alturas.

En las mesetas más elevadas el clima es semifrío, y en las laderas orientales, templado subhúmedo. Los valles centrales son de clima seco

(171) Idem.

o estepario, con algunas zonas templadas subhúmedas de escasa extensión.

Las partes más altas del occidente del estado sufren lluvias torrenciales en verano e intensas heladas en invierno, el clima es continental con grandes variaciones de temperatura. Las temperaturas más altas oscilan entre los 45 y 48 grados centígrados; las más bajas han llegado a 15 grados bajo cero.

13. VEGETACION

En las partes más altas de las montañas hay bosques de encinos, cedros y pinos; en las quebradas y cañones crecen: ébano, amapa, guamuchil, palo brasil, mora y árboles frutales como el ciruelo, guayabo y chirimo-yo; en los valles hay encinos, mezquites y huizaches, sobre extensos pastizales; en las zonas áridas hay agaves, yucas, candelilla, ocotillo y guayule.

De la superficie total del estado; los bosques ocupan un 42%, las selvas un 5%, los matorrales un 26% y los pastizales un 13%, hay además pequeñas superficies con vegetación tipo mezquital, chaparral y de zona desértica.

14. FAUNA

La fauna es muy variada, ya que en la alta montaña hay lobos, osos, venados, pájaros carpinteros, ardillas y guajolotes salvajes; en las quebradas habitan jabalíes, pumas, tigres, venados, nutrias, armadillos, gavilanes, pericos, iguanas, escorpiones y serpientes; y, en los valles

hay coyotes, liebres, lechuzas y palomas, y en el Bolsón de Mapími, venados, liebres, correcaminos y cenizales. (172)

15. GOBIERNO Y ADMINISTRACION

En la capital del estado radica el gobierno en sus tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. En las 38 cabeceras municipales, tienen su sede los gobiernos respectivos, integrados por un presidente municipal, un cuerpo de regidores y los jueces responsables por la atención de los asuntos a su cargo. En cada comunidad existe un gobierno local a cargo de un delegado municipal, un regidor y un juez de paz. (173)

16. LINEAS DE ACCION POR SUBREGION

Durango está dividido en nueve subregiones económicas, las cuales comprenden diversas comunidades y municipios a partir de características geográficas, económicas, de bienestar social y políticas de desarrollo comunes, estas subregiones son:

A-1 Arida agropecuaria e industrial

A-2 Arida agrícola

A-3 Arida agropecuaria

A-4 Arida en desarrollo

(172) Ibid. p. 61.

(173) Idem.

- C-5 Centro Valles
- C-6 Centro llanos
- F-7 Forestal minera norte
- F-8 Forestal minera sur y,
- F-9 Forestal frutícola.

Esta subregionalización se hizo con el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de la entidad.

B. HIDALGO, DGO.

Al municipio de Hidalgo, se le conoció en la época colonial, como Cerro Gordo. Se levanta al norte de Durango y en su zona se daban frecuentes combates entre zacatecos y tobosos. Este sitio corresponde al punto extremo de las tribus chichimecas quienes mantuvieron en constante ebullición el centro y norte de la República Mexicana, hasta finales del siglo XVI.

Este territorio se encuentra próximo al Valle de San Bartolomé y a las minas de Santa Bárbara, las primeras referencias del municipio provienen de Rodrigo del Río y al final del siglo de la conquista, se estableció una pequeña misión.

Durante todo el tiempo que duró la dominación europea, no se logró alcanzar la paz y en 1645 se pensó en Cerro Gordo como punto importante para concentrar la tropa que comandaba el gobernador Luis Valdés, ejecutando algunos indígenas como escarmiento por la sublevación y algunos delitos cometidos.

A principios del siglo XVIII, se levantó un presidio similar a los fuertes de la Unión Americana, en este municipio. Este establecimiento militar permitía a los viajeros tener una seguridad relativa, ya que entre presidio y presidio había un corredor de soldados. San Miguel de Cerro Gordo fué uno de los presidios fundamentales para la región. (174)

1. CRONOLOGIA DE HECHOS HISTORICOS

A finales del siglo XVI, se funda Cerro Gordo, actualmente Villa - Hidalgo; a mediados del siglo XVII, se concentran las tropas reales en la región; a principios del siglo XVIII, se levanta el presidio de Cerro - Gordo; en 1824 se integra el Partido de Indé; a mediados del siglo XIX, Cerro Gordo se integró a la Alcaldía de Mapimí; a principios del siglo XX Cerro Gordo cambió su nombre por el de Villa Hidalgo, como parte de Indé; en 1917 se erige como municipio libre; en 1940 se inicia la participación ejidal de Villa Hidalgo; en cuanto a fiestas se refiere, el 29 de septiembre se celebra el patrono del lugar, San Miguel. (175)

2. FUNDACION

El pueblo de Hidalgo data del siglo XVI, su fundación se dá el 8 de julio de 1563, por el entonces capitán Don Bernardo Antonio de Bustaman-

(174) Ibid. p. 54.

(175) P.R.I., op. cit. p. 54.

te vitalicio del reino de Nueva Vizcaya, como ya se mencionó anteriormente, se contruyó como punto fundamental y estratégico, un presidio, mismo que sirvió para reclutar la infinidad de hordas salvajes de indígenas y nativos que merodeaban por tan extensas llanuras devastando en toda su extensión, lo que encontraban a su paso.

Se destacaron algunos grupos indígenas, cuya procedencia era de Tula o Tulancingo, llamados por mote "los tulices", otro grupo procedía del sur de Chihuahua, descendiente de la tribu de los tarahumaras y eran llamados "los cabezas".

Como ya se mencionó anteriormente, el nombre original de Villa Hidalgo, fue el de "Cerro Gordo", tomando como base el Cerro del mismo nombre ubicado hacia el noreste de la población, y posteriormente tomó el nombre de "San Miguel de Cerro Gordo", y finalmente el de Villa Hidalgo, con el que se conoce actualmente.

Los primeros pobladores de Villa Hidalgo se establecieron en chozas aisladas y no obstante que la naturaleza no ofrecía condiciones propicias para sobrevivir, estos aborígenes llevaban una vida semisedentaria y su población empezó a aumentar gracias a los mercaderes que transitaban por los desiertos de ese lugar.

Se piensa que el territorio del municipio de Hidalgo, fue habitado desde la época precortesiana, sin embargo, no se puede precisar qué grupos lo poblaron.

Según Estrada Estrada, hace aproximadamente 15 siglos, habitaban este territorio "los quimones" y "los quimonetzis", tribus nahuatlacas que al parecer vinieron de California. Posteriormente este lugar fue cruzado

por los náhuatl y los aztecas. (176)

El nombre de Hidalgo fue tomado del nombre de Don Miguel Hidalgo y Costilla, ya que éste transitó por ese territorio durante su trayecto llamado "Ruta de la Independencia".

Este municipio fue visitado en dos ocasiones por Don Benito Juárez en el año de 1864, cuando se dirigía rumbo al Paso del Norte, actualmente Ciudad Juárez.

Según Estrada Estrada, al pasar por este municipio, Juárez interrogó a los habitantes congregados en torno a su diligencia, vehículo en el que transitaba, que cuáles eran los problemas más sobresalientes en la época, en ese lugar, y éstos contestaron que se les dotara de tierras comunales y de apastadero para el ganado de la región, Juárez respondiendo agregó que habiendo logrado la libertad constitucional y habiendo luchado permanentemente por no perderla, atacaría la indigencia, el hambre y la ignorancia. (177)

En la cabecera municipal de Hidalgo, Dgo., se refugió el General Francisco Villa quien habiendo observado que este era un lugar estratégico para repeler los ataques de sus contrarios, decidió quedarse ahí por un buen tiempo. Villa sabía que el pueblo de Cerro Gordo serviría de protección para sus fuerzas armadas y militares, ya que cada habitante era para él un soldado y un amigo de confianza.

(176) ESTRADA ESTRADA, José.- Monografía del municipio de Hidalgo, Dgo., Villa Hidalgo, Dgo., 1974, p. 10.

(177) Ibid. p. 11.

En 1918, el ejército villista fue desalojado de Villa Hidalgo por las fuerzas huertistas y federales, todas sus fincas fueron saqueadas y los archivos de la presidencia municipal fueron quemados incluyendo el juzgado del registro civil. Esto se debió a que entre los contrarios y Villa andaba un sujeto de esa región que le llamaban por mote el "Polo Político" y pensaron que podía tener antecedentes penales registrados, por ello no querían dejar algún proceso pendiente que les pudiera ocasionar la horca.

Entre otros revolucionarios que cabalgaron por las inmensas llanuras del Norte del estado de Durango y trataron de construir una patria libre a través de jornadas heroicas y sacrificios personales, se encuentran - los siguientes:

Gregorio García, Sixto Ugalde, Orestes Pereyra y Antonio Palacios, quienes al mando del general Jesús Agustín Castro, tomaron la Plaza de Villa Hidalgo el 28 de marzo de 1911, misma que estaba en poder de las fuerzas federales.

El municipio de Hidalgo está formado por 104 rancherías, 13 ejidos, una comunidad y una colonia ganadera.

3. CONDICIONES GEOGRAFICAS

Hidalgo es uno de los 38 municipios del estado de Durango, se localiza en la parte norte del estado y cuenta con una superficie de 4,070 Km.², con una población de 7,277 habitantes. Limita al norte con el estado de Chihuahua; al sur con los municipios de Indé y San Pedro del Gallo; al oriente con Mapimí y San Pedro del Gallo, y al poniente con Villa Ocampo e Indé.

El municipio de Hidalgo se encuentra totalmente ubicado en la zona de los valles que forma la meseta de la Zarca a 1,250 metros sobre el nivel del mar, carece de ríos y únicamente cuenta con algunos arroyos, como son: el de Cerro Gordo que atraviesa la parte central del municipio, por el oriente se desliza el arroyo de Cruces y ambos desembocan en el arroyo de la Parida, mismo que penetra al Bolsón de Mapimí y que a la vez sirve de límite al municipio con el estado de Chihuahua. (178)

Como se mencionó anteriormente, el municipio se encuentra enclavado en la zona de los valles, es decir, la parte central del estado de Durango, tiene un clima agradable sin llegar a lo extremo, ya que la temperatura media anual es de 17.6°C, con una temperatura máxima extrema de 36°C y con una temperatura mínima de 5°C.

La precipitación pluvial del municipio es de 6,005 milímetros en los meses de julio, agosto y septiembre, cuenta además aproximadamente, con 15 heladas por año con vientos dominantes del suroeste. El clima de la localidad es extremadamente seco o estepario. (179)

Hidalgo está ubicado sobre la llanura de la Zarca, es por ello que cuenta con una enorme extensión de planicie y lo que la interrumpe es sólo la sierra de Atotonilco, siendo la cima más notable del municipio la de Cerro Gordo que dió nombre a la región. (180)

(178) PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, op. cit. pp. 54-55.

(179) Ibid. p. 56.

(180) Idem.

4. CONDICIONES ECONOMICAS

Al estar ubicado este municipio en la región semiárida, sus suelos son de formaciones calizas, las cuales tienen su origen en el período cretáceo aunque algunas formaciones pueden considerarse de la era cuaternaria. La principal forma de tenencia de la tierra en el municipio, son la ejidal y la privada.

La población económicamente activa del municipio que nos ocupa, está formada por un total de 2,170 personas, que representa el 29.8% de la población total del municipio en edad de trabajar, dedicándose generalmente a la agricultura y ganadería.⁽¹⁸¹⁾

En este municipio se cultiva maíz, frijol, papa y sorgo; se cría ganado bovino, porcino, caprino, ovino y caballar.

En lo que respecta al turismo, el municipio sólo cuenta con la mesa de Villa Hidalgo, a donde no asisten un número considerable de paseantes que pudieran dejar beneficio económico a la localidad; en lo que se refiere a comercio, el municipio cuenta con establecimientos enfocados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Por pertenecer a la región semiárida, dentro de la flora encontramos sus enormes pastizales, así como otros vegetales como: candelilla, lechuguilla, biznaga, gobernadora, nopal, mezquite y chaparro prieto.

Con respecto a la fauna podemos decir que en esta zona se encuentra el venado bura, perro de las praderas, ceniztle y víbora de cascabel.⁽¹⁸²⁾

(181) Idem.

(182) Ibid. p. 57.

Como podemos darnos cuenta, las condiciones geográficas del municipio determinan las actividades económicas del mismo, al ser el clima predominantemente seco o estepario, es evidente que el cultivo de productos agrícolas de temporal es poco rentable ya que la precipitación pluvial es muy baja.

Pensando en este problema, el gobierno del estado de Durango, a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, Dirección General de Obras de Riego para el Desarrollo Rural, construyó una presa, "Villa Hidalgo", sobre el arroyo Cerro Gordo, a fin de beneficiar a la comunidad de la Región, cuya aridez es de grado extremo.

Esta presa indiscutiblemente repercute de manera directa en la economía del municipio, ya que comprende un beneficio de 1,900 Has., mismas que se encuentran distribuidas entre 349 familias. Tiene una capacidad de almacenamiento de 25'000,000 de m³, la cortina es de materiales graduales con longitud de corona de 750 metros y con una altura máxima a partir del desplante de 35 metros, el vertedor de demasías quedó alojado en el margen izquierdo y tiene una capacidad de 1,500 m³/seg. de avenida regularizada. (183)

Esta obra además cuenta con dos construcciones de toma que proporcionarán para el servicio de riego, un gasto total de 4.4 m³/seg.

Esta obra hidráulica se considera como base y generador del desarrollo económico de la región. Además el gobierno del estado, en coordinación con el Banco Nacional Agropecuario, se programó una serie de actividades agropecuarias, industriales y comerciales a niveles de Sociedades Cooperativas Ejidales, entre las que cuentan:

(183) SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.- Gerencia General en el estado de Durango, Boletín Mensual, Vol. I, No. 1, Junio de 1974, Durango, Dgo., 1974 pp.7-11.

Unidad Ganadera de Villa Hidalgo que utilizará 24,400 hectáreas de agostadero y beneficiará a 217 familias sin parcela de cultivo.

Un expendio de combustibles y lubricantes, la instalación de una fábrica de escobas de espiga, tenería y alfarería.

Además como servicio social y para un mejoramiento inmediato de la alimentación se han programado a nivel familiar, las granjas avícola, cunícola y porcícola.⁽¹⁸⁴⁾

Como podemos darnos cuenta, se está tratando de proporcionar mejores condiciones de vida en el municipio que nos ocupa, a través del mejoramiento de obras de infraestructura y generación de empleos, sin embargo, éste sigue careciendo de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades.

Hidalgo, Dgo., pertenece a la subregión A-2 o árida agrícola, y para este municipio se planeo realizar durante 1987-1992, en el Plan Estatal de Desarrollo, perforaciones exploratorias con fines agrícolas.

En lo que se refiere a ganadería, se planeó rehabilitar y construir la infraestructura ganadera de acuerdo a los requerimientos de los productores en el mismo municipio.

En lo que respecta a acuacultura, se planeó sembrar crías de peces de las especies carpa, mojarra, tilapia, agallas azules, crappy blanco y bagre, en la presa de Villa Hidalgo.

En lo que se refiere a desarrollo urbano, vivienda y ecología, se planeó realizar estudios para el mejoramiento de la vivienda en el ejido Ignacio Valencia del municipio que nos ocupa. Además se planeó implantar y difundir programas de autoconstrucción de viviendas en localidades de

(184) Ibid. p. 11.

la subregión. (185)

Es indiscutible que el gobierno del estado de Durango no ha olvidado al municipio de Hidalgo, sin embargo éste sigue siendo subdesarrollado pues carece de los recursos económicos suficientes para lograr su propio desarrollo.

5. CONDICIONES SOCIOPOLITICAS

Como se mencionó anteriormente, la población total del municipio asciende a 7, 272 habitantes, cifra que representa el 0.62% de la población total del estado. La tasa anual de crecimiento fue de 1.2% para la década de 1970-1980, la densidad de población es de 1.37 habitantes por Km,² y la mayor concentración de la población se encuentra en la cabecera municipal. (186)

El municipio de Hidalgo cuenta con la infraestructura adecuada para impartir la educación primaria y media básica, siendo el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) quien imparte cursos en comunidades con poca población. Los deportes que se practican son: basquet-boll, volibol y beisbol.

La atención a la salud en el municipio es prestada por la Secretaría de Salud, así como por unidades del IMSS-COPLAMAR.

(185) Gobierno Constitucional del Estado de Durango, Plan estatal de desarrollo 1987-1992, Durango, Dgo., 1987, pp. 75-87.

(186) Partido Revolucionario Institucional, op. cit. p. 55.

La concentración de la vivienda se da en la cabecera municipal, siendo su característica esencial la construcción de adobe y ladrillo.

El municipio cuenta con una red de carreteras estatal, rural y federal, que enlazan a la totalidad de las poblaciones; cuenta además con una pista de aterrizaje para avionetas.

En lo que se refiere a medios de comunicación, la cabecera municipal cuenta con servicios de correo, telégrafo y teléfono y la transportación rural se realiza a través de autobuses públicos de pasajeros.

El municipio ofrece a la comunidad los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, panteón y seguridad pública. (187)

En el aspecto político, podemos decir que el municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se revoca totalmente cada tres años, éste es integrado por un presidente, un síndico, - tres regidores de mayoría relativa y dos regidores más de representación proporcional. Por cada integrante del ayuntamiento con carácter de propietario, hay un suplente. Además el ayuntamiento cuenta con un secretario y un tesorero que son nombrados por el presidente municipal, y con personal administrativo suficiente para cumplir con sus funciones. (188)

En lo que respecta a reglamentación, el municipio sólo cuenta con Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamento de seguridad pública y reglamento de panteones.

(187) Si bien es cierto que la red de agua potable se extiende a todas las comunidades que integran el municipio, ésta sólo funciona en la cabecera municipal, es por ello que no podemos decir que este servicio se presta en todo el municipio.

(188) H. LVII Legislatura 1986-1989, Ley del Municipio Libre, Durango, Dgo., Julio de 1989, pp. 44-46.

Es indiscutible que el municipio de Hidalgo es un municipio rural, ya que sus condiciones económicas y sociopolíticas marcan la pauta para caracterizarlo de esa manera.

Pasemos ahora al estudio de la hacienda pública del municipio en cuestión tomando en cuenta que las condiciones económicas del mismo son muy bajas y que no cuenta con la infraestructura administrativa ni con el personal capacitado para administrar sus recursos.

CAPITULO IV

PROBLEMATICA ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE HIDALGO DURANGO

A. DEMANDAS DE LA COMUNIDAD

A fin de precisar las demandas de la comunidad del municipio que nos ocupa, complementar y dar mayor consistencia a la presente investigación, se elaboraron 150 entrevistas, 50 dirigidas a funcionarios municipales y 100 elaboradas especialmente para la comunidad municipal y los resultados fueron los siguientes: (189)

A pesar de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, el municipio sigue dependiendo de las participaciones federales ya que sus ingresos directos no son suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

La infraestructura de la hacienda pública no es del todo adecuada, - por lo que será necesario reforzarla.

Será necesario también que el proyecto de Ley de Ingresos para el municipio de Hidalgo, sea acorde con la realidad del mismo a fin de que se planee recaudar los recursos que realmente genere el municipio.

(189) Véase Anexo No. 1, h. 256.

La asistencia técnica es de gran importancia para el municipio que nos ocupa, ya que de ésta depende la adecuada recaudación de los ingresos.

Será necesario también actualizar el catastro, ya que constituye la fuente más importante de impuestos.

En el municipio de Hidalgo, no hay fuentes de empleo que puedan generar ingresos suficientes, a su comunidad, para cubrir sus necesidades⁽¹⁹⁰⁾ por lo que se hace necesario que éste reactive su economía invirtiendo gran parte de sus ingresos en gasto de inversión.

El municipio que nos ocupa carece de todos los servicios públicos ya que sólo en la cabecera municipal se prestan la mayor parte de dichos servicios.⁽¹⁹¹⁾

La mayoría de las comunidades carecen de agua potable y alcantarillado, por lo que se hace necesaria una fuerte inversión para proveer de este servicio indispensable, a la comunidad municipal.

También se carece de seguridad pública y tránsito, por lo que deberá proporcionarse este servicio a fin de proporcionar mayor bienestar a la comunidad.

Asimismo, se carece de mercados y centrales de abasto, servicios verdaderamente indispensables para la misma comunidad.

(190) Ibid. h. 257.

(191) Ibid. h. 258.

En general, la comunidad municipal carece de todos los servicios públicos y para proporcionarlos, el municipio necesita fortalecer su hacienda para poder destinar parte de sus ingresos a gasto de inversión.

B. INGRESOS MUNICIPALES.

El 29 de noviembre de 1988, José Angel Ibáñez Montes, Diputado y representante popular por el IX Distrito Electoral Local, presentó ante la H. Legislatura del Estado de Durango, Iniciativa que contenía la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Dgo., la cual fué turnada a la Comisión de Finanzas quien emitió su dictamen favorable con base en los siguientes considerandos:

Que es facultad de la legislatura local, establecer las contribuciones y demás ingresos que forman la hacienda municipal, de conformidad con lo que establece el artículo 115 constitucional fracción IV y 111 - inciso c) de la Constitución Política del estado de Durango, a través de la aprobación de la Ley de Ingresos de los Municipios.

La Comisión realizó el estudio correspondiente y de acuerdo a un análisis técnico que efectuó la Contaduría Mayor de Hacienda del estado, consideró que las participaciones que perciben los municipios son de origen tributario, es decir, provienen de los ingresos tributarios que ob-

tiene la federación y que éstos dependen de la actividad económica que realiza el país.

La Ley de Ingresos del municipio que nos ocupa, menciona en su artículo 10., que el municipio percibirá ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones e ingresos extraordinarios.

1. INGRESOS ORDINARIOS

Como ya se mencionó anteriormente, los ingresos ordinarios son los que recibe el municipio de manera regular durante un año, éstos se encuentran integrados por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

a. IMPUESTOS

Los impuestos son las contribuciones establecidas por la ley que deben pagar las personas físicas y morales colocadas en el supuesto jurídico establecido en la misma ley y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos, (192) y tienen las siguientes características:

(192) Código Fiscal de la Federación, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989, p.17.

- 1) Constituyen una obligación contractual
- 2) Deben ser establecidos por la ley
- 3) La cuota de éstos debe ser proporcional y equitativa
- 4) El producto de los mismos debe destinarse a cubrir los gastos públicos.
- 5) Todos los ciudadanos de la República deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la federación, estado y municipio en que residan.

Según la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Dgo., los impuestos que debe recaudar el municipio que nos ocupa, son los siguientes:

- a) Predial
- b) Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles
- c) Sobre diversiones y espectáculos públicos
- d) Sobre actividades comerciales y oficios ambulantes
- e) Sobre anuncios y,
- f) Sobre ejercicios de actividades mercantiles, industriales, agrícolas y ganaderas. (193)

El único impuesto que el municipio recaudaba hasta 1982, era el referente a compra-venta de ganado que representaba el 0.24% del total de ingresos; de 1983 a 1986, el municipio obtuvo ingresos únicamente por concepto de impuesto predial que representó el 0.45%, 1.2%, 0.03% y 1%, del total de ingresos anuales, respectivamente; de 1987 a la fecha, el municipio recauda además del impuesto predial, que para 1988 constituyó el 8.04% del total de ingresos, el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles que representó para este mismo año, el 0.9% del total de ingresos.

(193) LVII Legislatura, Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Dgo., Durango, Dgo., Congreso del Estado de Durango, 1989, h. 2.

Como podemos darnos cuenta, el municipio que nos ocupa recauda un porcentaje muy bajo por concepto de impuestos, ya que para 1982 representó sólo el 0.24% del total de ingresos; en 1983 el 0.45% y en 1988 el - 8.94%. A pesar de que para 1988 se logró un gran avance en relación con 1983, en materia de impuestos, aún sigue siendo baja la recaudación por este concepto ya que prácticamente son sólo dos impuestos los que se cobran en el municipio, siendo el impuesto predial la fuente principal de ingresos por este concepto.

Sigue siendo poco lo que se recauda por concepto de impuestos, ya que los rubros que se contemplan en la Ley de Ingresos del municipio en cuestión, específicamente los incisos c), d), e) y f), no son aplicables al mismo, ya que éste es netamente rural.

Se hace necesario entonces que sea el propio municipio quien legisle sobre los ingresos que ha de recaudar a fin de que éstos sean acordes con la realidad del mismo, no obstante la tendencia ascendente en este concepto.⁽¹⁹⁴⁾

b. DERECHOS

En la fracción IV del artículo 115 constitucional, se habla de los "... ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo..."⁽¹⁹⁵⁾. A éstos se les llama derechos o tasas por prestación de servicios públicos a cargo de los municipios.

(194) Véase Gráfica de Impuestos, hoja No. 204

(195) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 278.

La Constitución General de la República también determina que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones que se derivan de la prestación de servicios públicos y no podrán conceder exenciones o subsidios respecto a las mismas contribuciones en favor de personas físicas, personas morales o a instituciones oficiales o privadas.

La reforma municipal de 1983 no contempla el poder tributario para la creación de derechos por parte del municipio. Este aspecto es importante ya que la administración municipal es la que presta los servicios públicos, por lo que debe ser ésta la que fije los derechos.

Debe corresponder además al municipio, el establecimiento y cobro de derechos, de licencias y refrendos que pueden ser los referentes a construcciones y urbanizaciones, certificaciones, autorizaciones, licencias para transitar vehículos de motor, registros y todos los autorizados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Si el municipio está coordinado con la federación en materia de derechos, éste puede gozar del rendimiento de los mismos y son los siguientes:

a) Licencias de construcción; b) licencias o permisos para instalar redes públicas de agua y alcantarillado; c) licencias para fraccionar terrenos; d) licencias para conducir; e) expedición de placas y tarjetas de circulación; f) registro civil; g) registro de la propiedad y del comercio; h) derechos de establecimientos en la vía pública; e i) certificación de documentos y/o reposición de los mismos.⁽¹⁹⁶⁾

(196) Ley de Coordinación Fiscal, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988, p. 10.

Los derechos no son más que las contraprestaciones que recibe el poder público por la prestación de un servicio.

Según la Ley de Ingresos del municipio en cuestión, los derechos que debe recaudar éste son:

- a) Por cooperación para obras públicas
- b) Por servicio de rastro
- c) Por la prestación de servicios en los panteones municipales
- d) Por servicio de alineación de predios y fijación de números oficiales
- e) Sobre fraccionamientos
- f) Por servicio de limpia y recolección de basura
- g) Por servicio de agua
- h) Por servicio de saneamiento
- i) Por ocupación de vía pública u otros bienes de uso común pertenecientes al municipio
- j) Sobre vehículos
- k) Por registro de fierros de herrar y expedición de tarjetas de identificación
- l) Sobre certificaciones, registros, actas y legalizaciones
- m) Sobre empadronamientos
- n) Por expedición de licencias y refrendos
- ñ) Por apertura de negocios en horas extraordinarias
- o) Por inspección y vigilancia para la seguridad pública
- p) Por revisión, inspección y servicios
- q) Por servicio público de iluminación
- r) Por la explotación comercial de material de construcción
- s) Por construcciones, reconstrucciones, reparaciones y demoliciones.
(197)

Hasta 1982, los únicos derechos que recaudaba el municipio eran los referentes a la expedición de licencias, que representó el 1.1% del total de ingresos, y el registro de fierros de herrar, que constituyó el 0.9% del total de ingresos totales en ese año.

De 1983 a 1987 se recaudaron los derechos correspondientes a cooperación para obras públicas, servicios de rastro, registros de fierros de herrar y servicio de agua potable, que representaron para 1983, el 0.25%, el 0.001%, el 0.02% y el 0.07%, respectivamente; y para 1987, el 1.58%, el 0.0007%, el 0.34% y el 0.08%, respectivamente.

En 1988, sólo se recaudaron derechos por concepto de servicio de rastro, mismos que representaron el 0.17% del total de ingresos y por servicio de agua potable que constituyeron el 0.21% del total de ingresos.

Derivado de lo anterior, podemos decir que la recaudación por concepto de derechos hasta 1984 llevaba una tendencia ascendente, ya que superó la de 1983 en un 264.7%, descendiendo en 1985 en relación con la de 1984 en un 5.6% y continuó declinando registrándose en 1986 una reducción de 5.9% en relación a lo recaudado por este concepto en 1985; en 1987 vuelve a ascender en relación con 1986, en un 250%, para declinar nuevamente en 1988 en relación con 1987, en un 526.3%, porcentaje realmente considerable, por lo que es necesario reforzar también lo relativo a derechos en este municipio, ya que de los veinte conceptos de derechos que menciona la Ley de Ingresos que debe recaudar el mismo, en la actualidad sólo recauda dos que son los referentes al servicio de rastro y de agua potable. (198)

(198) Véase Cuadro No. 2, hoja No. 203.

c. PRODUCTOS

Como se mencionó en la parte teórica de este trabajo, los productos son, según el Código Fiscal de la Federación, las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.⁽¹⁹⁹⁾

La Ley de Ingresos del municipio que nos ocupa, menciona que los productos que recaudará el municipio provendrán de los siguientes conceptos:

- a) Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio
- b) Arrendamiento de bienes propiedad del municipio
- c) Por establecimiento o empresas que dependan del municipio
- d) Por créditos a favor del municipio
- e) Por venta de bienes mostrencos y abandonados
- f) Los que se obtengan de la venta de objetos recogidos por autoridades municipales
- g) Por estacionamiento de vehículos en la vía pública en aquellos lugares donde existen aparatos marcadores de tiempo.⁽²⁰⁰⁾

El municipio de Hidalgo, no obtiene ingresos por concepto de productos, ya que no realiza ninguna de las operaciones que en este apartado de la Ley de Ingresos correspondiente, se mencionan.

(199) Código Fiscal de la Federación, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989, p. 18.

(200) CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, op. cit. h.2.

Como podemos darnos cuenta, se encuentra muy distanciada la teoría jurídica, de la realidad del municipio que nos ocupa, por lo que cabe reiterar aquí la necesidad de que éste elabore y apruebe su propia ley de ingresos a fin de que ésta encuadre con su realidad, ya que a excepción de los incisos a), b), e) y f), los rubros que contempla este concepto, son aplicables a un municipio urbano o semiurbano y no a un municipio rural que es el caso del municipio estudiado.

d. APROVECHAMIENTOS

Como se recordará, los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público y que son diferentes de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁽²⁰¹⁾

Según la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, los aprovechamientos que debe percibir el municipio, provienen de los siguientes conceptos:

- a) Recargos
- b) Multas
- c) Rezagos
- d) Finanzas que se hagan efectivas a favor del municipio por resolución firme de autoridad competente.

(201) Código Fiscal de la Federación, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989, p.19.

- e) Donativos y aportaciones
- f) Subsidios
- g) Cooperaciones del Gobierno Federal del Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de cualquiera otras personas.
- h) Multas federales no fiscales
- i) No especificadas. (202)

De 1982 a 1985, el único aprovechamiento que se recaudó en el municipio que nos ocupa, fué el referente a multas municipales mismo que representó el 0.008% del total de ingresos en 1982, el 0.52% en 1983, el 0.4% en 1984, y el 0.2% en 1985, de los totales de ingresos de cada año.

En 1986 y 1987, se recaudó el 0.4% del total de ingresos por este concepto, siendo las multas federales no fiscales las que dejaron estos ingresos.

Para 1988, los únicos rubros que conformaron el concepto de aprovechamientos, fueron los donativos y aportaciones, cooperaciones del gobierno federal y del estado y las multas federales no fiscales que representaron para ese año, el 0.88% del total de ingresos.

Como podemos darnos cuenta, los aprovechamientos declinaron en 1984 en un 23.1% en relación con los recaudados en 1983; a su vez, en 1985 descendieron en un 95% en relación con el año anterior; para aumentar de nuevo en 1986 y 1987, en un 1900% en relación con 1985, incrementándose en 1988, en un 120% en relación con la recaudación por este concepto en 1987.

(202) CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, op. cit. h. 4.

En base a lo anterior, podemos decir que los ingresos del municipio de Hidalgo siguen siendo muy raquíticos a pesar de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, por lo que se hace necesario un estudio a fondo del municipio a fin de proporcionarle la asistencia técnica y la infraestructura necesaria para la recaudación de sus ingresos.

Lo anteriormente expuesto se considera de gran importancia, debido a que a excepción de los incisos e), f), g) e i), los rubros que contempla este concepto, necesitan de asistencia técnica a fin de que el personal que labora en la hacienda pública municipal, sea capaz de aplicar las leyes y reglamentos respectivos a fin de hacerlos efectivos, pues en la mayoría de los casos tendrá que aplicarse el procedimiento administrativo de ejecución a fin de recuperar los mencionados adeudos, mismo que se desconoce en el municipio que constituye nuestro objeto de estudio.

e. PARTICIPACIONES

Como se mencionó en el Capítulo II de este trabajo, en 1932 se reformó el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX y se crearon entonces los "impuestos especiales" iniciándose con esto la política de otorgar participaciones a los municipios en el rendimiento de los referidos impuestos.

La política del gobierno federal mexicano ha consistido en otorgar participaciones a los estados, en los impuestos especiales, ya que así lo establece la Constitución General de la República en el punto 5o. del artículo y fracción antes mencionados, que a la letra dice:

El Congreso tienen facultad para establecer contribuciones:

"... 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica, b) Producción y consumo de tabacos labrados, c) Gasolina y otros productos - derivados del petróleo, d) Cerillos y fósforos, e) Aguardiente y productos de fermentación, f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza..."⁽²⁰³⁾

En este mismo artículo se menciona que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones, en los términos que fije la ley federal secundaria. A su vez las legislaturas locales determinarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en lo que respecta a ingresos por concepto de energía eléctrica.

Podemos definir entonces a las participaciones como, los ingresos que obtienen los estados y los municipios, provenientes del compartimiento de impuestos federales.

La Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, menciona que las participaciones que percibirá el municipio serán las que le correspondan en el rendimiento de los impuestos federales o del estado.⁽²⁰⁴⁾

En el municipio que nos ocupa, en 1982 las participaciones representaron el 80.08% del total de ingresos, en 1983 el 98.7%, en 1984 el 97.5%, en 1985 el 99.1%, en 1986 el 97.8%, en 1987 el 96.1% y, en 1988 el 89.8%, del total de ingresos del municipio, lo cual quiere decir que éste sigue dependiendo en gran medida del gobierno federal y estatal, ya que son básicamente las participaciones, el rubro que sostiene sus gastos, y aunque para 1988 tuvieron una tendencia descendente, en cuanto al porcentaje que representaron con respecto al total de ingresos en ese mismo año, éste sigue siendo bastante significativo.⁽²⁰⁵⁾

(203) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comenta-da, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 172.

(204) CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, op. cit. h. 4.

(205) Véase Cuadro No. 1 y Gráfica No. 8, hojas No. 197 y 207.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos extraordinarios, como ya se mencionó anteriormente, - son aquellos que recibe el municipio en situaciones imprevistas, y según la ley de Ingresos del municipio en cuestión, éste obtendrá ingresos extraordinarios por los siguientes conceptos:

a) Los que con ese carácter y de manera excepcional, decrete la H. Legislatura del Estado, para el pago de obras o servicios accidentales.

b) Los que procedan de prestaciones financieras y obligaciones que adquiera el municipio para fines de interés público y de acuerdo a la autorización de la legislatura local.

c) Aportaciones extraordinarias de los gobiernos federal y estatal.

d) Los adicionales que sobre derechos e impuestos decrete el Congreso para sostener determinadas instituciones.

e) Expropiaciones

f) Otras operaciones extraordinarias. ⁽²⁰⁶⁾

En los archivos del municipio de Hidalgo, no se registra ingreso alguno por este concepto, por lo que los ingresos extraordinarios no representan ningún beneficio a la hacienda pública del municipio en cuestión.

respectivamente.

(206) CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, op. cit. h. 5.

Tanto ingresos ordinarios como extraordinarios, están normados por la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, así como por las demás leyes aplicables y los reglamentos, circulares y demás normatividad al respecto, de tal manera que éstos se causarán, recaudarán y liquidarán en tiempo y forma que marcan los lineamientos respectivos.

La recaudación de estos ingresos se hace a través de la tesorería municipal, quien expide recibos oficiales o formas valoradas que son controladas de manera exclusiva por dicha tesorería, los fondos se concentran en la misma y esto se refleja en los registros de la propia tesorería.

Pasemos ahora al Cuadro No. 1, el cual indica los ingresos totales del municipio que nos ocupa, así como el desglose de las cantidades por concepto y por año.

Asimismo, las Gráficas números 1, 2, 3 y 4, representan los ingresos por rubro, que recaudó el municipio de Hidalgo, Dgo., durante el período 1983-1988, lo cual nos muestra la evolución de éstos en el período de referencia.

CUADRO No. 1
INGRESOS 1983-1988 (207)

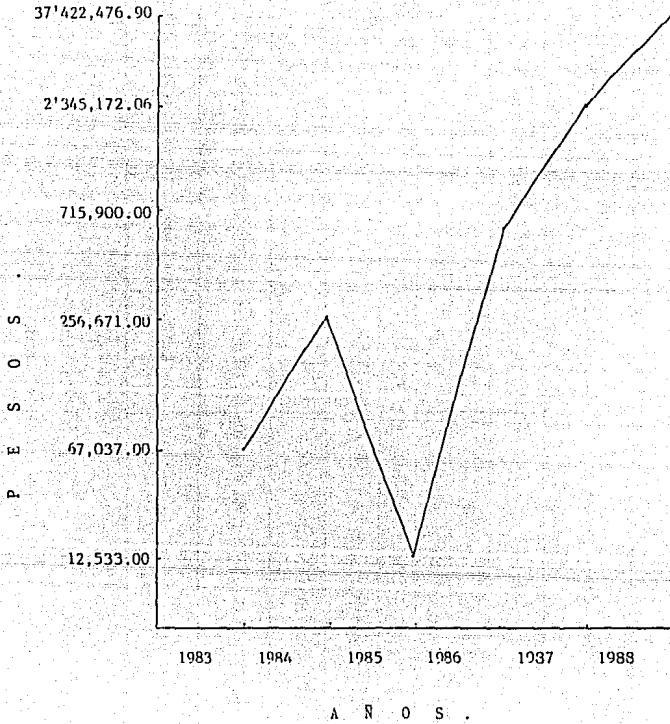
(Pesos)

CONCEPTO	AÑO					
	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS TOTALES	14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'606,630.05
A. INGRESOS ORDINARIOS	14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'606,630.05
1. INGRESOS DIRECTOS	192,744	560,383	395,885	1'227,979	5'511,272.06	42'499,176.90
- 197 - a. IMPUESTOS	67,037	256,671	12,533	715,900	2'345,172.06	37'422,476.90
b. DERECHOS	50,492	209,604	373,853	489,079	3'093,250	1'590,200
c. APROVECHAMIENTOS	75,215	94,107	9,500	23,000	72,850	3'486,500
d. PRODUCTOS	0	0	0	0	0	0
2. PARTICIPACIONES	14'644,508	22'705,192	43'377,972	53'502,005.03	142'759,280.30	376'107,453.15
B. INGRESOS EXTRAORDINARIOS	0	0	0	0	0	0

(207) Información procesada de las Cuentas Públicas del Municipio de Hidalgo, Dgo., de los años 1983-1988, Archivo Municipal, Hidalgo, Dgo., 1989.

GRAFICA No. 1 (208)

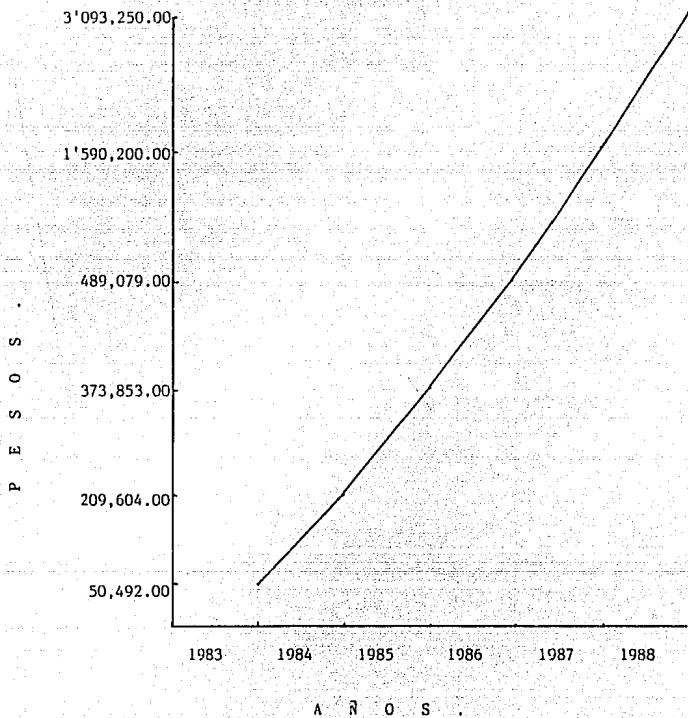
IMPUESTOS 1983-1988.



(208) Información procesada de las Cuentas Públicas del Municipio de Hidalgo, Dgo., de los años 1983-1988, Hidalgo, Dgo., 1989.

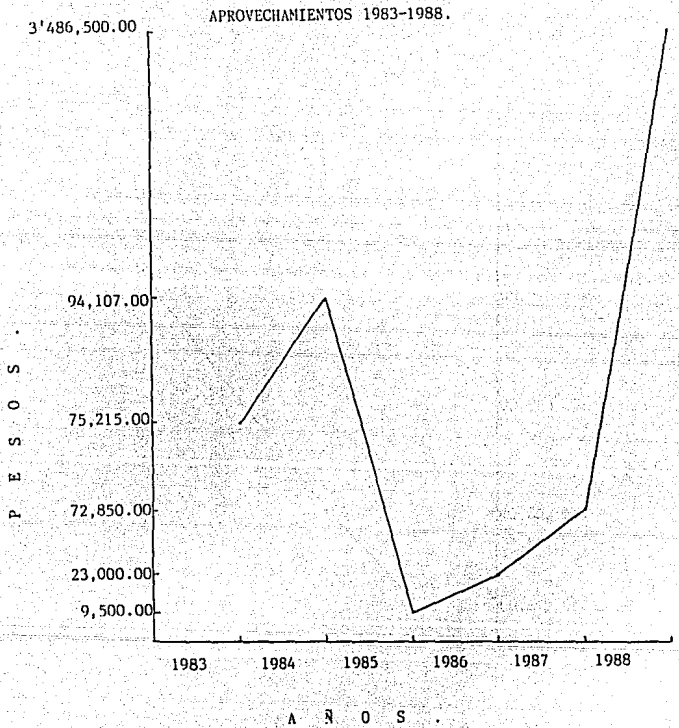
GRAFICA No. 2 (209)

DERECHOS 1983-1988.



(209) Idem.

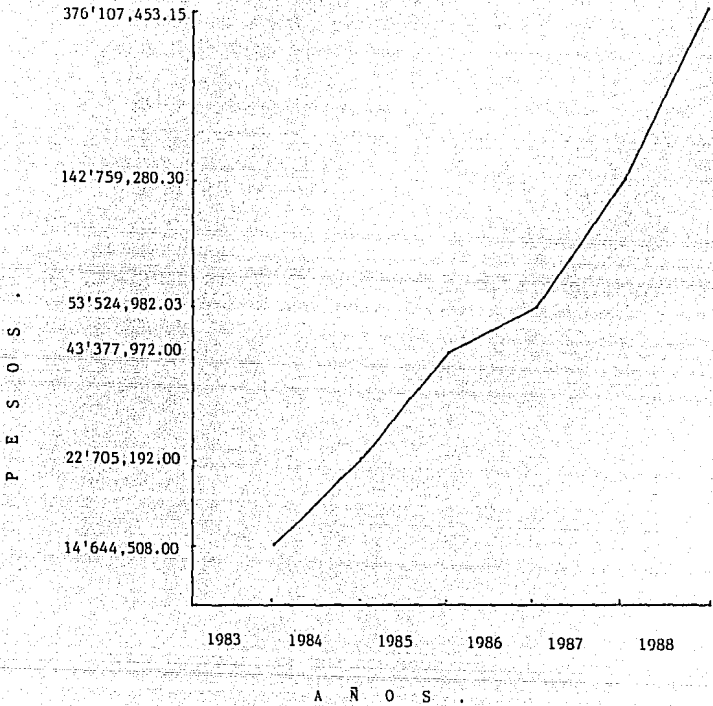
GRAFICA No. 3 (210)



(210) Idem.

GRAFICA No. 4 (211)

PARTICIPACIONES 1983-1988.



(211) Idem.

Como puede observarse, en términos absolutos, los ingresos que percibió el municipio de Hidalgo, Dgo., aparentemente fueron ascendentes, sin embargo, esto no fué así en todos los rubros en términos relativos, ya que a excepción de los impuestos y los aprovechamientos, que tendieron a ascender en 1988, los otros dos conceptos, es decir, los derechos y - las participaciones tuvieron una tendencia descendente, en ese mismo año.

Pasemos ahora al Cuadro No. 2 y veamos las Gráficas números 5, 6, 7 y 8, que representan el porcentaje de ingresos por concepto, respecto a los totales a fin de tener una visión precisa de la evolución de los ingresos del municipio que nos ocupa, durante el período 1983-1988.

CUADRO No. 2

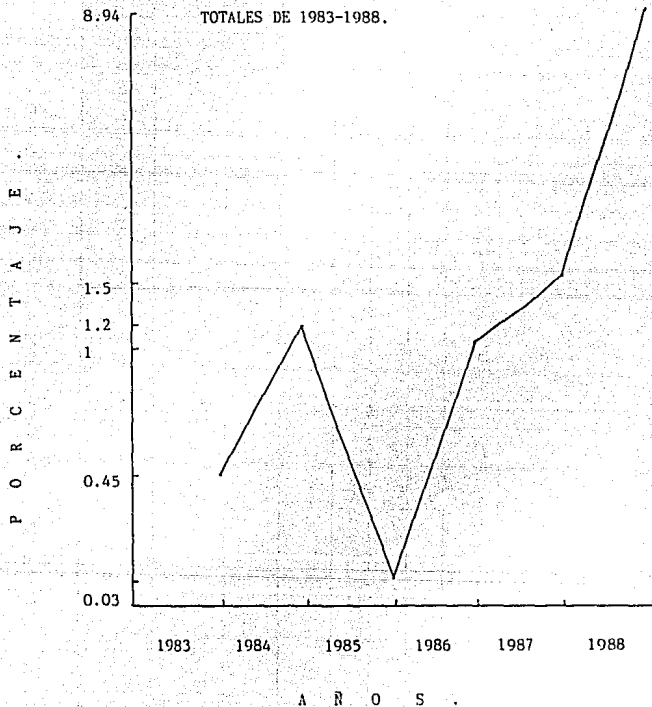
PORCENTAJE DE INGRESOS POR CONCEPTO RESPECTO A LOS TOTALES
(212)
DE 1983-1988.

AÑO		1983	1984	1985	1986	1987	1988
CONCEPTO							
INGRESOS TOTALES		100	100	100	100	100	100
A. INGRESOS ORDINARIOS		100	100	100	100	100	100
1. INGRESOS DIRECTOS		1.3	2.5	0.9	2.2	3.9	10.2
203	a. IMPUESTOS	0.45	1.2	0.03	1	1.5	8.94
	b. DERECHOS	0.34	0.9	0.85	0.8	2	0.38
	c. PRODUCTOS	0	0	0	0	0	0
	d. APROVECHAMIENTOS	0.52	0.4	0.02	0.4	0.4	0.88
2. PARTICIPACIONES		98.7	97.5	99.1	97.8	96.1	89.8
B. INGRESOS EXTRAORDINARIOS		0	0	0	0	0	0

(212) Información procesada de las Cuentas Públicas del Municipio de Hidalgo, Dgo., de los años de 1983-1988, Archivo Municipal, Hidalgo, Dgo., 1989.

GRAFICA No. 5 (213)

PORCENTAJE QUE REPRESENTARON LOS IMPUESTOS
RESPECTO A LOS INGRESOS
TOTALES DE 1983-1988.

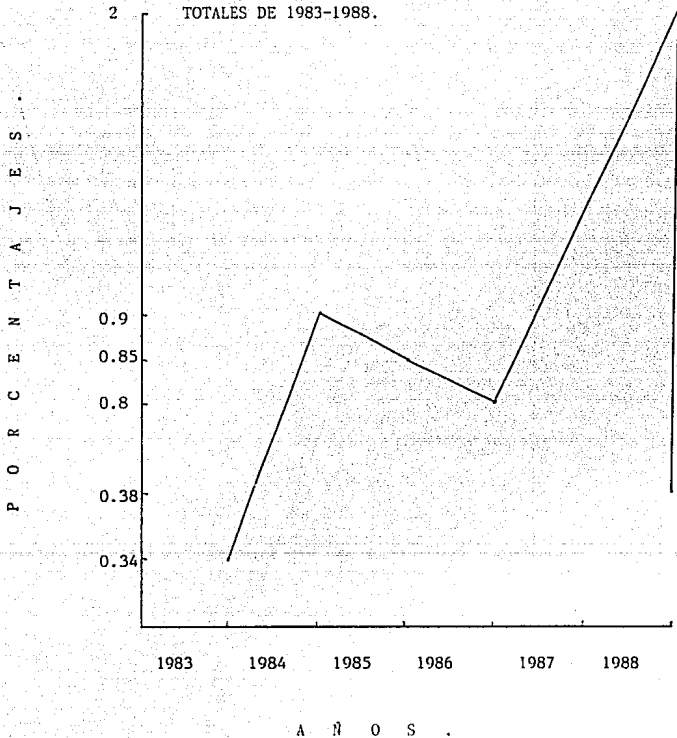


(213) Idem.

(214)

GRAFICA No. 6

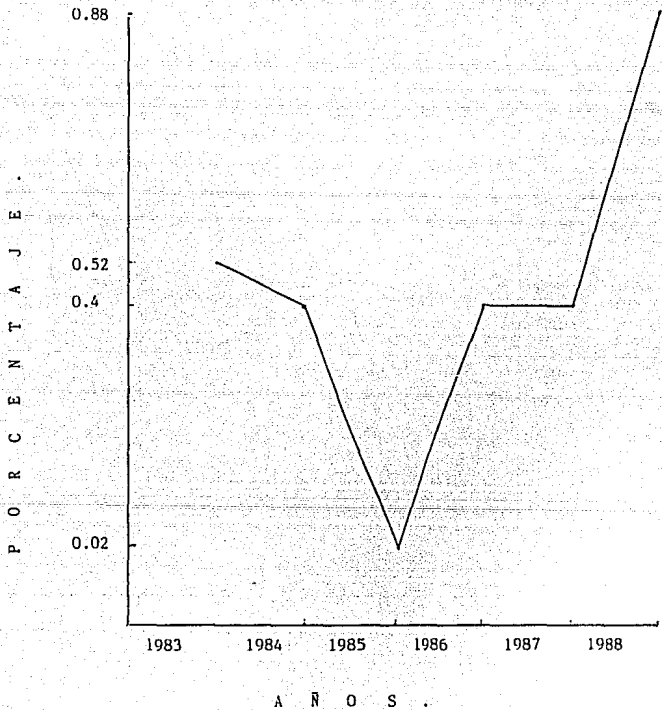
PORCENTAJE QUE REPRESENTARON LOS DERECHOS
RESPECTO A LOS INGRESOS
TOTALES DE 1983-1988.



(214) Idem.

GRAFICA No. 7 (215)

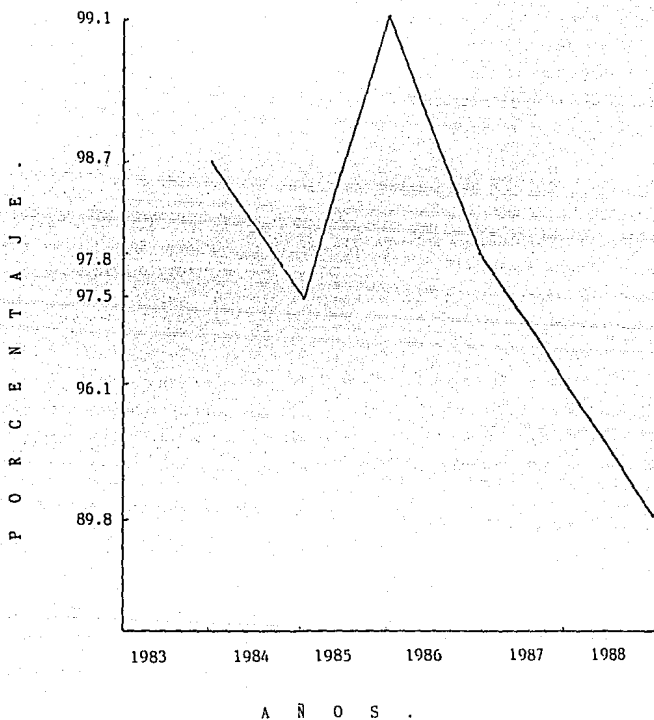
PORCENTAJE QUE REPRESENTARON LOS APROVECHAMIENTOS RESPECTO A
LOS INGRESOS TOTALES 1983-1988.



(215) Idem.

(216)
GRAFICA No. 8

PORCENTAJE QUE REPRESENTARON LAS PARTICIPACIONES RESPECTO A
LOS INGRESOS TOTALES DE 1983-1988.



(216) Idem.

Si observamos las Gráficas 1, 2, 3, y 4, veremos que en 1985 descendieron los impuestos y aprovechamientos mientras que los otros dos conceptos aumentaron, sin embargo, si analizamos las Gráficas 5, 6, 7 y 8, podremos darnos cuenta que en ese año descendieron todos los ingresos directos, mientras que las participaciones aumentaron. Esto se debe a que los porcentajes se calcularon tomando como base (100%) los ingresos totales de cada año, así aunque la cantidad absoluta de cada concepto sea mayor, en algunos casos, que la del año anterior, resulta un porcentaje más bajo, ya que se está obteniendo en relación a los ingresos totales de cada año.

Con respecto a que las participaciones aumentaron en términos relativos en 1985, mucho más que en otros años, ya que representaron el 99.1% de los ingresos totales del municipio, es perfectamente explicable puesto que los ingresos directos, a excepción de los derechos, disminuyeron considerablemente en ese año por lo que correspondió mayor porcentaje a las participaciones.

Una vez que hemos analizado la evolución de los ingresos en el municipio de Hidalgo, veamos ahora cómo está constituido el gasto público municipal, así como el destino que se le dió en el municipio de Hidalgo, - Dgo., durante el período de 1983-1988.

C. EL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

Como ya se mencionó anteriormente, el gasto público municipal es el conjunto de recursos financieros que el municipio destina al cumplimiento de sus fines, es decir, es utilizado para cumplir con las funciones de servicios y obras públicas a cargo del mismo, las partes que conforman el gasto público son:

1. Gasto corriente
2. Gasto de inversión y
3. Pago de deuda.

1. GASTO CORRIENTE

El gasto corriente es aquel que está formado por los recursos que se destinan a cubrir el costo directo de la administración pública municipal.

En el municipio de Hidalgo, Dgo., del total de egresos de 1983, que ascendió a \$ 6'498,506 se destinó a gasto corriente el 100% de los egresos, lo cual quiere decir que no se invirtió en obras públicas ni en la adquisición de bienes para el fomento y la conservación de las mismas, así como tampoco en activo fijo.

En 1984, de un total de egresos de \$ 17'936,312.00, se canalizó a gasto corriente un total de \$ 16'628,312, que representa el 93% del total de egresos.

En 1985, de un total de egresos de \$ 36'828,919 se ocupó en gasto corriente un total de \$ 35'428,919 que constituyó el 96% del total de egresos para ese año.

En 1986, de un total de egresos de \$ 61'990,318.74, se destinó a este rubro un total de \$ 47'456,251, que representó el 77% del total de egresos.

En 1987, se un total de egresos de \$ 125'494,902.70, se canalizó a gasto corriente, un total de \$ 116'841,353.70 que constituyó el 93% del total de egresos para ese año. (217)

Es necesario mencionar aquí que de 1983 a 1987, el concepto que tenía mayor porcentaje de egresos era el de Servicios Personales, ya que representó el 28%, 29%, 26%, 26% y 28%, del total de egresos, respectivamente, mientras que para 1988 se le dió mayor importancia a Servicios no Personales ya que se ocupó en este concepto, el 26% del total de egresos, (218) que constituye el porcentaje más alto destinado a gasto corriente en este año.

Además del concepto de Servicios Personales, el gasto corriente se canalizó en estos años a servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo y asistencia social.

2. GASTO DE INVERSION

Como se mencionó anteriormente, el gasto de inversión está formado por los recursos financieros destinados a obras públicas y construcciones directas, así como a la adquisición de bienes para el fomento y la conservación de las mismas y a las inversiones que realiza el municipio.

En 1983, no se canalizó cantidad alguna a gasto de inversión; en 1984, sólo se ocupó el 7% del total de egresos a este rubro; en 1985, sólo se destinó el 4% a este concepto; en 1986 se ocupó el 23% del total de egresos en este rubro; en 1987, disminuyó el porcentaje de recursos

Hidalgo, Dgo., de 1983-1988, Hidalgo, Dgo., Archivo Municipal, Véase Cuadro No. 3, Hoja No. 212.

(218) Véase Cuadro No. 4, Hoja No. 213.

canalizados a este concepto, ya que sólo representó el 7%, decreciendo así el gasto de inversión en este año, en relación a 1986 en un 16%; - finalmente, en 1988 se gastó en este concepto el 27% de los egresos totales, por lo que se incrementó en relación con 1987 en un 20%.⁽²¹⁹⁾

3. PAGO DE DEUDA

Por lo que se refiere a pago de deuda, no se reportan en las cuentas públicas del municipio, del período que nos ocupa, recursos financieros destinados a cubrirla.

(219) Véase Cuadro No. 4, hoja No. 213.

CUADRO No. 3
EGRESOS 1983-1988 (220)

(Pesos)

CONCEPTO	AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EGRESOS TOTALES		6'498,506	17'936,312	36'828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.82
A. EGRESOS ORDINARIOS		6'498,506	17'936,312	36,828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.82
1. GASTO CORRIENTE		6'498,506	16'628,312	35'428,919	47'456,251	116'841,353.70	274'820,139.32
a. SERVICIOS PERSONALES		1'825,306	5'260,697	9'725,000	15'997,281.95	36'077,037.80	64'409,261.49
b. SERVICIOS NO PERS.		1'680,404	4'840,300	6'847,819	11'223,909.45	19'938,426.10	98'185,672.38
c. MATERIALES Y SUMINS.		1'530,208	3'800,315	7'450,000	12'910,642.39	18'514,759.81	41'607,635.15
d. MAQUINARIA Y EQUIPO		1'203,500	1'515,000	2'505,600	1'980,360	13'475,264.50	0
e. ASISTENCIA SOCIAL		259,088	1'212,000	8'900,500	5'344,067	28'835,865.24	70'617,570.30
2. GASTO DE INVERSIÓN		0	1'308,000	1'400,000	14'534,067	8'653,549	104'576,917.50
B. EGRESOS EXTRAORDINARIOS		0	0	0	0	0	0

(220) Información procesada de las cuentas públicas del municipio de Hidalgo, Dgo., de 1983-1988.
Archivo Municipal, Hidalgo, Dgo., 1989.

CUADRO No. 4

PORCENTAJE DE EGRESOS POR CONCEPTO, RESPECTO
A LOS TOTALES DE 1983-1988. (221)

AÑO		1983	1984	1985	1986	1987	1988
CONCEPTO							
EGRESOS TOTALES		100	100	100	100	100	100
A. EGRESOS ORDINARIOS		100	100	100	100	100	100
1. GASTO CORRIENTE		100	93	96	77	93	73
- 213 -	a. SERVICIOS PERSONALES	28	29	26	26	28	17
	b. SERVICIOS NO PERS.	26	27	19	18	16	26
	c. MATERIALES Y SUMMS.	24	21	20	21	15	11
	d. MAQUINARIA Y EQUIPO	18	9	7	3	10	0
	e. ASISTENCIA SOCIAL	4	7	24	9	23	19
2. GASTO DE INVERSION		0	7	4	23	7	27
B. EGRESOS EXTRAORDINARIOS		0	0	0	0	0	0

(221) Idem.

Como podemos darnos cuenta, gran parte de los ingresos del municipio se ocupan en gasto corriente, lo cual quiere decir que el municipio de Hidalgo no puede ser promotor de su propio desarrollo, ya que es realmente poco lo que se canaliza a gasto de inversión y no invierte en obras públicas que puedan ser remunerables al municipio, sino en obras socialmente necesarias que en realidad no generan ingresos a la hacienda municipal.

Se hace necesario entonces que el municipio en cuestión aumente sus ingresos a fin de que sea capaz de invertir un porcentaje mayor en actividades productivas que puedan contribuir a lograr el desarrollo del mismo, ya que los ingresos que percibe, apenas le son suficientes para cubrir el costo directo de la administración municipal.

Un caso curioso que se detectó durante la recopilación de datos para la elaboración de este trabajo, es que el personal que labora en el municipio, no percibe ni siquiera el salario mínimo y en ocasiones tienen que esperar un tiempo después de su día de pago, por la razón de que el municipio no tiene fondos para pagarle a sus empleados.

Indiscutiblemente esto es producto de una mala planeación en la elaboración del presupuesto de egresos, que aunado a la insuficiencia de recursos, arrastran al municipio al completo caos. Es necesario entonces que se proporcione asistencia técnica a este municipio a fin de que exista una adecuada presupuestación y control del gasto público.

Pasemos ahora a analizar el último elemento que conforma la hacienda pública municipal: la deuda pública.

D. DEUDA PUBLICA MUNICIPAL

A pesar de ser la deuda pública municipal, uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal, en el municipio de Hidalgo, Dgo., no se registró cantidad alguna por este concepto, durante el período 1983-1986, y no fué sino hasta 1987 cuando el municipio reportó una deuda pública poco significativa, ya que según la cuenta pública de este año, ésta ascendía a \$ 1'248,293.80.

En 1988, el municipio reportó una deuda de \$ 28'581,875.00, misma que se utilizó para la introducción del drenaje en la cabecera municipal, dando así cumplimiento con lo establecido en el artículo 117 constitucional que menciona que los municipios sólo pueden contraer empréstitos u obligaciones cuando éstos se destinen a inversiones públicas productivas, como aquellas obras públicas realizadas para mejorar la infraestructura económica del municipio o bien las encaminadas al equipamiento de los servicios públicos más necesarios para la comunidad.

Como podemos darnos cuenta, los ingresos que percibe el municipio por este concepto, son casi nulos, pues al ser un municipio rural es muy difícil que se le autoricen créditos por parte del gobierno del estado, esto se debe a la baja o nula capacidad productiva del mismo, que no le permite garantizar sus créditos.

Una vez que hemos enunciado los datos y analizado en parte los ingresos y los gastos, pasemos ahora al análisis detallado de los mismos a fin de precisar las causas de su comportamiento durante el período que nos ocupa.

E. ANALISIS FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, DGO., 1983-1988

Indiscutiblemente, el municipio constituye la célula básica de gobierno y es la base territorial, económica, política, social y administrativa de la nación, por ello deberá ser de éste, de donde parta el desarrollo del país.

No obstante la capacidad que tiene el gobierno municipal para conocer los problemas y carencias de la población, el municipio de Hidalgo, al igual que la mayor parte de los municipios rurales, tiene limitaciones para lograr su desarrollo, y esto se debe a la crónica insuficiencia de recursos con los que cuenta, y a la deficiente administración de los mismos.

Con el presente análisis financiero se pretende no solamente obtener cifras e indicadores, sino inferir la problemática institucional, administrativa y financiera que presenta el municipio de Hidalgo, durante el período 1983-1988, a fin de adoptar una adecuada toma de decisiones para modificar el comportamiento futuro de los ingresos municipales.

El análisis se efectuará a través de métodos de tendencia, de composición y de relaciones que permitan observar el comportamiento de los diferentes renglones de ingresos y gasto en su conjunto y por separado, durante el período que nos ocupa, asimismo, se indentifican los renglones importantes y su comportamiento a través del tiempo, a fin de inferir las causas que han generado la situación financiera del municipio, y poder corregir la administración de los recursos financieros municipales.

CUADRO No. 5

INGRESOS Y EGRESOS 1983-1988. (222)

CUADRO GENERAL

CONCEPTO	(Pesos)						
	AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	
I. INGRESOS TOTALES		14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'606,630.05
A. INGRESOS ORDINARIOS		14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'606,630.05
1. INGRESOS DIRECTOS		192,764	560,383	395,885	1'227,979	5'511,272.06	42'499,176.90
a. IMPUESTOS		67,037	256,671	12,563	715,900	2'365,172.06	37'422,476.90
b. DERECHOS		50,492	209,604	373,853	489,079	3'093,250	1'590,200
c. PRODUCTOS		0	0	0	0	0	0
d. APROVECHAMIENTOS		75,215	94,107	9,500	23,000	72,850	3'486,500
2. PARTICIPACIONES.		14'644,508	22'705,192	43'377,972	53'502,005.03	142'759,280.30	376'107,453.15
B. INGRESOS EXTRAORDINARIOS		0	0	0	0	0	0
II. EGRESOS TOTALES		6'498,506	17'936,312	36'828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.82
A. EGRESOS ORDINARIOS		6'498,506	17'936,312	36'828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.82
1. GASTO CORRIENTE		6'498,506	16'628,312	35'428,919	47'456,251	116'841,353.70	274'820,139.32
2. GASTO DE INVERSION		0	1'308,000	1'400,000	14'534,067	8'653,549	104'576,917.50
B. EGRESOS EXTRAORDINARIOS.		0	0	0	0	0	0
III. SUPERAVIT O DEFICIT.		8'338,746	5'329,263	6'944,938	(7'260,334.71)	22'775,649.66	39'209,573.23

(222) Información procesada de las cuentas públicas del municipio de Hidalgo, Dgo., de 1983-1988, Archivo Municipal, Hidalgo, Dgo., 1989.

CUADRO No. 6 (223)

INGRESOS DIRECTOS

ANALISIS DE COMPOSICION

(Porcentajes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. INGRESOS DIRECTOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
a. IMPUESTOS	34.8	46	3	58.2	42.6	88.1
b. DERECHOS	26.2	37	94.4	39.8	56.1	3.7
c. PRODUCTOS	0	0	0	0	0	0
d. APROVECHAMIENTOS	39	17	2.6	2	1.3	8.2

Los renglones que integran los ingresos directos, en el municipio de Hidalgo, son: impuestos, derechos y aprovechamientos, sin embargo, se ha considerado necesario mencionar los productos ya que como se mencionó anteriormente, éstos también están contemplados en la Ley de Ingresos del municipio en cuestión, sin embargo, no se recauda ingreso alguno por este concepto.

Como podemos darnos cuenta, la estructura de estos ingresos en el municipio que nos ocupa, se da de la siguiente manera:

La fuente más importante dentro de los ingresos directos, durante los años de 1984, 1986 y 1988, fueron los impuestos, sin embargo, su par-

ticipación presenta una tendencia decreciente durante los años de 1985 y 1987.

Por otro lado, se aprecia el comportamiento que tienen los derechos en 1985, 1986 y 1987, que fué realmente satisfactorio para el municipio. Asimismo, destaca la reducida participación de los aprovechamientos sobre todo en los años de 1985, 1986 y 1987, que no aportaron gran beneficio a la hacienda municipal.

Pasemos ahora al análisis de tendencia de estos ingresos.

CUADRO No. 7 (224)
INGRESOS DIRECTOS
ANALISIS DE TENDENCIA

(Indices de Comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. INGRESOS DIRECTOS	100.0	290.7	205.4	637.1	2859.4	22,049.5
a. IMPUESTOS	100.0	382.9	18.7	1067.9	3498.3	55,823.6
b. DERECHOS	100.0	415.1	740.4	968.6	6126.2	3,149.4
c. PRODUCTOS	100.0	0	0	0	0	0
d. APROVECHAMIENTOS	100.0	125.1	12.6	30.6	96.6	4,635.4

El análisis de Ingresos Directos y sus componentes en este municipio, en general muestran tendencias crecientes en términos reales a excepción de los aprovechamientos que tuvieron tendencia decreciente de 1985 a 1987 en relación con 1984. Nótese la caída exagerada de los impuestos en 1985.

A pesar de que el total de ingresos directos, al final del período analizado, a aumentado en gran medida, en relación con 1983, el municipio de Hidalgo, sigue teniendo problemas económicos bastante fuertes ya que lo que recauda no le es suficiente para satisfacer sus necesidades.

El siguiente gran grupo de ingresos son las participaciones que le corresponden al municipio de los ingresos federales, así como algunos impuestos y derechos municipales, en los cuales se coordinó con la federación o con el estado, que como ya se mencionó anteriormente, se reciben mediante participaciones.

Pasemos pues al análisis de tendencia de dichas participaciones.

CUADRO No. 8 (225)

PARTICIPACIONES
ANALISIS DE TENDENCIA

(Indices de Comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
2. PARTICIPACIONES	100.0	155	296.2	365.3	974.8	2568.2

El comportamiento que presentan las participaciones es creciente, por lo que puede decirse que este municipio está supeditado más a decisiones fuera de su control que a su propia capacidad de gestión financiera.

Pasemos ahora al análisis de los ingresos ordinarios que se conforman de los Ingresos Directos y las Participaciones.

(225) Idem.

CUADRO No. 9 ⁽²²⁶⁾,

INGRESOS ORDINARIOS
ANALISIS DE COMPOSICION

(Porcentajes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. INGRESOS ORDINARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. INGRESOS DIRECTOS	1.3	2.5	0.9	2.2	3.9	10.2
2. PARTICIPACIONES	98.7	97.5	99.1	97.8	96.1	89.8

Los porcentajes que se plasman en el Cuadro No. 9 confirman el supuesto con relación al grado de dependencia que tiene el municipio con respecto al estado y a la federación en materia de recursos financieros.

(226) Idem.

CUADRO No. 10⁽²²⁷⁾
INGRESOS ORDINARIOS
ANALISIS DE TENDENCIA

(Indice de Comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. INGRESOS ORDINARIOS	100.0	156.8	295	368.9	999.3	2821.3

La tendencia de los ingresos ordinarios del municipio es positiva, ya que va en aumento, sin embargo, cabe mencionar aquí, que en términos absolutos, las participaciones han aumentado considerablemente, mientras que los ingresos directos siguen siendo poco significativos para el municipio, a excepción de 1988 que representaron el 10.2% de los ingresos totales.

Este problema sólo podrá resolverse en la medida que sea el municipio quien elabore y apruebe su propia ley de ingresos, de lo contrario, ésta ley seguirá siendo letra muerta por no ser aplicable a la realidad municipal.

(227) Idem.

(228)
CUADRO No. 11
INGRESOS TOTALES
ANALISIS DE COMPOSICION

(Porcentajes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. INGRESOS TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A. INGRESOS ORDINARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
B. INGRESOS EXTRAORDINARIOS	0	0	0	0	0	0

La estructura de los ingresos totales muestra la preponderancia que han tenido los ingresos ordinarios, ya que como se mencionó anteriormente, el municipio no registra aportación alguna por concepto de ingresos extraordinarios, durante el período que nos ocupa.

(228) Idem.

CUADRO No. 12 (229)

INGRESOS TOTALES

ANALISIS DE TENDENCIA

(Índice de comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. INGRESOS TOTALES	100.0	156.8	295	368.9	999.3	2821.3

La tendencia de los ingresos totales señala un aumento constante, sin embargo, esto no se debió a un esfuerzo propio de la recaudación, a excepción de 1988, sino que fué generado por el aumento de participaciones.

Una vez que hemos concluido el análisis de los ingresos del municipio que nos ocupa, pasemos al análisis de los egresos del mismo.

(229) Idem.

(230)
 CUADRO No. 13
 EGRESOS ORDINARIOS
 ANALISIS DE COMPOSICION

(Porcentajes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. EGRESOS ORDINARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. GASTO CORRIENTE	100.0	93	96	77	93	73
2. GASTO DE INVER-SION	0	7	4	23	7	27

La composición de los Egresos Ordinarios revela el alto contenido de la participación del Gasto Corriente en el total, con el evidente detrimento de las inversiones, a excepción de 1988, donde el gasto de inversión representó el 27% del total de egresos.

De esta situación se puede inferir que los servicios públicos que debe proporcionar el municipio, aunque han sido ampliados a partir de 1984, esto es poco significativo ya que la mayor parte de los egresos derivan de las erogaciones por servicios personales y generales, a excepción de 1988 donde el gasto de inversión constituyó el 27% del total de egresos, porcentaje que no se había dado antes a este rubro, durante toda la historia del municipio.

(231)
CUADRO No. 14
EGRESOS ORDINARIOS
ANALISIS DE TENDENCIA

(Indice de Comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. EGRESOS ORDINARIOS	100.0	276	566.7	953.9	1931.1	5838.2
1. GASTO CORRIENTE	100.0	255.9	545.1	730.2	1798	4229
2. GASTO DE INVERSION	100.0	100.0	107	1111	661.6	7995.1

En este Cuadro se observa que los egresos ordinarios aumentaron en gran medida a partir de 1984, esto se debe a que el municipio precisó obtener más ingresos durante el período respectivo y presupuestó sus egresos fundamentándose en lo anterior.

(231) Idem.

CUADRO No. 15 (232)
EGRESOS TOTALES
ANALISIS DE COMPOSICION

(Porcentajes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
II. EGRESOS TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A. EGRESOS ORDINARIOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
B. EGRESOS EXTRAORDINARIOS	0	0	0	0	0	0

En el municipio de Hidalgo, los egresos ordinarios son los que ocupan el 100% de los egresos totales, ya que como se mencionó anteriormente, no reporta egresos por transferencias o pago de deuda.

(232) Idem.

CUADRO No. 16 (233)
EGRESOS TOTALES
ANALISIS DE TENDENCIA

(Indices de Comportamiento)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
II. EGRESOS TOTALES	100.0	276	566.7	953.9	1931.1	5838.2

De este Cuadro se deduce que los egresos totales del municipio han ido en aumento, esto se debe ha que se han obtenido más ingresos por lo que se ha gastado más.

(233) Idem.

CUADRO No. 17 (234)

INGRESOS DIRECTOS
VS. GASTO CORRIENTE

(Pesos constantes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS DIRECTOS	192,744	560,383	395,885	1'227,979	5'511,272.06	42'499,176.90
GASTO CORRIENTE	6'498,506	16'628,312	35'428,919	47'456,251	116'841,353.70	274'820,139.32
SUPERAVIT O DEFICIT	(6'305,762)	(16'067,929)	(35'033,034)	(46'228,272)	(111'330,081.64)	(232'320,962.42)

Del Cuadro anterior se deduce que los ingresos que recibe el municipio de manera directa, no son suficientes para cubrir los gastos de administración del mismo.

(234) Idem.

(235)
 CUADRO No. 18
 INGRESOS ORDINARIOS
 VS. GASTO CORRIENTE

(Pesos constantes)

AÑO		1983	1984	1985	1986	1987	1988
CONCEPTO							
- 231 -	INGRESOS ORDINARIOS	14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	118'606,630.05
	GASTO CORRIENTE	6'498,506	16'628,312	35'428,919	47'456,251	116'841,353.70	274'820,139.32
	SUPERAVIT O DEFICIT	8'338,746	6'637,263	8'344,938	7'273,733.03	31'429,198.66	143'786,490.73

Al vincular los ingresos ordinarios con el Gasto Corriente, (Cuadro No. 18), se aprecia que este último concepto se cubre suficientemente, e inclusive quedan remanentes para cubrir otras erogaciones. En Conclusión, los ingresos por participaciones son imprescindibles para el municipio, ya que sólo con éstos puede solventar los gastos que genera su administración.

CUADRO No. 19 (236)

INGRESOS ORDINARIOS

VS. EGRESOS ORDINARIOS

(Pesos constantes)

AÑO		1983	1984	1985	1986	1987	1988
CONCEPTO							
INGRESOS ORDINARIOS		14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'605,630.00
EGRESOS ORDINARIOS		6'498,506	17'936,312	36'828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.80
DEFICIT O SUPERAVIT		8'338,746	5'329,263	6'944,938	(7'260,334.71)	22'775,649.66	39'209,573.20

En todos los años que constituyen nuestro período de estudio, a excepción de 1986, se refleja un superávit entre los ingresos ordinarios y los egresos ordinarios, no así en 1986 en que los primeros fueron menores que los requerimientos del gasto corriente.

(236)
CUADRO No. 19

INGRESOS ORDINARIOS
VS. EGRESOS ORDINARIOS

(Pesos constantes)

CONCEPTO \ AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESOS ORDINARIOS	14'837,252	23'265,575	43'773,857	54'729,984.03	148'270,552.36	418'605,630.00
EGRESOS ORDINARIOS	6'498,506	17'936,312	36'828,919	61'990,318.74	125'494,902.70	379'397,056.80
DEFICIT O SUPERAVIT	8'338,746	5'329,263	6'944,938	(7'260,334.71)	22'775,649.66	39'209,573.20

En todos los años que constituyen nuestro período de estudio, a excepción de 1986, se refleja un superávit entre los ingresos ordinarios y los egresos ordinarios, no así en 1986 en que los primeros fueron menores que los requerimientos del gasto corriente.

Tomando en cuenta que en el municipio de Hidalgo no se recaudaron ingresos ni se registraron egresos extraordinarios en el periodo que nos ocupa, podemos decir que los datos expuestos en el Cuadro No. 19, constituyen sus ingresos y egresos totales.

La situación del municipio de Hidalgo, comparando estos dos rubros, lleva a comentar que en el año de 1986, donde los primeros son menores que los últimos, es decir, se presenta como un año deficitario, no tendría mayor impacto si dicho déficit fuera producto de índices de inversión, ya que los mismos generarían mayores ingresos en un futuro inmediato.

Como se ha visto, este no es el caso del municipio que nos ocupa, ya que en 1986 se destinó a gasto de inversión sólo un 23% de los egresos totales, y aunque constituye un porcentaje mayor al que se canalizó a este concepto en 1983, 1984, 1985 y 1987, sigue siendo una proporción baja en relación con lo que se invirtió en gasto corriente ese año. ⁽²³⁷⁾

Por otro lado, es necesario mencionar aquí que a pesar de que en 1986 se detectó un déficit de \$ 7'260,334.71, para 1987 sólo se reportó una deuda pública de \$ 1'248,293.80, lo cual hace pensar que el restante fué cubierto con el superávit resultante de 1985, sin embargo, esta situación no la reportó el municipio en la cuenta pública correspondiente.

Derivado de lo anterior, podemos decir que el municipio estudiado, ha guardado un cierto equilibrio entre sus ingresos y sus gastos, esto se debe a la política de concientización por parte del gobierno del estado, que consiste en procurar un equilibrio entre ingresos y egresos.

(237) Véase Cuadro No. 4, hoja No. 213.

Esto no quiere decir que el municipio de Hidalgo tenga cubiertas sus necesidades, sino que el gobierno municipal está consciente de que - debe restringir su gasto, ya que si siempre tiene situaciones deficitarias, será necesario acudir al endeudamiento y esto sería poco favorable para el municipio.

Con respecto a los ingresos, se detectó la pronunciada caída que - tuvieron los ingresos directos en 1985 en relación con 1984, esto se debió a un descuido total por parte del municipio, que consistió en que se esperaban mayores ingresos por concepto de participaciones y se consideró poco significativa la recaudación directa.

Por lo que respecta a ingresos ordinarios, sólo en 1986 no fueron suficientes para cubrir los gastos de administración del municipio, 1987 y 1988 ya no fueron años deficitarios, por lo que podemos decir que el municipio ha logrado ya el equilibrio entre ingresos y egresos, sin embargo, es necesario que éste active su economía a través de inversiones productivas que sean rentables al mismo y no sólo se invierta en - gasto corriente, de lo contrario esta situación incidirá en el futuro inmediato sobre los servicios públicos y finalmente sobre la comunidad municipal.

Esta es en general la problemática a que se enfrenta actualmente el municipio de Hidalgo, Dgo., tanto en los montos agregados del ingreso y del gasto, como al interior de la estructura de que se conforman éstos.

Como podemos darnos cuenta, la hacienda pública municipal del municipio estudiado, es muy raquítica y esto se debe principalmente a que el municipio en cuestión no cuenta con recursos que pudieran incrementar de alguna manera sus ingresos.

Por otro lado, no cuenta con la infraestructura administrativa adecuada para recaudar los pocos ingresos que debiera percibir. Tampoco cuenta con asistencia técnica para recaudar de manera adecuada los recursos financieros que le corresponden.

Lo recomendable sería que el propio gobierno del estado reactivara la economía del municipio a través de inversiones productivas que pudieran ser redituables al mismo, a fin de que éste generara ingresos directos suficientes para sostener su administración. Así el municipio tendría oportunidad de destinar los ingresos provenientes de participaciones, sólo a gasto de inversión que generaría grandes satisfactores a la comunidad municipal y al municipio en general.

Una vez que hemos concluido el análisis de la hacienda pública del municipio que nos ocupa, pasemos a las propuestas para lograr su fortalecimiento.

F. PROPUESTAS PARA UN MAYOR FORTALECIMIENTO
DE LA HACIENDA PUBLICA DEL
MUNICIPIO DE HIDALGO,
DURANGO.

Se considera conveniente que el estado de Durango realice un estudio de los municipios rurales de su jurisdicción a fin de que sea capaz de conocer las necesidades de cada uno de ellos y pueda darles solución a sus problemas, de una manera adecuada, de lo contrario, las comunidades rurales vivirán siempre en el subdesarrollo, será imposible lograr el desarrollo regional equilibrado y se seguirá lesionando al federalismo como proyecto político.

Se sugiere que el gobierno del estado, a través del presidente municipal, organice grupos de investigación integrados por elementos de la misma comunidad a fin de que sean éstos quienes realicen un estudio a fondo de los aspectos económico, político, social y cultural del municipio, ya que son éstos quienes están viviendo los problemas municipales y a quienes interesa de manera directa el desarrollo y el buen funcionamiento del municipio.

Estos grupos realizarán un estudio profundo de los aspectos antes mencionados y elaborarán a la vez proyectos de solución a cada uno de los problemas que se detecten de acuerdo a la realidad del municipio, a fin de hacerlo altamente productivo. Se sugiere que en la elaboración de los proyectos de referencia, se tomen en cuenta los recursos propios del municipio a fin de hacerlos menos costosos.

Una vez elaborados los proyectos serán presentados al presidente

Es indiscutible que tiene que ser el gobernador del estado quien promueva un estudio minucioso de la situación en que viven los municipios rurales a fin de aprovechar los recursos de los mismos y hacerlos productivos, una vez que se haya realizado esto, se logrará que el municipio rural salga del subdesarrollo en que se encuentra.

Es necesario también motivar a la comunidad a fin de que sea ésta quien participe en el proceso de desarrollo de su municipio, "la gente está dispuesta a trabajar sólo hace falta quien la organice", así lo manifestaron en las encuestas realizadas durante el desarrollo del presente trabajo.

No se pretende de ninguna manera que el municipio sea una carga para el estado sino por el contrario, que de ahí parta el proceso de producción y sea aquel quien contribuya a lograr el desarrollo del Estado.

La comunidad municipal (desempleada en un 38%) está dispuesta a trabajar con el fin de salir de la crisis económica en que viven, lo que hace falta son fuentes de empleo y éstas deben ser generadas por el gobernador del estado, a fin de aprovechar los recursos humanos con que cuenta el municipio, y a la vez proporcionarles una mejor forma de vivir, - logrando así que el municipio que nos ocupa sea autosuficiente.

Una vez que se hayan puesto en práctica los proyectos para la solución de problemas del municipio, será necesario que la presidencia municipal haga evaluaciones continuas a fin de comparar lo programado con lo realizado y así corrija las fallas que desvíen en cierta forma el logro de los objetivos fijados.

Lo que suele hacer el estado es enviar funcionarios corruptos que se aprovechan de la ignorancia y poca preparación de las comunidades rurales, para obtener el máximo beneficio, es por ello que se sugiere que

sean elementos de la misma comunidad, quienes participen en el estudio de sus propias necesidades y den alternativas de solución a las mismas.

Se considera de gran importancia que los dirigentes políticos, es decir, el gobernador del estado y su gabinete, se interesen por conocer la situación económica en que se encuentran los municipios rurales de su jurisdicción, ya que cuando realizan su campaña política, sólo aparecen en los municipios más productivos a fin de no verse comprometidos con la pobreza excesiva de las comunidades rurales.

Se sugiere entonces que sea el propio gobernador del estado quien conozca, a través de la comunidad rural, los problemas económicos que aquejan a ésta y no se deje influenciar por las estadísticas ficticias que presentan los funcionarios corruptos que son enviados de la propia capital del estado y a quienes no les interesan las condiciones de vida de los municipios, ya que ellos no están viviendo los problemas de la comunidad rural y sólo permanecen ahí por unos días.

Es necesario plantearse aquí ¿Qué es lo que verdaderamente importa, saber que el municipio es autónomo porque ya hay fundamento jurídico, o lograr la autosuficiencia y desarrollo económico así como la descentralización a nivel nacional? Si es lo primero, sigamos teniendo una falsa conciencia de la realidad y sigamos inclinándonos por intereses personales que nunca sacarán al país del subdesarrollo.

¿Queremos demostrarle al mundo que somos un país democrático que vive dentro de sus límites jurídicos?, también demostrémosle que los mexicanos podemos organizarnos para salir del subdesarrollo, y esta organización se logra sólo a partir de la célula básica de gobierno: el municipio. Si éste no está organizado, no hay desarrollo nacional.

Puede haber buenas condiciones de vida y niveles altos de desarrollo en las capitales de los estados, pero no sólo son las capitales las que

conforman el estado mexicano: son todos los municipios, urbanos y rurales, grandes y pequeños. Las comunidades que los habitan forman la población mexicana, es por ello que deben ser igualmente importantes para el Estado.

Es necesario mejorar la capacidad económica del municipio a través del apoyo del gobierno del estado para fomentar la producción de bienes y servicios en volúmenes suficientes para el sostenimiento de la comunidad, y para obtener excedentes que le permitan constituirse en un mercado potencial interesante para la inversión.

Promover actividades productivas en cada uno de los ejidos y rancharías que integran el municipio, coadyuvando de esta manera a una distribución espacial más adecuada a las necesidades de producción del municipio, utilizando de manera simultánea los factores de producción con que cuenta el mismo.

El gobierno del estado deberá reactivar la economía del municipio en cuestión a través de la elaboración de proyectos de inversión de acuerdo a la realidad del mismo. Estos proyectos deberán ser financiados por el propio gobierno del estado y deberán aprovecharse al máximo los recursos con que cuenta el municipio y la disponibilidad de la comunidad municipal para participar en la elaboración de obras y servicios públicos, a fin de lograr un mayor desarrollo social y a la vez fortalecer los ingresos públicos locales.

Será el mismo gobierno del estado quien establezca convenios con los instrumentos de financiamiento para apoyar al municipio, como es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., a fin de llevar a cabo los proyectos de inversión de mayor jerarquía en el municipio, ya que éste por sí sólo no tiene capacidad para endeudarse.

Efectuar inversiones públicas prioritarias que atraigan el estable-

cimiento y desenvolvimiento de la superestructura industrial, comercial, turística o de servicios, a fin de aumentar los recursos propios del municipio a través de los distintos renglones de ingresos que generen esas actividades.

Que se provea de asistencia técnica indispensable para apuntalar al municipio especialmente en lo relativo a implantación de esquemas de cuotas y tarifas que se traduzcan en mayores ingresos que fortalezcan la hacienda pública municipal.

Promover un programa de capacitación permanente dirigido a los funcionarios públicos municipales a fin de que sean capaces de manejar los mecanismos de recaudación y de administración de sus recursos de manera adecuada.

Que los gobiernos municipales aprueben sus propias leyes de ingresos a fin de que éstas sean acordes a la realidad del municipio de que se trate.

Invertir en los servicios públicos prioritarios del municipio como son: alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, ya que a la vez que se generaría empleo, aumentarían los ingresos de la hacienda pública, por el cobro de estos derechos.

Tomando en cuenta que el gravamen de la propiedad raíz, es uno de los mecanismos más importantes en la generación de ingresos directos, es necesario establecer una relación entre los usos del suelo y su impacto en los valores reales de la tierra. Es decir, establecer montos adecuados de la base gravable para el cobro del impuesto predial.

Concientizar a la comunidad en su conjunto sobre la necesidad de un mayor ahorro público, a fin de invertirlo en actividades productivas para lograr el fortalecimiento de la hacienda pública municipal.

CONCLUSIONES GENERALES

- El municipio es anterior al Estado, ya que surge de las ciudades y éstas son anteriores al mismo Estado.

- Al surgir el municipio, las ciudades evolucionaron en gran escala, desarrollándose con esto, la división social del trabajo que vino a mejorar el proceso productivo municipal.

- El municipio griego es el primer antecedente histórico del municipio, en la medida que desde sus inicios ya contaba con una marcada organización administrativa, ya que había funcionarios que se encargaban del orden, de la regularización de mercados y de la cuestión financiera municipal.

- El municipio romano fué el que sistematizó las leyes que regirían al municipio y tenía una organización administrativa muy avanzada, ya que contaba con un órgano colegiado que tenía facultades legislativas y judiciales, además había funcionarios que se encargaban de la seguridad y de la administración de la hacienda pública.

- El proceso de centralización nos fué heredado del municipio romano, ya que al subir Julio César al trono, todas las funciones se centralizaron en la persona del César y posteriormente, este municipio fué implantado en España de donde se pasa el régimen municipal a nuestro país.

- Ya en el municipio español se había establecido un sistema de ingresos dirigido a los señores feudales, pero esto se hizo inicialmente con el

fin de acabar con estos últimos, ya que explotaban en gran medida al municipio, de tal manera que puede decirse que no había en esa época una hacienda pública estructurada.

- El municipio mexicano toma sus características esenciales del municipio romano.
- Los calpullis aztecas, son el antecedente inmediato del municipio en México.
- El ramo de hacienda pública ha sido importante en todos los tiempos, por ser un punto clave en el desarrollo de cualquier comunidad.
- La propiedad raíz fué la que dió origen a la hacienda pública, durante el colonialismo español.
- En la época colonial, la estructura y administración de la hacienda pública era incompleta ya que lo único que se gravaba, eran los bienes propios, y a las personas físicas no se les gravaba de manera ordinaria, sino únicamente en los casos en que no se alcanzaba a cubrir el gasto público.
- Los municipios en la Nueva España siempre se caracterizaron por su centralizada administración, lo que heredaron necesariamente, del municipio español.
- La hacienda pública municipal en el municipio español, fué manejada directamente por el Estado.
- Las siete leyes constitucionales de 1836, no contemplaban aún la autonomía municipal, ya que todos los funcionarios de los ayuntamientos estaban sujetos a la autoridad de prefectos y subprefectos.
- La primera ley que tuvo México en materia de hacienda pública municipal, fue la Ley de Arbitrios que surgió en 1848.

- La Constitución de 1857, no contempló ningún proyecto relativo al municipio, ni estableció tampoco ninguna reglamentación municipal.
- Fué con la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, de 1865, cuando se vió favorecido el ayuntamiento en materia de ingresos ya que en ésta se señalaban ya los bienes propios del mismo y se estableció una oficina que se encargaba de administrar los bienes, había avanzado ya la hacienda pública en relación con la época colonial.
- En 1872, en la república restaurada, se le dan facultades a los ayuntamientos de los puertos para que cobren impuestos, enterando el 72% de los mismos, por lo que puede decirse que es aquí donde se le empieza a dar mayor importancia a la hacienda pública municipal.
- En 1878, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó un acuerdo donde se mencionaban los bienes que le corresponderían al ayuntamiento, sin embargo, no se establecía aún una reglamentación de la hacienda pública municipal que marcara los lineamientos a seguir para la recaudación de ingresos.
- La Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, de 1897, mencionaba ya algunos conceptos de ingresos que debía recaudar el municipio.
- Aparentemente en el porfiriato se le dió mayor importancia a los ingresos municipales, sin embargo, no se le otorgaba aún libertad al municipio para que administrara sus propios recursos sino que todo se manejaba a través de gobernadores y jefes políticos.
- En 1906 se consagró la libertad del municipio, en el sentido de que el programa del Partido Liberal Mexicano pedía la supresión de jefes políticos, la reorganización de los municipios que se habían suprimido hasta la fecha en que se presentaba el programa, y el robustecimiento mu-

nicipal.

- El Pacto de la Empacadora de Pascual Orozco, también contribuyó a lograr la autonomía municipal, ya que pugnaba por una efectiva autonomía de los ayuntamientos de manera que éstos pudieran legislar arbitrios y fondos, y sugería además que los jefes políticos fueran sustituidos por los presidentes municipales.
- Sin duda fué Venustiano Carranza, el padre del municipio libre en México, ya que con su decreto de 1914, que se considera el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional, hacía referencia a la reforma que se haría al artículo 109 de la Constitución de 1857 a fin de implantar el municipio libre en México.
- En todos los planes revolucionarios desde el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 hasta el Pacto de la Empacadora de 1912, se dió gran importancia al municipio libre y un interés muy marcado por la libertad de la hacienda pública municipal.
- Para que el municipio sea capaz de tomar decisiones y satisfacer así las necesidades de la comunidad, es necesario que cuente con recursos económicos suficientes para cumplir con sus funciones de derecho público.
- Los Constituyentes de Querétaro, ya estaban conscientes de la importancia de la hacienda pública es por ello que ésta fué motivo de grandes polémicas, y se pugnaba porque se otorgara al municipio libertad hacendaria.
- Al aprobarse la fracción II del artículo 115 constitucional en 1917, el rubro de hacienda quedó inconcluso y no fué sino hasta las reformas de 1983, cuando se especificaron los ingresos del municipio, sen-

tándose las bases jurídicas para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal.

- El municipio ha formado parte importante tanto en los planes políticos como en los proyectos de los diferentes gobiernos, mismos que han hecho énfasis en el aspecto de hacienda pública municipal, y a pesar de que se ha tenido una visión clara de que el problema fundamental radica en la escasez de recursos, no se ha optado por dar soluciones adecuadas al mismo.
- Las ocho modificaciones que ha sufrido el artículo 115 constitucional de 1917 a la fecha, han ido perfeccionando los planteamientos que pretenden lograr un auténtico municipio libre, sin embargo, es necesario reforzar la economía del mismo, de lo contrario, seguirá siendo municipio libre sólo en teoría.
- La autonomía financiera debe entenderse como la capacidad que tiene el municipio para cumplir con sus funciones de derecho público, otorgando los servicios necesarios a la comunidad y administrando de manera eficaz sus recursos, sin tener que recurrir al estado o al poder central para desarrollar las funciones que la constitución le otorga. Podemos decir entonces que en el municipio de Hidalgo no existe autonomía financiera aunque ésta se encuentre contemplada en el marco jurídico del municipio, ya que sus recursos económicos no son suficientes para cumplir con sus funciones.
- El municipio no necesariamente tiene que estar desligado del Estado para lograr su autonomía financiera ya que ésta no depende de las relaciones que éste tiene con el Estado, sino de la forma en que puede normar sus ingresos y sus gastos, de tal forma que pueda satisfacer las necesidades de la comunidad municipal.
- Se debe considerar la autonomía financiera municipal dentro de los ob-

jetivos generales del Estado a fin de no caer en etnocentrismos contrarios a los intereses nacionales.

- Las reformas a la fracción IV del artículo 115 constitucional dan mayor agilidad a la administración pública ya que simplifican trámites administrativos; contribuyen a lograr el sentido de responsabilidad política y administrativa por parte del municipio ante la comunidad municipal y se logra el desarrollo de los servicios públicos más indispensables para el municipio, sin embargo, el municipio de Hidalgo, Dgo., no está en condiciones de ejercer sus funciones administrativas y financieras de manera regular, ya que carece de recursos económicos, de infraestructura administrativa así como de capacitación adecuada para ejercerlas.
- Las reformas de 1983 a la fracción IV del artículo 115 constitucional no han sido del todo efectivas en el municipio para que éste fortalezca su hacienda pública, toda vez que el hablar de marco jurídico es diferente a hablar de realidad económica del municipio, es decir, el fortalecimiento de la hacienda pública no sólo se logra con un marco jurídico, sino con recursos económicos suficientes para activar el proceso productivo municipal.
- La baja obtención de recursos en el municipio de Hidalgo, no se debe a la falta de marco jurídico, sino a la carencia de recursos propios que le impide suministrar en cantidades suficientes y en calidades adecuadas los servicios públicos urbanos que incentiven el crecimiento económico y la creación de infraestructura y equipamiento básicos para el buen desarrollo de la actividad productiva.
- Actualmente la autonomía financiera del municipio es relativa, ya que la ley de ingresos municipales es aprobada por el Congreso local y el presupuesto de egresos está sujeto a revisión periódica del mismo.
- El municipio de Hidalgo sigue siendo dependiente de la Federación y -

del estado, ya que la mayor parte de sus ingresos provienen de las participaciones.

- El municipio de Hidalgo, Dgo., no es más que un agente del ejecutivo estatal ya que la constitución otorga a la legislatura local, facultad para disolver ayuntamientos limitándose con ello al máximo la autonomía municipal.
- De la suficiencia de recursos depende la autonomía financiera, política y administrativa del municipio.
- El marco jurídico para lograr la autonomía financiera se contempla en la Constitución General de la República, es necesario ahora conocer la realidad del municipio de Hidalgo, a fin de ponerlo en práctica o ajustarlo a la realidad municipal, a través de la ley de ingresos del municipio.
- De nada sirve a un municipio tener una serie de leyes y reglamentos que le sean favorables para lograr su autonomía financiera, sin desconoce la manera en que ha de aplicarlos a su realidad.
- El municipio de Hidalgo, Dgo., está muy lejos de lograr su autonomía financiera, ya que no cuenta con recursos propios que puedan satisfacer las necesidades más apremiantes del mismo y sigue dependiendo en gran medida de las participaciones federales.
- La hacienda pública municipal es el punto clave para lograr el desarrollo del municipio, ya que del fortalecimiento de ésta, depende el grado de desarrollo de la comunidad.
- En el municipio de Hidalgo, existe un equilibrio entre ingresos y gastos, pero ello no quiere decir que el municipio ya tenga satisfechas sus necesidades, ya que carece de los servicios públicos indispensables para el buen desarrollo de la comunidad.

- La tesorería municipal es muy importante, ya que a través de ésta, se lleva a cabo la administración de la hacienda pública.
- El presupuesto de egresos constituye otro elemento importante para el buen funcionamiento de la hacienda pública, ya que a través de éste se controla el monto y destino del gasto público durante un año. En el municipio de Hidalgo se utiliza el presupuesto por objeto del gasto por su fácil aplicación.
- No es posible salir del subdesarrollo si no se le presta atención adecuada a todos y cada uno de los municipios a fin de hacerlos productivos.
- Es necesario que los municipios aprueben sus propios proyectos de ley de ingresos, a fin de que éstos sean acordes a su realidad.
- El municipio de Hidalgo, al ser un municipio rural, no cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, por lo que será necesario reactivar su economía aplicando las propuestas mencionadas anteriormente.
- El municipio de Hidalgo recauda un porcentaje muy bajo por concepto de ingresos directos ya que para 1988, éstos sólo representaron el 10.2% del total de ingresos.
- En términos absolutos, los ingresos que percibió el municipio de Hidalgo, fueron ascendentes de 1983 a 1988, sin embargo, si se hace referencia al porcentaje que representaban cada uno de los conceptos en el período de referencia, podemos concluir que los derechos y las participaciones tuvieron una tendencia descendente en 1988, por lo que puede decirse que la reforma de 1983, sólo ha solucionado en parte el problema del municipio en cuestión, ya que sus ingresos siguen siendo bajos y sigue dependiendo en gran medida de la federación.
- El municipio de Hidalgo, destina la mayor parte de sus ingresos a gas-

to corriente por lo que puede decirse que de continuar así, no le será posible ser promotor de su propio desarrollo. Es necesario entonces elevar el nivel productivo del mismo a fin de que éste sea capaz de destinar recursos a gasto de inversión.

- Por otro lado, podemos decir que los recursos crediticios no han cumplido íntegramente con su función de apoyar el desarrollo municipal, esto se debe a diferentes causas, entre ellas, destacan la falta de conocimiento por parte de las autoridades municipales, de las fuentes y tipos de financiamiento; la carencia de políticas de financiamiento adecuadas a las necesidades del municipio, y una programación financiera limitada.
- La hacienda pública de Hidalgo, Dgo., es muy raquítica y esto se debe principalmente a la nula capacidad productiva que tiene el municipio y en segundo lugar, a la falta de capacitación y asistencia técnica de los funcionarios municipales.
- Resultó válida la hipótesis: Los cambios al marco jurídico son decisivos puesto que sientan las bases para que el municipio logre su desarrollo de manera autónoma. A partir de las reformas de 1983, los municipios ya cuentan con facultades para administrar sus recursos y convertirse en promotores de su propio desarrollo, sin embargo, la incertidumbre centralizadora plantea un reto a las autoridades municipales para hacer uso de las facultades que la constitución les confiere .

En efecto, la centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas municipales como es el caso de la falta de recursos financieros, la imposibilidad del ahorro y capitalización, bajo el nivel de producción de bienes y servicios, la escasa capacidad de endeudamiento, y la deficiente organización administrativa, este es el caso del municipio de Hidalgo, Dgo.

- Los municipios pueden ser autónomos en los aspectos económico y polif-

tico, sin embargo, hay que tomar en cuenta que no todos los municipios cuentan con recursos naturales suficientes ni con medios de producción para explotarlos.

- Resultó válida en parte, la hipótesis: Aún cuando las reformas a la fracción IV del artículo 115 constitucional de febrero de 1983, confieren al municipio la libre administración de su hacienda, ésta sigue siendo deficiente por falta de mecanismos de recaudación adecuados . Se dice que resultó válida en parte porque el municipio de Hidalgo, - tiene como problema fundamental, como ya se mencionó anteriormente, - la nula capacidad productiva del mismo, de tal forma que la falta de mecanismos de recaudación, sólo es una de las causas por las que este municipio no recauda suficientes recursos, sin embargo, la principal la constituye la pobreza de sus condiciones económicas.
- Se podría pensar en que el Estado (entendiendo al Estado como una institución establecida en interés de la sociedad en su conjunto para fines de mediación y conciliación a los antagonismos a que inevitablemente da origen la existencia social), estudiara las características específicas de cada municipio, a fin de saber hasta que punto éste necesita apoyo económico, una vez definida esta cuestión, se destinarían recursos al municipio que más los necesitara, a fin de que éste pudiera lograr su máximo desarrollo y avanzar al ritmo de los municipios más avanzados. Esto implicaría necesariamente un mejor nivel de vida para la comunidad municipal.
- Es necesario por otro lado, que el Estado impulse el desarrollo municipal a nivel general y no sólo en los municipios que en un momento dado le pueden redituar ganancias, si sigue haciéndose de esta manera, nuestro país nunca saldrá del subdesarrollo.
- Si el municipio es la célula básica del sistema político mexicano, también debe serlo del sistema económico, ya que es del municipio precisa-

mente de donde parte o debería partir la producción.

- No debe dejarse a la deriva a los ayuntamientos para que sólo con el marco jurídico y las arcas vacías, decidan lo que ha de producirse o lo que ha de hacerse para reactivar su economía e integrarse al proceso productivo. Es necesario entonces que el Estado como ente superior y abstracto, realice el segundo paso para lograr la descentralización política y económica a través del fortalecimiento municipal, esto sólo se logrará en la medida que aumente el interés por parte del mismo Estado, por todos y cada uno de los municipios, brindándoles el apoyo económico y la asesoría técnica necesarios.
- Una vez que el municipio cuente con recursos económicos suficientes para desarrollarse de manera autónoma, satisfaciendo las necesidades de su comunidad, será el momento de dejarlo que tome sus propias decisiones políticas y económicas que la Constitución le confiere.
- Las reformas al artículo 115 constitucional, se hicieron con el propósito de contrarrestar la centralización, promoviendo el fortalecimiento de la institución municipal, sin embargo, no todos los municipios han percibido los beneficios del proceso de descentralización, este es el caso del municipio de Hidalgo, que a pesar de haber hecho un esfuerzo importante, no ha podido salir del subdesarrollo, a pesar de estas reformas.
- Las únicas administraciones públicas locales que han formado una base sólida para el verdadero proceso descentralizador, han sido aquellas que cuentan con suficiente autonomía financiera, de tal forma que el municipio rural sigue siendo subdesarrollado y continúa marginado de dicho proceso.
- La política de descentralización, amplió el proceso destinado a apoyar la capacidad de los gobiernos locales para resolver sus propias necesi-

dades; aprovechando de manera eficiente los recursos humanos, financieros y naturales de que disponen; tratando de mejorar los niveles de vida y promoviendo su autosuficiencia. De esta manera, la teoría de la descentralización tiene sus principales bases en el fortalecimiento municipal, mismo que se fundamenta en la reforma municipal de febrero de 1983.

- La descentralización implica necesariamente un fortalecimiento de la estructura económica, política y administrativa, tanto para las entidades federativas como para el municipio y esto se reflejará en el mismo desarrollo del país.
- La verdadera descentralización municipal, sólo se logrará fortaleciendo la hacienda pública, prestando servicios públicos que satisfagan las necesidades de la comunidad y generando empleos suficientes para la población económicamente activa del municipio.
- Con las últimas reformas al artículo 115, se ha asentado el marco legal para que el municipio pueda administrar sus recursos a fin de lograr su autosuficiencia económica y un mayor bienestar social.
- Si tomamos en cuenta que las funciones del gobierno municipal consisten en ejercer autoridad, prestar servicios públicos y organizar social y políticamente al municipio, así como promover y regular el desarrollo económico, podemos decir que las tres funciones anteriores son dependientes de esta última, ya que en la medida en que el municipio cuenta con mayores recursos financieros, podrá prestar mayores servicios públicos, esto trae necesariamente como consecuencia, un mayor bienestar social que implica a la vez, una mayor estabilidad social y la legitimación del poder municipal.
- La política de descentralización de la vida nacional, debió haber surgido paralelamente con planes y programas de desarrollo, acordes a la

realidad de cada uno de los 2378 municipios que forman el país, a fin de que todos pudieran acceder al proceso descentralizador y no pasara lo que está sucediendo ahora, "los de adelante corren mucho y los de atrás... se quedarán", que es el caso de los municipios desarrollados (7.6%) y el caso de los municipios marginados (67.8%), respectivamente.

¿Constituirá el 7.6% del total de los municipios del país un resultado representativo y satisfactorio a la política de descentralización de la vida nacional? Desde luego que no, si se pretende fortalecer el federalismo, éste se integra por 2378 municipios y cada uno por igual requiere de atención específica a fin de poder lograr su autonomía.

A N E X O S :

ANEXO No. 1

El presente anexo constituye la parte sustantiva de la investigación de campo, ya que contiene las opiniones de 50 funcionarios municipales y de 100 miembros de la comunidad, sobre el tema que nos ocupa.

Este anexo se considera de gran importancia porque a través de la investigación de campo, pudimos darnos cuenta de las deficiencias de la hacienda pública así como de las demandas de la comunidad municipal que no son satisfechas por falta de recursos financieros.

Este anexo es fundamental y básico para entender la situación y problemática actual del municipio de Hidalgo, Dgo., ya que es información obtenida de quienes están viviendo directamente la realidad municipal, - como son: los funcionarios públicos y la comunidad del municipio que nos ocupa.

Es necesario mencionar aquí que en un principio, el contenido de este importante anexo, se había incluido en la parte sustantiva de este trabajo de investigación, por considerarlo de gran relevancia para la investigación realizada, sin embargo, por cuestiones metodológicas, fue necesario pasarlo a la parte destinada a los anexos, sin embargo, consideramos que aún encontrándose en esta parte, su contenido sigue siendo de gran importancia ya que contiene datos de gran importancia que nos ayudan a comprender la situación y problemática actual del municipio que constituye nuestro objeto de estudio.

Pasemos pues a conocer los datos obtenidos en la investigación de campo realizada para complementar y dar mayor consistencia al trabajo realizado.

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS MUNICIPALES
Y A LA COMUNIDAD SOBRE EL TEMA

A fin de complementar y dar una mayor consistencia a la presente investigación, se elaboraron 150 entrevistas sobre el tema que nos ocupa, 50 de éstas dirigidas a funcionarios municipales y 100 elaboradas especialmente para la comunidad municipal.

Entre los funcionarios municipales entrevistados se encuentran: el Presidente Municipal, el Secretario del H. Ayuntamiento, el Tesorero, el Síndico, los Regidores, la Presidente del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el personal de Recaudación de Rentas, los Jueces de Paz, - Comisariados Ejidales, así como ex-presidentes municipales que de alguna manera siguen colaborando con la presidencia municipal para lograr el desarrollo del municipio.

Por lo que respecta a la comunidad municipal, se entrevistaron campesinos, obreros, empleados públicos y amas de casa, lo anterior por considerarlos una muestra representativa de la totalidad de la población del municipio.

A. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS DIRIGIDAS A FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Los resultados de las entrevistas dirigidas a funcionarios municipales fueron las siguientes:

El 68% de los entrevistados consideró que las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, fueron favorables para el municipio; el 24% opinó que medianamente, es decir, fueron favorables en algunos aspectos; el 4% consideró que no fueron favorables y el 4% restante lo ignora.

En base a lo anterior, puede decirse que la mayor parte de los funcionarios municipales sí han notado el cambio jurídico generado por las reformas de 1983 al artículo mencionado, y lo consideran favorable para el municipio. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no ha sido gran cosa lo que se ha avanzado en materia de autonomía financiera municipal, en el municipio de Hidalgo, ya que la mayor parte de los ingresos que obtiene este municipio, son producto de participaciones y no de los ingresos directos.

Por lo que se refiere a infraestructura administrativa, el 36% de los entrevistados opinó que si se cuenta actualmente con una infraestructura adecuada para la captación de recursos económicos; el 40% consideró que medianamente; y el 24% mencionó que no se cuenta con tal infraestructura.

Como podemos darnos cuenta, la mayor parte de los entrevistados consideraron que la infraestructura para la captación de recursos, no es del todo adecuada, por lo que será necesario que ésta se refuerce o se implemente, de lo contrario esto seguirá repercutiendo de manera negativa en la hacienda pública y en la comunidad municipal en su conjunto.

En lo que se refiere a la actualización del marco jurídico de la

hacienda pública, el 60% de los funcionarios municipales mencionó que sí se cuenta actualmente en el municipio con leyes hacendarias actualizadas; el 12% afirmó que no se cuenta con tales leyes; el 8% aclaró que medianamente y el 20% restante, lo ignora.

De lo anterior se deduce que el municipio de Hidalgo sí cuenta con leyes actualizadas que le permiten conocer su competencia tributaria, - sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunos conceptos (como es el caso de los mencionados en la Ley de Ingresos del municipio), no son aplicables a la realidad municipal, y aunque exista la ley actualizada, no es posible aplicar esas disposiciones, por las mismas condiciones del municipio.

Otra de las limitaciones que impide la aplicación de las leyes actualizadas en el municipio, es la falta de asistencia técnica para la interpretación de las mismas, y un dato que podemos utilizar para reafirmar este supuesto, consiste en que el 20% de los funcionarios municipales desconoce si existen esas leyes, porcentaje realmente alto, lo cual quiere decir que es necesaria una capacitación periódica sobre las leyes y reformas hacendarias que permita a los funcionarios municipales aplicar las leyes de una manera adecuada.

Por lo que respecta al catastro, el 36% de los entrevistados mencionó que sí se cuenta con catastro actualizado; el 40% afirmó que no se cuenta con tal actualización; el 12% aclaró que medianamente; y el 12% restante, lo ignora.

Si bien es cierto que el impuesto predial constituye actualmente en el municipio de Hidalgo, la fuente más importante de impuestos, también es cierto que el municipio no cuenta con un catastro actualizado que permita recaudar de manera adecuada los impuestos que este concepto debe generar.

Con respecto a la participación de la comunidad, el 44% de los fun-

cionarios municipales mencionó que la comunidad sí participa en la realización de obras públicas; el 52% aclaró que algunas veces; y el 4% restante afirmó que no hay tal participación.

De lo anterior se deriva que la comunidad tiene una actitud participativa en el municipio, sólo hace falta que se le organice de una manera adecuada para que empiece a producir.

Por lo que se refiere a capacitación, el 32% de los entrevistados mencionó que los empleados que operan la hacienda pública municipal, si tienen una capacitación periódica; el 24% aclaró que medianamente; el 24% afirmó que no hay tal capacitación y el 20% restante, lo ignora.

Como podemos darnos cuenta, los funcionarios que operan la hacienda pública, si reciben capacitación periódica, sin embargo, esta no ha sido suficiente para que se recauden de manera adecuada sus ingresos, - ya que como se mencionó en el capítulo anterior, se desconoce aún en gran parte el proceso de recaudación de ingresos.

Con respecto a la asistencia técnica, el 41% de los funcionarios entrevistados, mencionó que sí se cuenta con ésta para el manejo de la hacienda pública; el 12.5% opinó que medianamente; el 34% afirmó que no se cuenta con tal asistencia técnica y el 12.5% restante, lo ignora.

A pesar de que efectivamente se le ha proporcionado asistencia técnica al municipio en cuestión, ésta no ha sido suficiente ya que aún existen muchas fallas en el sistema de recaudación.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la hacienda municipal, el 41% de los funcionarios mencionó que sí se ha fortalecido económicamente el municipio con las reformas de referencia; el 41% opinó que se ha fortalecido en parte; el 12.5% afirmó que no se ha logrado tal fortalecimiento; y el 5.5% restante, lo ignora.

Como pudimos darnos cuenta con el análisis realizado en el capítulo anterior, efectivamente el municipio ha captado más recursos que en 1983, sin embargo, esto ha sido poco significativo, ya que lo recaudado no es suficiente para cubrir las necesidades de la comunidad municipal; y el objetivo de estas reformas, era precisamente el de otorgar autonomía financiera al municipio.

Por lo que se refiere a la suficiencia de recursos para cubrir los gastos del municipio, el 12.5% de los entrevistados mencionó que los recursos captados anualmente sí son suficientes para cubrir el presupuesto; el 29% aclaró que medianamente; el 54% afirmó que no son suficientes y el 4.5% restante, lo ignora.

Como podemos darnos cuenta, la mayoría de los entrevistados consideró que los impuestos no son suficientes para cubrir las necesidades del municipio y efectivamente, aunque en las cuentas públicas del municipio se registró superávit, durante la mayor parte del período que nos ocupa (1983-1988), a excepción de 1986, los ingresos no son suficientes para cubrir las necesidades de la comunidad municipal, ya que es realmente poco lo que se destina a gasto de inversión, precisamente porque no hay recursos que pudieran destinarse a tal concepto.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos que hace falta para el mejor funcionamiento de la hacienda pública municipal, la situación fué la siguiente:

El 64% de los funcionarios entrevistados afirmó que es necesario que se aumenten las participaciones federales y estatales; el 24% se inclinó por la capacitación y asistencia técnica; el 10% optó por que se realice un estudio de cada comunidad a fin de abrir o generar fuentes de empleo; y el 2% restante, se refirió al mejor manejo de recursos.

De lo anterior se deriva que la mayoría de los funcionarios municipales no están preparados aún para enfrentar los retos que implica la au-

tonomía financiera municipal, en el sentido de que consideran que la hacienda pública del municipio en cuestión sólo mejorará con un aumento a las participaciones federales y estatales. Si bien es cierto que éste es uno de los aspectos que podría mejorar la hacienda pública del municipio de Hidalgo, hay otros factores que se consideran de importancia para que se logre tal objetivo, uno de ellos consiste en reactivar la economía del municipio a través de un estudio detallado de cada comunidad, a fin de aprovechar sus recursos y lograr que éste sea productivo, y en base a esto poder incrementar los ingresos directos, contribuyendo así a fortalecer la hacienda pública y a mejorar las condiciones de vida de la comunidad municipal.

Pasemos ahora a conocer lo que piensa la comunidad municipal sobre el tema que nos ocupa.

B. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS DIRIGIDAS A LA COMUNIDAD MUNICIPAL

De una muestra representativa, de 100 elementos de la comunidad, se detectó que el 93% de la misma, tiene más de 10 años de vivir en el municipio; el 3% tiene menos de un año; el 3% tiene de 1 a 5 años; y el 1% restante, tiene de 6 a 10 años radicando en la localidad. Por lo que puede decirse que la mayor parte de la comunidad ha vivido los cambios que ha tenido el municipio durante el período que nos ocupa, por lo cual son muy significativas sus aportaciones con respecto al tema que constituye nuestro objeto de estudio.

Por otro lado, es necesario mencionar aquí que el 98% de la comunidad entrevistada, tiene un ingreso familiar de menos de 400 mil y 600 mil pesos mensuales, lo cual quiere decir que la mayoría de los entrevistados tienen un ingreso muy bajo y sufren las consecuencias de la pobreza

del municipio y por consiguiente, no aportan ingresos por concepto alguno a la hacienda municipal, sino que por el contrario, representan un problema para el municipio, ya que en su mayoría carecen de fuentes de empleo y por lo tanto, tienen fuertes problemas económicos para sostener a sus familias.

Por otro lado, se detectó que el 62% de la comunidad seleccionada, tiene más de 35 años; el 19% entre 30 y 45 años; el 10% entre 24 y 29 años; y el 9% tiene entre 18 y 23 años.

En base a lo anterior podemos decir que la comunidad en general es madura y por tanto, es difícil que salgan del municipio. Podrían entonces aprovecharse estos recursos para que laboren en la realización de obras y servicios públicos que se realicen en el mismo municipio, a cambio, desde luego, de una remuneración, así a la vez que se obtiene mano de obra barata, se beneficiaría en gran medida a la comunidad desempleada.

Por otra parte, es necesario mencionar que el 50% de los entrevistados son campesinos; el 3% obreros; el 5% empleados públicos; el 3% trabaja por su cuenta y el 39% son amas de casa.

Como podemos darnos cuenta, gran parte de la comunidad municipal, está integrada por campesinos y amas de casa, esto implica que residen de manera permanente en el municipio y por lo tanto, están interesados en su proceso de desarrollo, porque además han sufrido de por vida, las carencias que tiene el mismo.

Sólo el 10% de los entrevistados no sabe leer ni escribir; el 30% terminó la primaria; el 45% tiene secundaria incompleta; el 12% terminó la secundaria; el 1% tiene nivel bachillerato y el 21% tiene otros estudios.

De lo anterior se deriva que en general la comunidad municipal tie-

ne un grado más o menos aceptable de preparación; elemento importantísimo que debería utilizarse para lograr el desarrollo municipal mediante el aprovechamiento de esos recursos.

En base a los datos anteriores, se aplicaron preguntas sobre el tema que nos ocupa, a esta misma muestra, y los resultados fueron los siguientes:

En cuanto a servicios públicos que pudieran contribuir al fortalecimiento de la hacienda municipal, son muy pocos los que se prestan en el municipio, veamos que piensa la comunidad al respecto:

El 9% de los entrevistados mencionó que falta alumbrado público; el 18.5% afirmó que se carece de agua potable y alcantarillado; el 13% mencionó la necesidad del servicio de limpia; el 9.5% aclaró que los rastros son deficientes; el 9% enunció la falta de panteones; el 14% contempló la falta de panteones y centrales de abasto; el 12% afirmó que faltan calles, parques y jardines; y el 15% restante se quejó de falta de seguridad pública y tránsito deficiente.

Derivado de lo anterior, podemos decir que se carece de todos los servicios públicos en mayor o menor medida pero todos los servicios hacen falta en el municipio.

Según los resultados de las entrevistas, la prioridad número uno es el servicio de agua potable y alcantarillado (18.5%), este es un servicio indispensable y además rentable para el municipio, ya que es uno de los derechos más significativos para la hacienda municipal, por lo que será necesario proveer de este servicio a la comunidad municipal, por ser una inversión redituable.

La prioridad dos la constituye la falta de seguridad pública y tránsito deficiente (15%), por lo que también deberá incrementarse este servicio a fin de obtener mayores ingresos en el municipio.

La prioridad tres, según las entrevistas realizadas, la constituye la falta de mercados y centrales de abasto (14%), indiscutiblemente este es un servicio indispensable para la comunidad, ya que obtendrían a precios más bajos los artículos de primera necesidad, además este servicio sería también rentable al municipio pues constituiría una fuente permanente de ingresos.

Es necesario entonces que el municipio invierta básicamente en estos tres servicios públicos, en un corto plazo, ya que precisamente por ser indispensables a la comunidad, ésta pagaría sus impuestos en forma oportuna y se incrementaría así la hacienda municipal a la vez que se cubrirían en parte las necesidades más apremiantes de la comunidad en su conjunto.

Con respecto al pago de impuestos, el 51% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo con los impuestos por obras y servicios públicos que el gobierno fija; el 39% declaró no estar de acuerdo; el 3% no paga impuestos y el 7% lo ignora.

Como podemos darnos cuenta, la comunidad municipal está dispuesta a seguir pagando sus impuestos, sin embargo, el municipio carece de presupuesto para invertir en todos los servicios públicos y por lo tanto, sigue obteniendo ingresos muy bajos.

Con respecto al desarrollo del municipio, el 58% de la comunidad entrevistada, afirmó estar dispuesta a participar con su trabajo a fin de que se logre un mayor desarrollo municipal; el 6% no está dispuesta a participar y el 36% enunció participar dependiendo de quien organice el trabajo, lo cual quiere decir que la mayor parte de la comunidad está dispuesta a cooperar con su trabajo a fin de sacar al municipio de las condiciones socioeconómicas en que se encuentra.

Por otro lado, el 80% de la comunidad entrevistada, declaró que sí

participa con el presidente municipal para llevar a cabo obras y servicios públicos; el 17% mencionó que participa en ocasiones y el 3% aclaró que no participa.

Como podemos darnos cuenta, la mayoría de la comunidad participa de manera regular en el proceso de desarrollo municipal, y está dispuesta a seguir colaborando, sin embargo, es necesario que se organicen de una manera adecuada estos recursos, a fin de que el municipio tenga resultados satisfactorios en un corto plazo, y en base a esto pueda fortalecer su hacienda pública.

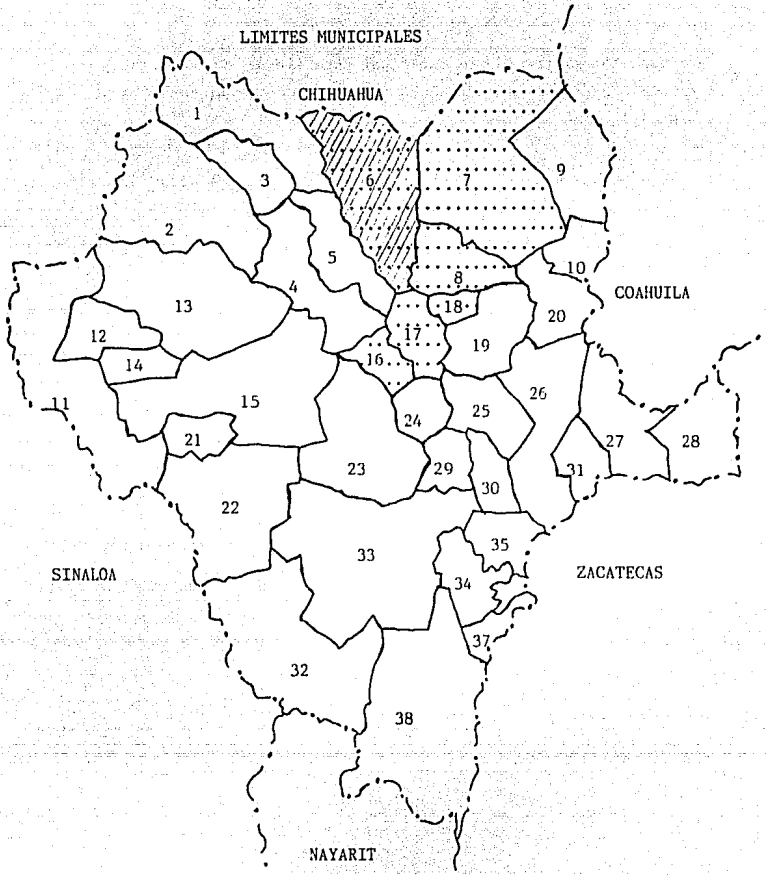
Con respecto a la información que reciben los gobernados por parte de la Presidencia Municipal, el 64% de los entrevistados mencionó que no reciben una información periódica sobre las obras y servicios públicos que se realizan en el municipio; el 22% afirmó que si se les informa al respecto; y el 14% restante, declaró que en algunas ocasiones reciben esta información.





Esto se explica perfectamente si recordamos que el municipio realiza obras y servicios públicos muy esporádicamente, ya que carece de recursos para invertir en los mismos.

En síntesis, lo anteriormente expuesto es lo que piensan tanto los funcionarios municipales como la comunidad, sobre el tema que constituye nuestro objeto de estudio.

ANEXO No. 2

LIMITES MUNICIPALES



-  HIDALGO, DGO.
-  LIMITE ESTATAL
-  LIMITE MUNICIPAL
-  SUBREGION A2-ARIDA AGRICOLA.

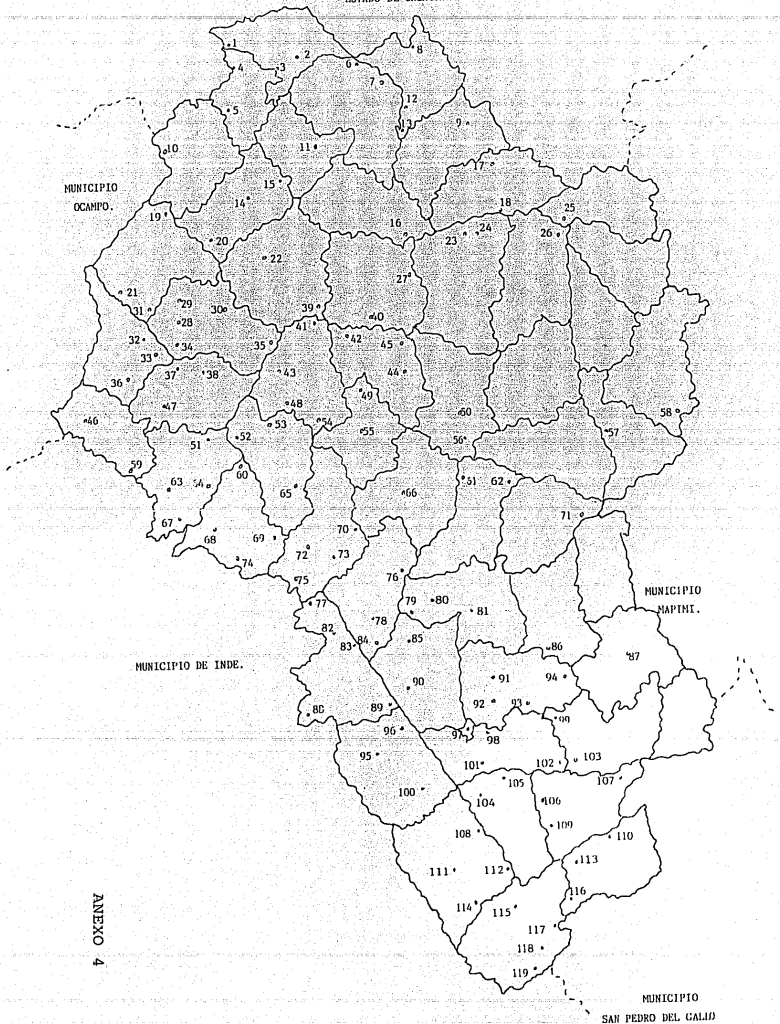
ANEXO No. 3

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1) OCAMPO | 20) CIUDAD LERDO |
| 2) GUANACEVI | 21) OTAEZ |
| 3) SAN BERNARDO | 22) SAN DIMAS |
| 4) EL ORO | 23) CANATLAN |
| 5) INDE | 24) SAN JUAN DEL RIO |
| 6) HIDALGO | 25) PEÑON BLANCO |
| 7) MAPIMI | 26) CUENCAME |
| 8) SAN PEDRO DEL GALLO | 27) GENERAL SIMON BOLIVAR |
| 9) TLAHUALILO | 28) SAN JUAN DE GUADALUPE |
| 10) GOMEZ PALACIO | 29) PANUCO DE CORONADO |
| 11) TAMAZULA | 30) GUADALUPE VICTORIA |
| 12) TOPIA | 31) SANTA CLARA |
| 13) TEPehuANES | 32) PUEBLO NUEVO |
| 14) CANELAS | 33) DURANGO |
| 15) SANTIAGO PAPANQUIARO | 34) NOMBRE DE DIOS |
| 16) CONETO DE COMONFORT | 35) POANAS |
| 17) RODEO | 36) VICENTE GUERRERO |
| 18) SAN LUIS DEL CORDERO | 37) SUCHIL |
| 19) NAZAS | 38) MEZQUITAL. |

LOCALIDADES DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, DGO.

ESTADO DE CHIHUAHUA.



ANEXO 4

MUNICIPIO
SAN PEDRO DEL GALLO

LOCALIDADES DEL MUNICIPIO DE HIDALGO, DGO.

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| 1.- Bloques | 22.- La Caballada |
| 2.- El Mimbres | 23.- Las Carboneras |
| 3.- El Mimbres Dos | 24.- El Paso de las Sandías |
| 4.- Los Pomas | 25.- El Portento |
| 5.- La Parida | 26.- El Ancón |
| 6.- San Antonio | 27.- Los Gavilanes |
| 7.- El Cadillal | 28.- Rodríguez |
| 8.- La Palma | 29.- Noria del Torreoneño |
| 9.- Santa Cecilia | 30.- La Lajilla |
| 10.- San Sebastián | 31.- Noria del Coyote |
| 11.- El Mezquite | 32.- Los Reyes |
| 12.- El Potrerito | 33.- Revolución |
| 13.- San José | 34.- Primer Puente |
| 14.- San Ignacio | 35.- El Tesoro |
| 15.- Guadalupe | 36.- Lucero |
| 16.- San Fermín | 37.- Benjamín Urías |
| 17.- Chaparral | 38.- Las Brujas |
| 18.- Las Iglesias | 39.- San Ignacio |
| 19.- Chombos | 40.- El Tecolote |
| 20.- La Victoria | 41.- San Miguel |
| 21.- Santa Teresa | 42.- El Once |

43.- San Juan Bautista

44.- La Morita

45.- El Saucito

46.- El Cortijo

47.- La Escondida

48.- Santa Eugenia

49.- La Lechera

50.- Boquilla de Patos

51.- El Carrizo

52.- El Mirador

53.- Las Amapolas

54.- La Gloria

55.- La Parida

56.- Santa Genoveva

57.- Bellavista

58.- Tres Plazas

59.- El Saucito

60.- La Resolana

61.- La Fortuna

62.- San Juan

63.- El Caballo

64.- Román Arreola

65.- Los Alamos

66.- La Soledad

67.- Valle Verde

68.- Cruz Roja

69.- San José de la Mimbrera

70.- Los Lobos

71.- Atotonilco

72.- La Espinera

73.- El Mimbres

74.- Ojo de Agua

75.- La Botella

76.- La Guitarrilla

77.- La Española

78.- Las Carmelitas

79.- Mesa El Abra

80.- El Ojito

81.- El Retiro

82.- Ureta

83.- La Doce

84.- La Sabina

85.- Palo Blanco

86.- Cruces

87.- El Orégano

88.- La Purísima

89.- La Esperanza

90.- La Magdalena

91.- El Carmen

92.- El Junco

93.- Las Peñitas

94.- San Juan

- 95.- San Jorge Viejo
- 96.- San Jorge
- 97.- La Zarca
- 98.- El Refugio
- 99.- El Oloté
- 100.- La Nueva
- 101.- El Ciento Quince
- 102.- El Cíbulo
- 103.- Agua Nueva
- 104.- El Ciento Veinte
- 105.- El Arenal
- 106.- Palo Chino
- 107.- Guadalupe II
- 108.- Ignacio Valencia
- 109.- San Isidro
- 110.- La Gloria
- 111.- Las Playas
- 112.- Villa Unión
- 113.- Los Marcos
- 114.- Nuevo San Bernardo
- 115.- Las Pintas.
- 116.- El Papalote
- 117.- Cieneguilla
- 118.- Las Amarillas
- 119.- El Coyote.

ANEXO No. 5

RELACION DE PRESIDENTES MUNICIPALES
QUE HAN FUNGIDO EN HIDALGO, DGO.,
DE 1921 A 1990.

<u>NOMBRES</u>	<u>PERIODO</u>
1.- JOSE MARIA DEL AVELLANO	AGOSTO DE 1921 A DICIEMBRE DE 1922
2.- LUCIANO ITUARTE REYES	ENERO DE 1923 A DICIEMBRE DE 1924
3.- JOSE ORTIZ CHAVARRIA	ENERO DE 1925 A MAYO DE 1925
4.- LEOCADIO ARZOLA AVILA	MAYO DE 1925 A ENERO DE 1926
5.- MIGUEL DEL AVELLANO BARRAZA	ENERO DE 1926 A MAYO DE 1926
6.- JORGE LOPEZ LOPEZ	MAYO DE 1926 A OCTUBRE DE 1926
7.- MIGUEL DEL AVELLANO BARRAZA	NOVIEMBRE DE 1926 A ENERO DE 1927
8.- LEOCADIO ARZOLA AVILA	FEBRERO DE 1927 A OCTUBRE DE 1927
9.- JOSE MARIA DEL AVELLANO	NOVIEMBRE DE 1927 A DICIEMBRE DE 1927
10.- FRANCISCO GALVAN	ENERO DE 1928 A FEBRERO DE 1928
11.- LEOCADIO ARZOLA AVILA	FEBRERO DE 1928 A DICIEMBRE DE 1928
12.- JOSE MARIA DEL AVELLANO	ENERO DE 1929 A ABRIL DE 1929
13.- ANTONIO ORTIZ CHAVARRIA	ABRIL DE 1929 A SEPTIEMBRE DE 1932
14.- MIGUEL RAMIREZ ESQUIVEL	OCTUBRE DE 1932 A NOVIEMBRE DE 1932
15.- VALENTIN VALENZUELA C.	NOVIEMBRE DE 1932 A DICIEMBRE DE 1932
16.- PORFIRIO ARREOLA ALVARADO	ENERO DE 1933 A DICIEMBRE DE 1934
17.- VALENTIN VALENZUELA G.	ENERO DE 1935 A JUNIO DE 1935

18.- SALVADOR ARISTA	JULIO DE 1935 A FEBRERO DE 1936
19.- ANTONIO SOSA ESTRADA	MARZO DE 1936 A SEPTIEMBRE DE 1936
20.- JOSE DE LA LUZ SOSA	SEPTIEMBRE DE 1936 A DICIEMBRE DE 1936
21.- JOAQUIN VARELA	ENERO DE 1937 A DICIEMBRE DE 1938
22.- MARCELO MORALES	ENERO DE 1939 A MAYO DE 1939
23.- ANTONIO SOSA ESTRADA	MAYO DE 1939 A MAYO DE 1939
24.- RAMON ESPINOZA ANTUNEZ	JUNIO DE 1939 A SEPTIEMBRE DE 1939
25.- ENRIQUE RODRIGUEZ	OCTUBRE DE 1939 A DICIEMBRE DE 1939
26.- LUCIANO ITUARTE REYES	ENERO DE 1940 A DICIEMBRE DE 1940
27.- JOSE ORTIZ CHAVARRIA	ENERO DE 1941 A JULIO DE 1941
28.- RICARDO ROSALES NAJERA	AGOSTO DE 1941 A AGOSTO DE 1941
29.- EFREN GARCIA	SEPTIEMBRE DE 1941 A MARZO DE 1942
30.- JOSE C. GUERRA	MARZO DE 1942 A ABRIL DE 1942
31.- CASIMIRO BENAVIDEZ	MAYO DE 1942 A AGOSTO DE 1942
32.- JUAN LIVAS S.	SEPTIEMBRE DE 1942 A DICIEMBRE DE 1944
33.- SALVADOR CARRASCO REYES	ENERO DE 1945 A DICIEMBRE DE 1946
34.- JOSE MENDEZ GALLEGOS	ENERO DE 1947 A DICIEMBRE DE 1949
35.- ABRAHAM BELKOTOSKI ROSALES	ENERO DE 1950 A OCTUBRE DE 1952
36.- VALENTIN VALENZUELA C.	OCTUBRE DE 1952 A DICIEMBRE DE 1952
37.- MANUEL GONZALEZ VAZQUEZ	ENERO DE 1953 A ABRIL DE 1954
38.- J. ASCENCION VALENZUELA A.	ABRIL DE 1954 A MAYO DE 1954
39.- VALENTIN VALENZUELA C.	JUNIO DE 1954 A AGOSTO DE 1956
40.- CLAUDIO CISNEROS AGUIRRE	SEPTIEMBRE DE 1956 A AGOSTO DE 1959
41.- FRANCISCO ITUARTE SANCHEZ	SEPTIEMBRE DE 1959 A AGOSTO DE 1962
42.- ALVARO ORTIZ SOSA	SEPTIEMBRE DE 1962 A AGOSTO DE 1965

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 43.- ARISTEO ARREOLA ROACHO | SEPTIEMBRE DE 1965 A AGOSTO DE 1968 |
| 44.- ANGEL FAUDO BENAVIDES | SEPTIEMBRE DE 1968 A AGOSTO DE 1971 |
| 45.- JOSE ESTRADA ESTRADA | SEPTIEMBRE DE 1971 A AGOSTO DE 1974 |
| 46.- JOSE MA. VARELA GARIVAY | SEPTIEMBRE DE 1974 A AGOSTO DE 1977 |
| 47.- RAMON DE LA CRUZ ESPINOZA | SEPTIEMBRE DE 1977 A AGOSTO DE 1980 |
| 48.- SANTIAGO SAENZPARDO DE LA CRUZ | SEPTIEMBRE DE 1980 A AGOSTO DE 1983 |
| 49.- ANTONIO MARTINEZ JUAREZ | SEPTIEMBRE DE 1983 A AGOSTO DE 1986 |
| 50.- SOCORRO MEDRANO MORALES | SEPTIEMBRE DE 1986 A AGOSTO DE 1989 |
| 51.- ANTONIO MARTINEZ JUAREZ | SEPTIEMBRE DE 1989 A _____. |

BIBLIOGRAFIA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Derecho administrativo, México, Porrúa, 1983.
- AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo.- Formas de gobierno indígena, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- AGUIRRE R., Enrique.- Finanzas municipales, Tesis, Escuela Nacional de Economía, México, UNAM, 1970, 165 pp.
- ALBA GONZALEZ, Manuel.- La coordinación administrativa en México, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1983.
- ALMADA, Carlos F.- La administración estatal en México, Partes I, II, III y IV, México, INAP, 1982.
- ALONSO MARTINEZ, Tomás.- Planeación y desarrollo municipal, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1987.
- ALTIERI, Italo.- Manual de administración municipal, México, BANOBRAS, - 1974.
- ALVAREZ CANTORAL, Fernando.- "El catastro lo maneja el Estado proporcionando ciertos servicios de apoyo a los municipios", en Décima Reunión Nacional de Funcionarios de Catastro, Memoria, Acapulco, Gro., - INDETEC, 1983.
- ALVAREZ RENDUELES, José Ramón.- La hacienda pública y el medio ambiente, Madrid, ENAP, 1973.
- ANGULO HINOJOSA, Cintia.- La reforma al federalismo fiscal su aplicación en la administración estatal como instrumento promotor de desarrollo estatal: el caso del estado de Veracruz 1976-1982, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1984.
- ARELLANO, Rafael.- "Catastro Municipal", en: Quinta Reunión Nacional de Catastro, Memoria, Tampico, Tamps., INDETEC, 1977.

- ARNAIZ AMIGO, Aurora.- Antecedentes del municipio libre en México, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977.
- AZCARATE, Gumersindo de.- Municipalismo y regionalismo, (Colección Administración y Ciudadano: 9), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, 382 pp.
- BANOBRAS.- Semestre Municipal, 2o. Semestre, México, 1981.
- BARRERA NOVELO, Miguel José.- La administración en los programas de desarrollo de la comunidad rural, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1972.
- BETELHEIM, Charles.- Revolución cultural y organización industrial en China, México, Siglo XXI, 1985.
- BORRAYO GONZALEZ, Rosa del Carmen.- Los gravámenes federales en el sistema de participaciones, Revista INDETEC No. 45, México, 1986.
- BUCHANAN, James M.- La hacienda pública en un proceso democrático, Tr. José R. Alvarez Rendueles, Madrid, Aguilar, 1973.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho constitucional mexicano, 4ª Edic., México, Porrúa, 1984.
- CABEZAS MASSES, Ramiro.- Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales, Caracas, Venezuela, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN), 1968.
- CALVILLO, Manuel.- La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento, Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del D.F. en 1824, Tomo I, México, 1974.
- CAPLAN, Benedicto.- Finanzas municipales, CICAP, Proyecto 214, O.E.A., - Buenos Aires, Argentina, 1983.
- CARPIZO, Jorge.- "Sistema Federal Mexicano", en: Los sistemas federales del Continente Americano, México, F.C.E.- UNAM, 1972.
- CASTAÑEDA NIEBLA, Ma. Belén Guadalupe.- La administración pública de 1786 al primer tercio del siglo XIX, México, Siglo XXI, 1982, 383 pp.
- CASTELAZO R., José.- Apuntes sobre administración pública, México, INAP, 1982.

- CASTORENA, J. Jesús.- El problema municipal mexicano, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1982, 133 pp.
- CASTREJON GARCIA, Gabino E.- El procedimiento económico-coactivo, México, F.C.E., 1978, 102 pp.
- CAVAZOS GALVAN, Ricardo, et. al.- "La contribución de mejoras: un concepto tributario esencial para el fortalecimiento de la hacienda municipal" en: Semestre Municipal, 2o. Semestre 1981, Ed. BANOBRAS, México, 1981.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.- El desafío municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1984, 317 pp.
- _____.- El municipio mexicano, Secretaría de Gobernación, México, -- 1985, 623 pp.
- _____.- Estudios Municipales No. 9, "Financiamiento y Servicios Públicos Municipales", Secretaría de Gobernación, México, 1986.
- _____.- Estudios Municipales No. 1, "Autonomía Financiera y Hacienda Pública Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- _____.- Los municipios de Durango, Colección Enciclopedia de los municipios de México, Secretaría de Gobernación, México, 1988, 183 pp.
- COLIN, Mario.- El municipio, Colección Divulgación Histórica, México, -- F.C.E., 1978, 145 pp.
- CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO.- Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Dgo., Durango, Dgo., H. LVII Legislatura (1986-1989), 1989.
- _____.- Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, Durango, Dgo., H. LVII Legislatura (1986-1989), 1989.
- _____.- Ley de División Territorial, Durango, Dgo., H. LVII Legislatura (1986-1989), 1988.
- _____.- Ley del Municipio libre, Durango, Dgo., H. LVII Legislatura (1986-1989), 1989.
- _____.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, Durango, Dgo., 1988.
- CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Oaxaca, Oax., CEDIPSA, 1986.

- CRISTOBAL ORTIZ, Fortino.- La coordinación administrativa entre los gobiernos estatal y municipal (estudio de un caso), Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1975, 175 pp.
- CRUZ LUCATERO, José L.- La empresa paramunicipal una opción para descentralizar la actividad socioeconómica del estado mexicano, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1987.
- CUEVA, Mario de la.- "La Constitución Política" en: México 50 años de Revolución, Tomo III, México, F.C.E., 1961.
- ECHAZARRETA CEBALLO, José S.- Bases para la capacitación administrativa municipal en México, lineamientos de un programa tipo, el caso - del estado de Yucatán, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1982, 194 pp.
- ESTRADA ESTRADA, José.- Monografía del municipio de Hidalgo, Dgo., Villa Hidalgo, Dgo., 1974.
- FLORES CRUZ, Cipriano.- "Algunas reflexiones sobre la administración pública en las entidades federativas de México", en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 2, México, INAP, 1981.
- FRAGA, Gabino.- Derecho administrativo, México, Porrúa, 1983.
- GARCIA FAJARDO, Edmundo.- El fortalecimiento financiero del gobierno local, un caso: el municipio José Azueta, Gro., México, F.C.E., 1979, 171 pp.
- GARCIA SANCHEZ, José.- El municipio, México, Porrúa, 1986.
- _____.- El municipio sus relaciones con la federación, México, Porrúa, 1986, 352 pp.
- GARZA, Sergio Francisco de la.- Historia, naturaleza y gobierno, México, Jus, 1947.
- _____.- Derecho financiero mexicano, México, Porrúa, 1981.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO.- Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Durango, Periódico Oficial No. 10, 4 y 8 de junio de 1972, Durango, 1972.
- _____.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, Durango, Dgo., 1980.

- _____. - Plan Estatal de Desarrollo, Durango 1987-1992, Durango, Dgo., 1987.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA.- Ley de Hacienda Pública Municipal, Compilación Legislativa Municipal, Sonora, 1985.
- GONZALEZ ESPARZA, Héctor.- Análisis del ingreso y gasto municipal comparado con el estado y la federación en México (1940-1970), caso concreto, el municipio de Monterrey, Tesis, Facultad de Economía, Monterrey, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976, 241 pp.
- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel.- Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana, México, F.C.E., 1954.
- HIRARTA HERRERA, José L.- Competencia impositiva de la federación, el estado y los municipios, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1977, 135 pp.
- HOYO D'ADONA, Roberto.- Sistema nacional de coordinación fiscal, Programa de Especialización en Administración Tributaria, Modelo I, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1985.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.- Autonomía y financiación de las haciendas municipales, Madrid, Servicio de Publicaciones Ministerio de Hacienda, 1982, 542 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.- La contabilidad y la cuenta pública municipal, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 5, México, INAP, 1985.
- _____. - Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 3, México, INAP, - 1985.
- INAP-BANOBRAS.- Manual de la obra pública municipal, México, 1988.
- _____. - Manual de hacienda pública municipal, México, 1988.
- _____. - Manual de administración municipal, México, 1987, 150 pp.
- _____. - Manual de empresas paramunicipales, México, 1987, 116 pp.
- _____. - Manual de reglamentación municipal, México, 1987, 119 pp.
- INDETEC.- Curso sobre sistemas y procedimientos de la administración hacendaria municipal, México, 1983.

- _____. - Curso para el desarrollo de las haciendas públicas municipales, Guadalajara, Jal., 1987.
- _____. - Manual de organización para las tesorerías de los municipios del país, México, 1983.
- _____. - Administración del patrimonio municipal, Guadalajara, Jal., 1985.
- _____. - La cuenta pública municipal, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1987.
- _____. - Revista de hacienda municipal, Nos. 14, 16, 18 y 23, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1986.
- _____. - Manual de contabilidad municipal, 2ª. Ed., Guadalajara, Jal., 1986.
- _____. - Curso sobre sistemas y procedimientos de la administración hacendaria municipal, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1985.
- _____. - Programa de especialización en administración tributaria, Recaudación, Modulo 03, Guadalajara, Jal., 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.- Finanzas públicas estatales y municipales 1970-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984, 162 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, México, UNAM, 1985.
- ITURRIAGA DE LA FUENTE, José N.- La hacienda pública con el presidente Plutarco Elías Calles, México, F.C.E., 1971, 421 pp.
- JIMENEZ OTLALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge.- Los municipios de México, (Comp.), México, Instituto de Investigaciones Sociales, -- UNAM, 1978, 216 pp.
- LECHUGA MORENO, Roberto.- El análisis de sistemas en la administración pública, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1985, 152 pp.
- LOPEZ ALCANTARA, José A.- Trayectoria jurídica del municipio en México, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1987.
- LOPEZ AUSTIN, Alfredo.- La constitución real de México-Tenochtitlán, Seminario de Cultura Náhuatl, México, UNAM, 1961.

- LUQUE RODRIGUEZ, Oscar.- Proyecto de desarrollo agropecuario en la región noroeste de México, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1984, 258 pp.
- MACUNE JR., Charles W.- El Estado de México y la federación mexicana, - México, F.C.E., 1978.
- MADRID HURTADO, Miguel de la.- Elementos de estudios de derecho constitucional, 2ª. Ed., México, Porrúa, 1980.
- _____.- "Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional", en: Gaceta - Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Octubre 1982 - Marzo de 1983, Núm. 8-9, México, INAP, 1983.
- MARGAIN MANATOU, Emilio.- Introducción al estudio del derecho tributario mexicano, México, UASLP, 1979.
- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl.- El municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional, México, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, 1975, 134 pp.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo.- La administración estatal y municipal de México, México, INAP, 1985, 303 pp.
- MAZARIEGOS RAMOS, Ileana.- El poder del municipio, Antología, 108 pp.
- MC. GREGOR, Douglas.- El administrador profesional, México, Diana, 1976.
- MONTAÑO, Agustín.- Manual de administración municipal, México, Trillas, 1978.
- MONTES RESENDIZ, Dolores.- La hacienda municipal del Estado de México, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1979, 132 pp.
- MORAL RUIZ, Joaquín del.- Hacienda central y haciendas locales en España 1845-1905, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- MORENO FIERRO, Enrique.- Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional y materia de municipios y leyes federales aplicables, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1985.
- NOYA PALENCIA, Mario.- Temas constitucionales, México, UNAM, 1978.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario.- Elementos jurídico-históricos del municipio en México, México, UNAM, 1979.

- MUSGRAVE, Richard A.- Teoría de la hacienda pública, Madrid, Aguilar, 1969, 663 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés.- El municipio, Instituto Municipal de Banobras, México, 1981, 260 pp.
- .- El municipio su evolución institucional, Colección de Cultura Municipal, publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981.
- .- La reforma municipal, México, Porrúa, 1979.
- OLMEDO, Raúl.- La estructura del poder del municipio rural en México, México, INAP-CONACYT, 1984.
- .- Economía de la ficción, México, Grijalvo, 1985.
- ORTIZ COBOS, Leonardo.- Finanzas municipales en México, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1976.
- ORTIZ RUIZ, Miguel.- El Fondo de Fomento Municipal y las participaciones federales a los municipios, Revista INDETEC No. 48, Guadalajara, Jal., 1987.
- PALAVICINI, Felix F.- Historia de la constitución de 1917, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980., T.I y II.
- PERALTA ZAMORA, Margarita.- La hacienda pública municipal en México y el presupuesto por programas, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1980.
- PHILIP, Taylor E.- Economía de la hacienda pública, Madrid, Aguilar, 1960, 625 pp.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio.- Introducción a la administración pública de México, T. I y II., México, INAP, 1984.
- PREST, A. R.- Hacienda pública, Tr. Enrique Fuentes Quintana, Madrid, Gre dos, 1967.
- PREZA AGUILAR, Carlos.- El municipio en México, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1985.
- RETAKKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo.- El federalismo y la coordinación fiscal, Coloquio sobre el Federalismo y la Coordinación Fiscal (1978: México), México, UNAM, 1981, 94 pp.

- RIOFRIO VILLAGOMEZ, Eduardo.- Teoría presupuestaria municipal y su aplicación en Hispanoamérica, Quito, Ecuador, Casa de la Cultura, 1958.
- ROBLEZ MARTINEZ, Reynaldo.- El municipio, México, Porrúa, 1985, 182 pp.
- ROMERO FLORES, Jesús.- Anales históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, México, F.C.E., 1939.
- ROSA LUNA, Salvador de la.- El nuevo municipio, Tesis, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1987.
- RUIZ MASSIEU, José F.- Estudios de derecho político de los estados y municipios, México, Porrúa, 1986, 199 pp.
- SANCIPRIAN MERCADANTE, Pedro.- La coordinación administrativa en el estado y sociedad capitalista, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1985, 183 pp.
- SAYEG HELU, Jorge.- Federalismo y municipalismo mexicanos, México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1984, 149 pp.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Código Fiscal de la Federación, México, 1988, 276 pp.
- _____.- Ley de Coordinación Fiscal, México, 1989.
- _____.- La Hacienda Pública, México, S.H.C.P., 1983.
- SECRETARIA DE GOBERNACION.- Mensaje de toma de protesta del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, S.G., 1o. de Diciembre de 1932.
- SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS, Gerencia General en el estado de Durango.- Boletín Mensual, Vol. I., No. 1, Junio de 1974, Durango, 1974.
- TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho constitucional mexicano, 17a. Ed., México, Porrúa, 1980.
- _____.- Leyes fundamentales de México, México, Porrúa, 1983.
- UGARTE CORTES, Juan.- La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, México, Porrúa, 1985, 281 pp.
- VIDAL DUEÑAS, Héctor V.- El sistema de participaciones federales en México, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1984.
- VILLALOBOS LOPEZ, José.- Finanzas y empresas públicas municipales, Premio de Estudios Municipales 1986, CNEM, México, Secretaría de Gobernación, 1986.

VIVIAN GARCIA, Isabel J. - La política financiera del Estado Mexicano - 1976-1982, México, F.C.E., 1985, 121 pp.

XLIV LEGISLATURA FEDERAL.- Hacienda municipal, Iniciativa de Reformas al artículo 115 constitucional, México, 1959.

ZARAGOZA ESCOBEDO, José A.- Los convenios de adhesión y colaboración administrativa como instrumento en las decisiones administrativas de las entidades federativas, Guadalajara, Jal., INDETEC, 1986.