

334
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

**"HACIENDA PUBLICA, SU ESTRUCTURA Y
SOBERANIA EN EL REGIMEN FEDERAL DE LOS
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO."**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LOPEZ GARCIA JORGE



MEXICO, D. F.



1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**A MI SR. PADRE VICTOR LOPEZ
LEYVA QUIEN HA SABIDO SER MI
MEJOR AMIGO Y GRACIAS A SU
EJEMPLO, HE LOGRADO UNA
PEQUEÑA META.**

**A MI SRA. MADRE CLAUDIA GARCIA
FLORES QUIEN CON SU AMOR
INFINITO, SU COMPRESION Y
APOYO HAN LOGRADO TENER FE EN
LOS MAS ALTOS IDEALES.**

**AL SR. RODOLFO FERNANDEZ
SCHIAVON POR SU NOBLE Y
GENEROSO APOYO: MORAL Y
ECONOMICO, SU EJEMPLO
ENTRAÑABLE VIVIRA EN MI PARA
SIEMPRE.**

**AL SR. LIC. MIGUEL VAZQUEZ
ROBLES POR SUS CATEDRAS
FORMATIVAS, SU PALABRA
ALENTADORA DE MAESTRO Y
AMIGO, Y SU GRAN CARIÑO A
NUESTRA ESCUELA.**

**A MI QUERIDA ESCUELA FACULTAD
DE DERECHO, EN DONDE ABREVE
EL CONOCIMIENTO JURIDICO, PERO
SOBRE TODO ME FORJO UN
ESPIRITU UNVERSITARIO ENTRE
AMIGOS Y MAESTROS.**

**A MIS GRANDES MAESTROS; QUE
CON SUS HORAS DE CATEDRA
DIERON SENTIDO A MI VIDA, EN
ESPECIAL: AURORA ARNAIS, AMIGO
FRANCISCO NAVARRO ORTIZ,
GENARO GONGORA PIMENTEL,
MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES,
MARGARITA FUCHS BUBADILLA,
HUMBERTO ENRIQUE TIRADO
GUTIERREZ, RUSSELL CERON
GRAJALES.**

INDICE:

Página

INTRODUCCION

CAPITULO.....1

LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....2

1.1 En la colonia.....2

2.2 En el México independiente.....10

2.3 Después de la Revolución.....18

3. CONSTITUCION QUE LA HAN REGULADO.

3.1 La Constitución de 1824.....24

3.2 La Constitución de 1836.....25

3.3 La Constitución de 1857.....28

3.4 La Constitución de 1917.....30

CAPITULO II

SITUACION ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.....37

**1. EL MUNICIPIO COMO ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA
POR REGION.**

1.1 Régimen jurídico, características.....37

**2.2 Regulación de las facultades fiscales impositivas propias
del municipio, disposiciones que las rigen.....42**

2.3 Prestación de servicios públicos, características.....51

3. LA VIDA MUNICIPAL.....54

3.1 Tipología municipal.....54

3.2 Municipios metropolitanos.....56

3.3 Municipios urbanos.....58

3.3 Municipios semiurbanos.....60

3.5 Municipios rurales.....63

4. LA INEQUIDAD PRESUPUESTAL.

4.1 El presupuesto de egresos municipal.....	67
4.2 El proceso presupuestario.....	71
3.3 Tabla de ingresos y egresos de los municipios más representativos del Estado de México, años 1991-1992.....	75
3.4 Tabla de ingresos y egresos brutos de los municipios por Entidad Federativa: Estado de México	77

CAPITULO III

FORMACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

1. RUBROS EN QUE SE DIVIDE E INTEGRA.....	80
3.1 INGRESOS ORDINARIOS.....	82
3.1 Productos.....	83
3.2 Impuestos.....	85
3.3 Derechos.....	92
3.4 Aportaciones de mejoras.....	94
3.5 Aprovechamientos.....	96
3.6 Participaciones federales.....	99

4. INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

4.1 Créditos o empréstitos.....	112
4.2 Subsidios.....	114

CAPITULO IV

TESORERIA MUNICIPAL.

1. TESORERIA MUNICIPAL, DEFINICION E IMPORTACION.....	119
2.1 Diagnóstico y diseño de sistemas administrativos.....	120
2.2 Formulación y actualización de manuales administrativos.....	124
2.3 Manual de organización.....	125
2.4 Manual de procedimientos.....	128

3. FUNCIONES OPERATIVAS.

3.1 Determinaciones de obligados al pago de contribuciones.....	133
3.2 Confronta de pagos con obligados.....	134
3.3 Formulación de relación de incumplidos.....	134
3.4 Liquidación de créditos resultantes de la fiscalización.....	135
3.5 Verificación de ingresos de aportaciones voluntarias y otras obligaciones.....	135
3.6 Verificación del cumplimiento de obligaciones de tipo formal.....	136

4. FISCALIZACION INTERNA.....137

4.1 Actividades de fiscalización interna.....	138
---	-----

5. FISCALIZACION EXTERNA.....141

5.1 Actividades de fiscalización externa.....	142
---	-----

6. LA CUENTA PUBLICA MENSUAL MUNICIPAL..... 145

7. ASESORIA Y CAPACITACION ADMINISTRATIVA..... 152

CAPITULO V.

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LA ACTUALIDAD EN LA PERSPECTIVA DE UN AUTENTICO FEDERALISMO FISCAL..... 159

1. FEDERALISMO FISCAL.....159

1.1 Definición.....	159
---------------------	-----

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL..... 160

3.1 Financiamiento mediante emisión de moneda.....	160
--	-----

3.2 Financiamiento mediante endeudamiento.....	161
--	-----

3.3 Financiamiento mediante imposición.....	163
---	-----

4. CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL..... 168

4.1 Financiamiento estatal por subsidios.....	175
---	-----

5. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	177
5.1 Concepto.....	177
5.2 Organismos hacendarios federales.....	178
5.3 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.....	179
5.4 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.....	180
5.5 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas...181	
5.6 Junta de Coordinación Fiscal.....	182
6. COORDINACION FISCAL Y HACENDARIA FEDERAL.....	183
CONCLUSIONES.....	185
BIBLIOGRAFIA.....	189

INTRODUCCION.

En el presente trabajo de tesis se hará un estudio histórico del municipio, desde su implantación, pero en sentido especial en lo referente a sus finanzas públicas la evolución que han mostrado las mismas en cuanto a su integración; así como las Constituciones que han regulado la vida institucional de nuestro Municipio hasta la Constitución del 5 de febrero de 1917. El enfoque histórico explicará los aspectos socio-políticos y económico-culturales que nuestra Nación ha mostrado, para conformarse como un Estado de Derecho; en seguida se analizará el régimen jurídico de nuestra Municipio como parte integrante de uno de los tres niveles de Gobierno, sus facultades fiscales-impositivas propias que le otorga la Ley de Ingresos Municipales, así como los servicios públicos que presta, las características de los mismos; incluyendo la vida municipal enmarcada dentro de la tipología propia de cada Municipio, así como la inequidad presupuestal que se observa en cuanto a la elaboración de su presupuesto de egresos teniendo como base los ingresos financieros disponibles por Ley.

Se estudiará con detenimiento las finanzas públicas municipales que integran la hacienda municipal, ya que son la base y el motor fundamental que permiten el desenvolvimiento de la mayor parte de las actividades del Municipio para constituirse en un activo o pasivo promotor del desarrollo en infraestructura, así como la prestación de servicios públicos en una forma amplia y de calidad que permita

satisfacer las necesidades de la población asentada en el territorio, se analizará como se integran los rubros que componen la hacienda municipal, para que se tenga un panorama más entendible de su funcionamiento y comprender con ello porqué se siguen conservando niveles de pobreza en las finanzas lo que origina un franco retroceso en el desarrollo social, económico, de infraestructura, e institucional de nuestro Municipio. Para que los ingresos tanto ordinarios como extraordinarios de las finanzas públicas del Municipio tengan buenos niveles de recaudación, fiscalización, y cobranza es necesario e indispensable contar con una organización administrativa de las finanzas públicas municipales lo que permitirá un mejor desempeño de las actividades hacendarias realizadas por el órgano encargado que es la Tesorería Municipal, misma que realiza la planeación, recaudación, fiscalización y cobranza de las contribuciones que por Ley le corresponden al Municipio. Por eso se estudiará la Tesorería Municipal, ya que es de gran importancia su funcionamiento, de ella dependen la integración y el manejo de los recursos financieros que forman la Hacienda Pública Municipal.

También se desglosará en el capítulo correspondiente el aspecto de nuestro Federalismo Fiscal, que en realidad es un centralismo Fiscal mismo que se ha traducido en una absorción de facultades tributarias propias de las Entidades Federativas, quienes han cedido espacio fiscal y soberanía tributaria a la Federación y esto ha originado que las finanzas públicas de los Estados y Municipios se encuentren en constante insolvencia y haya una mayor dependencia de las finanzas

públicas federales; esto exige un cambio total para aplicar un auténtico régimen fiscal federal para Estados, Municipios y Federación, para otorgar mayores recursos económicos en una forma equitativa a las Hacienda Públicas de los tres niveles de Gobierno. Y finalmente las conclusiones a las que se llegan en este estudio, mismas que expresan la necesidad de cambio en la conceptualización de las atribuciones que tiene cada nivel de Gobierno no sólo en lo que se refiere a las facultades fiscales, si no en su conjunto para alcanzar el desarrollo institucional que es tan necesario en los umbrales del nuevo milenio.

SUMARIO.

CAPITULO I

LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1 En la colonia.

1.2 En el México Independiente.

1.3 Después de la Revolución.

2.- CONSTITUCIONES QUE LA HAN REGULADO.

2.1 La Constitución de 1824

2.2 La Constitución de 1836

2.3 La Constitución de 1857

2.4 La Constitución de 1917.

CAPITULO I.

LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

II En la colonia.

La organización que dió inicio a la conquista española, pero en especial a la Nueva España, fue el Municipio, ya que: **"En España, el Municipio fue la base de la reconquista. En América, el Municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un Municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz". (1).**

El Municipio en la Nueva España, fue concebido como organización social, política y administrativa al igual que en España, ya que era la base fundamental en que se desarrollaría la incipiente sociedad compuesta por españoles peninsulares, criollos, nativos de América y más tarde los mestizos y la gran cantidad de castas en que se dividía la nueva sociedad mexicana.

El régimen colonial se caracterizó por predominar la

1. Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. (Historia municipal de México). México. U.N.A.M. 1995. p. 111.

explotación exagerada y excesiva de los recursos naturales y materias primas de América, principalmente minerales preciosos en especial oro y plata; además los acreedores del reino español eran los que disfrutaban de las riquezas provenientes de América, ya que la Casa de Contratación de Sevilla era continuamente vaciada y en éstos términos la Corona Española estaba hipotecada, aunada la prohibición española en cuanto a impedir el establecimiento de industrias productoras de bienes y servicios, así como facilitar el desenvolvimiento comercial con otros países para incrementar el desarrollo económico y productivo de la Nueva España, reduciéndose únicamente a un comercio entre la Metrópoli y la Nueva España.

Por ello se explica una gran pobreza y subdesarrollo en los tres siglos de colonia, aunado a ello las características más sobresalientes del gobierno municipal:

- 1.- Se registró una mayor predominancia en el manejo de los puestos públicos de los Ayuntamiento por parte de los españoles peninsulares en detrimento de los criollos nacidos en América.**
- 2.- La venta pública de cargos concejiles limitó en gran medida la participación de la población.**

- 3.- La figura municipal llegó a América en plena decadencia, después de la derrota comunera de Villalar en abril de 1521.
- 4.- Había coexistencia de municipios españoles e indígenas, estos últimos diferenciados por sus usos, costumbres y tradiciones.
- 5.- Se le dio gran impulso a una política de colonización más que a una política de economía y empleo.
- 6.- Predominó el poder centralista de la Corona española en cuanto a la designación y venta de cargos concejiles en los Ayuntamientos.

La falta de incentivación económica profundizó una total dependencia y estancamiento en el subdesarrollo municipal en la colonia, propiciando que: "La situación económica del Estado de México durante la época colonial estuvo sujeta a la producción agrícola y cultivo de caña de azúcar, a la explotación de minas de plata y oro en Temascaltepec, Sultepec, Valle de Bravo, Tlataya, Amatepec y Zacualpan; de las haciendas pulqueras de Otumba y Texcoco. De los obrajes instalados en San Felipe del Obraje, Texcoco y Sultepec (lana), Toluca (jabón), Valle de Bravo (arrees para bestias), Almoloya de Juárez (sillas de montar, Sultepec, Temascaltepec, Tejujilco, Valle de Bravo, Calimaya y Tenancingo

(empuntado de rebozos), Cupulhuac, Mexicaltzingo y Acambay (transportación de mercancías)". (2)

Los municipios y sus respectivos cabildos contaron a su disposición con dos clases de bienes para cumplir con su cometido: los comunes y propios. Siendo los comunes del disfrute de todo el vecindario y su conservación correspondía al Municipio; los propios proporcionaban beneficios económicos a los Ayuntamientos destinados en su mayoría al gasto público.

Otro tipo de bienes que proporcionó ingresos al Municipio fueron los arbitrios. Por tal motivo los únicos bienes que servían al municipio como fuente de ingresos para el gasto público fueron los bienes propios y los que constituían los arbitrios.

La definición de los bienes propios era la siguiente, "Como dice la tercera Partida, Tit. 28, ley 10" "Apartadamente son del común de cada ciudad o villa. Se entendía los que no se disfrutaban en común, sino que se arrendaban o se administraban directamente por el Ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, para que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a los más necesitaran contribuir sólo para llevar déficit que quedara. Los propios eran bienes rústicos o urbanos y

2. Los municipios del Estado de México. Colección Enciclopedia de los municipios de México. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1988. p. 8.

ya vimos tocante a estos últimos, que al trazar la población se dejaba en la plaza un lugar donde el consejo había de mandar construir tiendas, para dedicar las rentas a los gastos. También, al fundarse una población habían de señalársele tierras, solares y dehesas con el carácter de propios, siempre sin perjuicio de tercero". (3)

Los bienes propios, en general eran inmuebles ya sea terrenos o edificios con un carácter de inalienables cuyas rentas o productos generados eran para el Municipio que los destinaba al gasto público.

En cuanto a los arbitrios eran impuestos determinados ya sea por el Virrey o Rey y bien pronto pasaron a formar la columna vertebral en la economía municipal.

"Los arbitrios consistían en:

1.- Sisas.

2.- Derramas.

3. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 183.

3.- Contribuciones.

4.- Concesiones." (4)

La sisa fue un impuesto que gravaba a determinada obra o servicio, cabe destacar que había excepciones a este impuesto y ello lo determinaba el Rey o Virrey.

Las derramas consistían en aportaciones que debían hacer las poblaciones por gastos ordinarios que eran de interés común; o extraordinarios, que afectaban el bienestar colectivo, pero siempre fueron las derramas determinadas en cuanto a su proporción por los cabildos de los Municipios y en especial por las autoridades coloniales.

Se llegó a establecer una especie de coordinación o delegación de facultades tributarias con este tipo de arbitrios, ya que las principales poblaciones celebraban un encabezamiento con el Tesoro Real para el pago de impuestos establecidos en su favor, y eran los municipios de las principales poblaciones quienes se encargaban de cobrarlo, obteniendo con ello un beneficio económico que aumentaba el ingreso a su hacienda. Los indios se exceptuaban en

4. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 186.

cuanto a las derramas por disposición del Rey, sólo podían gravárseles en la construcción de puentes que fueren para su beneficio.

En cuanto a las concesiones estas correspondían o eran otorgadas por el Rey a determinadas municipalidades y consistían en rentas.

Cabe destacar que desde la época colonial comenzó a regir una centralización fiscal en favor de la Real Hacienda, ya que ésta era quien gravaba y percibía la mayor parte de los impuestos establecidos en los hechos imponibles, además le restaba autonomía fiscal en el cobro y determinación de los impuestos a los Municipios dejándoles un reducido margen en su favor y con ello propició un descenso en el desarrollo de la vida municipal; si bien el municipio logró perdurar en la época colonial se debió más a la cooperación colectiva en provecho de las vecindades.

La Real Hacienda fue una institución colonial de gran importancia y su estructura se concentró de la manera siguiente:

"1.- La Superintendencia general de Real Hacienda de Indias, era la autoridad suprema, cuya residencia era Madrid formaba parte de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias.

2.- La Junta Superior de Real Hacienda, cuya residencia era la Ciudad de México, estaba integrada del superintendente subdelegado, del regente de la audiencia, del fiscal de Real Hacienda y del ministro más antiguo contador o tesorero general del ejército y Real Hacienda, siendo secretario de esta junta el contador general de propios y arbitrios, con voz informativa.

3.- El intendente, que su actuar se circunscribía a su respectiva jurisdicción territorial.

4.- La Junta Municipal que actuaba en cada ciudad, villa o lugar de españoles, incluyendo la capital de la Intendencia estaba integrada por el alcalde ordinario de primer voto más antiguo que la presidía, dos regidores y el procurador general o sindico; el Ayuntamiento no podía mezclarse en las funciones de la junta de propios y arbitrios".
(5).

Las juntas municipales de propios y arbitrios tenían las siguientes atribuciones y facultades:

5. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 185.

A) Se encargaban de realizar las posturas de las bienes propios vigilando que no hubiese vicios en el remate, procurando ser el arrendamiento mayor de un año, menor de cinco pero con autorización de la Junta Superior de Hacienda y justificando la razón. Nombraban a un mayordomo o depositario quien recibía todos los ingresos provenientes de propios y arbitrios por cuenta y razón. Los ingresos invariablemente eran depositados cada tres meses, en una arca de tres llaves, estando cada llave al encargo de distintas personas mismas que no se podían confiar las llaves por ningún motivo o razón.

2.2 En el México Independiente.

Los problemas políticos surgidos en Europa, principalmente la invasión francesa a España, ocasionaron que Napoleón Bonaparte hiciera abdicar al Monarca español Carlos IV y su hijo Fernando VII poniendo en su lugar a su hermano José Bonaparte, "de hecho y de derecho significaban la anulación del Gobierno Real Metropolitano". (6).

Todos esos acontecimiento de carácter político repercutieron

6. Ibid. p. 249.

directamente en la Nueva España, ocasionando posiciones que dieron motivo a ideas como las del Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien exponía que la soberanía era del pueblo, depositada en sus instituciones y gobernantes. Más adelante el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla inicia la gesta heroica de independencia un 15 de septiembre de 1810, resaltando la independencia de la Nueva España, la abolición de la esclavitud aunque reconocía la autoridad de Carlos IV y Fernando VII, el ideal de Hidalgo era que los criollos accedieran a los cargos civiles y eclesiásticos más altos para dirigir los destinos de la Patria. Fue el Cura de Carácuaro, Don José María Morelos y Pavón quien expuso magistralmente, en su carta los "Sentimientos de la Nación", la organización política del México Independiente.

La Constitución de Cádiz surgió de la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, "dicha constitución fue promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas, lo hizo en México expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación". (7).

La importancia más relevante de la constitución Gaditana en

7. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. México, U.N.A.M. 1979. p. 47.

su aplicación fugaz, fue de tal impacto que logró darle un impulso de vitalidad a la vida institucional que significó el municipio.

"En síntesis, reinstauró:

1.- El sistema de elección popular directa.

2.- La no reelección de los funcionarios municipales.

3.- Su renovación cada cuatro años". (8)

Cabe señalar que las innovaciones más trascendentes fueron al Ayuntamiento, que se integró de un número de regidores en proporción al número de habitantes, y que los cargos dentro del Consejo Municipal pasaron a ser obligación ciudadana. No obstante los avances en materia política dentro de la vida municipal, le restó avances en una materia de igual importancia: la económica; ya que con el establecimiento de los jefes políticos, que resultaron tan nefastos porque los Ayuntamientos quedaron sometidos al régimen centralista, además se perdió con ello la autonomía municipal en una materia fundamental: la de su hacienda.

8. Ochoa. Campos, Moisés. Ob. cit. p. 261.

"La Carta de 1812, en su art. 332, sentó precedente al disponer:

"Si se ofrecieron obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, o podrán imponerse éstos, sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destine, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales propios." (9).

Esto nos explica el porque de la decadencia en forma preocupante de la vida municipal, ya que su actuación quedó bajo vigilancia y revisión de la diputación de la provincia respectiva y del jefe político que como autoridad era intermediaria entre ésta y los consejos o cuerpos municipales.

El nacimiento del México independiente fue doloroso, ya que en nuestro país se comenzaba a adquirir su rostro jurídico que le habría de dar una vida más institucional dentro de un Estado de Derecho y ello

9. Ibid. p. 281.

explica la gran inestabilidad y cambios continuos, tanto en su forma de gobierno como en su organización jurídica en el territorio nacional, y es allí donde se gestaron los cambios más trascendentes e importantes.

Los acontecimientos surgidos en esta etapa nos explican el cambio de Gobierno Federal a Centralista y viceversa.

"El Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos según el artículo 309 de la Constitución de Cádiz". (10).

Una vez consumada la independencia de México, al ser firmados los Tratados de Córdoba, en donde le reconocían la independencia a México por el último virrey español Don Juan O'Donoju. El Congreso Constituyente, mediante un decreto de fecha 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter Interino, tal como lo había hecho el Plan de Iguala, obligando tanto a autoridades civiles como militares sujetarse a las bases constitucionales.

El surgimiento de dos grupos políticos que rivalizaron por disputar y controlar el poder político, profundizó en gran medida la crisis política y económica tanto de México independiente como de sus

10. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 263.

provincias y municipalidades: tales grupos estaban constituidos por los liberales y conservadores.

"El 4 de enero de 1824, fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y sancionada el 4 de octubre de ese año, por el Congreso General Constituyente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos". (11).

Esta Constitución Federal dejó en completa libertad a las entidades federativas en cuanto a su organización interior, siempre y cuando no se opusieran a la misma, no hizo mención alguna sobre los municipios; de los artículos más importantes de dicho ordenamiento jurídico son los siguientes:

"Art. 49. Las Leyes o decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

III.- Mantener la independencia de los Estados entre sí, en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta constitución.

11. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Ob. cit. p. 56.

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llevar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los Estados.

Art. 161. Cada Estado de la Federación tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva". (12).

El Estado de México, su territorio sirvió para la erección del Distrito Federal, el cual apareció al decretarse la misma el 20 de noviembre de 1824 y en sus artículos más importantes destacan el 1o, 7o, 8o, y 9o, quienes hacen referencia al lugar de residencia de los poderes federales, su extensión de dos leguas cuyo centro era la plaza mayor; así como la nueva relación que surgió entre el Distrito Federal, el Estado de México, sus municipios y la recaudación de impuestos o rentas de cada entidad. Para determinar la residencia de los poderes locales del Estado de México se fijaron diferentes lugares: primero la Ciudad de México, posteriormente el Congreso el 16 de enero de

12. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Ob. cit. p. 57.

1827, acordó el cambio a Texcoco en donde se promulgaron la Constitución Política del Estado y la Ley de Elecciones, siendo Lorenzo de Zavala el primero en prestar juramento como gobernador. Fue el mismo gobernador quien promovió el traslado provisional de los poderes locales a San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), más tarde hubo un cambio de sede el 24 de julio de 1834 a la ciudad de Toluca, en donde han permanecido hasta la época actual.

Todos estos acontecimientos nos dan una clara muestra que el régimen municipal aparecía y desaparecía impidiéndole un pleno desarrollo tanto político, económico y administrativo; por ejemplo al volver el restablecimiento del Federalismo mediante decreto de 22 de agosto de 1846, expedido por el General Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano, los Estados pasaron a sustituir a los departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos comenzaron a funcionar, desafortunadamente no fue suprimida la institución de las prefecturas.

Desafortunadamente las leyes que rigieron la vida institucional de nuestro país no regularon la vida municipal y en especial su hacienda municipal; se le dio más importancia a las rentas públicas de la Federación y las entidades federativas, no obstante el constante crecimiento poblacional de los municipios, lo que ello significaba la demanda de servicios públicos. Aún a pesar de existir constituciones de

corte federal, el sistema se caracterizó por predominar un gobierno centralista, tanto política, económica y administrativamente.

2.3 Después de la Revolución.

El Porfiriato significó un período de más de 30 años de poder político y económico ejercido por el General Porfirio Díaz en el cual tuvieron gran desarrollo las jefaturas políticas que ahogaron y suprimieron todo intento de desarrollo democrático en las Entidades Federativas como en los Municipios, es por ello que el germen revolucionario comenzó a sentar las bases exigiendo la extinción y desaparición de los jefes políticos que habían resultado ser un gran obstáculo y causa de subdesarrollo; se propugno por el impulso de un federalismo más auténtico, haciendo resaltar y darle vitalidad al municipio.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1917, en su artículo 115 se incluye el sistema municipal como forma de organización interior de las Entidades Federativas, dándole un impulso a aquella institución y suprimiendo las nefastas figuras del jefe o prefecto político, estableciendo que entre la autoridad municipal y la estatal no habrá autoridad intermedia entre ellas.

Cabe destacar el gran avance que la Revolución aportó al sentir popular, al plasmar en el texto constitucional la instauración del

régimen municipal, lo que le vino a dar a las diferentes regiones del país, vida ya que llevaban centurias en el olvido y pobreza.

Al municipio se le reconoció personalidad jurídica, siendo esto digno de mención, pasó a ser sujeto de derechos y obligaciones para tratar de lograr armonizar, satisfacer, ejecutar, planear y programar las actividades tendientes a cubrir las necesidades en cuanto a servicios públicos que la población de cada municipio necesitara.

La esperanza más abrigada de la Revolución fue que los propios ciudadanos de los municipios eligieron a sus mismos gobernantes-autoridades, para que no sufrieran invasión de poder central en el ámbito de su exclusiva competencia.

"La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano, y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909, como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reylista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los Zapatistas, en las adiciones al Plan de

Guadalupe y en forma indirecta en otros documentos políticos de la época". (13).

Los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, organizaron el Partido Liberal Mexicano y en cuyos principios resalta la esencia democrática del municipio que la dictadura porfirista había aniquilado; dentro de sus puntos más sobresalientes destacan en referencia al municipio los siguientes:

- 1.- Supresión de los jefes políticos y,
- 2.- La reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y darle fortaleza al poder municipal.

En la efervescencia política anterior al levantamiento revolucionario, surgió el Partido Democrático en cuyas filas militaron grandes hombres y cuyo ideario político se enfocaba a la libertad municipal, considerando como la base del desenvolvimiento democrático de los ciudadanos además propugnaba por quitar y desaparecer a las nefastas figuras de los prefectos políticos.

Es muy poco conocido y difundido el Plan de Valladolid de

13. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 248.

Yucatán, en donde a inicios de 1910 dos hombres: Miguel Ruz Ponce y Maximiliano Bonilla, encabezaron a la población a rebelarse en contra del caciquismo representado por el jefe político de la región, ya que sus abusos llegaron a ser sanguinarios; la población se manifestó expresando su deseo de acabar con la tiranía del dictador.

Un documento en el que el ideario político era resumido para iniciar la gesta revolucionaria, fue el Plan de San Luis Potosí de fecha 5 de octubre de 1910, que expusiera y difundiera don Francisco I. Madero, dentro de sus consideraciones resaltaba que **"la división de los poderes la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamiento y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna."** (14). Así dicho plan incitaba a todos los pueblos a rebelarse en contra del gobierno del dictador Porfirio Díaz, porque no existía ni de hecho, ni de derecho la democracia consignada en nuestra constitución.

Otro plan de gran importancia fue elaborada por Bernardo Reyes lanzado en Soledad, Tamaulipas, en noviembre 16 de 1911, resaltando el establecimiento de zonas libres en la zona fronteriza, así como el principio supremo de la Revolución: la no reelección de los

14. Ochoa Campos, Moisés, Ob. cit. p. 351.

cargos de Presidente, Vicepresidente, Gobernador y Presidente Municipal.

El Plan Político Social Zapatista proclamado por 5 Estados y el Distrito Federal postuló que se reorganizaría las municipalidades suprimidas, dicho plan tiene por fecha el 18 de marzo de 1911.

El Plan de Ayala y el Programa de Reformas, el primero exigía la restitución de las tierras a las comunidades indígenas, así como las aguas y la expropiación de tierras para repartirlas entre los campesinos y de esa forma terminar o disminuir con el grave problema del latifundio.

El lema del plan era "**Tierra y Libertad**". En cambio las reformas aprobadas por la soberana Convención Revolucionaria, expedida en Jajutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó la institución municipal dándole cabida en un artículo de gran importancia:

"Art. 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los

ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales". (15).

Los planes de Milpa Alta eminentemente zapatista de fecha 6 de agosto de 1919 y se refiere más a políticas de colonización extranjera con el fin de promover la agricultura; otro plan relativo a los municipios fue el de Santa Rosa de fecha 2 de febrero de 1912, teniendo un sentido eminente electoral.

Un plan que reportó grandes aportaciones a los municipios fue el oroquista, mejor conocido como Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, resaltando dos puntos definitivos sobre el sistema municipal:

"28. La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

29. Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales". (16).

15. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 353.

16. Ibid. p. 354.

3. CONSTITUCIONES QUE LA HAN REGULADO.

3.1. La Constitución de 1824.

Esta Constitución Federal, en la que, "se creó el Estado Mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales". (17).

Además dicha constitución dejaba en plena libertad a las Entidades Federativas para organizarse en su régimen interior conforme deseara, siempre y cuando no contraviniera las disposiciones que ella misma señalaba; los artículos más importantes en relación a la regulación de las Entidades fueron los siguientes: 49, 50 y 161.

En el capítulo anterior ya se especificó más claramente dichos artículos.

17. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9 de México, Porrúa. 1984. p. 898.

3.2 La Constitución de 1836

Un sistema de Corte Federal, daría una mayor vitalidad no sólo a los poderes federales, sino también a los Estados y sus municipios, pero nuestra realidad presente e histórica plasmaron lo contrario; " las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlas y darles vida". (18).

La sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que en definitiva consagró constitucionalmente a los Ayuntamientos en la que se expresaba la división del territorio de la República y Gobierno interior de los pueblos. Se puede inferir de los siguientes artículos la división territorial:

"Art. 1- La República se dividirá en departamentos conforme a la octava ley de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.

18. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28 ed. México. Porrúa. 1994. p. 149.

Art. 3- Las juntas departamentales en el resto de ese año, hará la división de su respectivo departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su Informe al Congreso para su aprobación". (19).

Uno de los artículos más importantes, fue sin duda alguna el 25 mismo que señalaba lo siguiente:

"Art. 25- Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía, de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se pague con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos." (20).

Fue sin duda un gran avance en cuanto a los Ayuntamientos ya que se encargarían de la recaudación e inversión de los propios y

19. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Ob. cit. p. 59.

20. Ochoa Campos. Moisés. Ob. cit. p. 273.

arbitrios, es decir se les otorgó además de autonomía fiscal para formar e integrar su hacienda una seguridad jurídica más plena; los bienes propios eran los que le pertenecían al Municipio, en general eran inmuebles: terrenos o edificios mismos que eran arrendados mediante subasta pública y los ingresos obtenidos servían para los gastos públicos; los arbitrios eran impuestos que el Municipio tenía que cobrar por determinadas actividades y eran cuatro, sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

Todo avance económico conlleva y exige un avance político, desafortunadamente el avance en materia hacendaría que se registraba en los municipios se vio obstaculizada por la figura del prefecto político, quien entre sus funciones eran las de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, así como cumplir y hacer cumplir las disposiciones del gobierno particular de departamento. Por ello, esta autoridad intermedia limitó al municipio ocasionándole un gran subdesarrollo generando con ello el caciquismo.

Por último se contemplaba que los Ayuntamientos, se integrarían mediante elección popular formados por alcaldes, regidores y síndicos.

3.3 La Constitución de 1857.

Esta Constitución Federal sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el 5 de febrero de 1857 no contempló el régimen municipal, ni el título quinto denominado de los Estados de la Federación, no obstante que ello fue objeto de discusión en el seno del constituyente a las Entidades Federativas se les dejó amplia libertad para organizar su régimen interior, es decir, se aplicaba el principio constitucional que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Los únicos artículos constitucionales que hacen referencia al régimen municipal en forma superficial fueron: 31, fracción II; 36, fracción I y 72, fracción VI.

"Art. 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera la obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipio y cuando en el artículo 72, fracción VI, antes de la reforma de 1901, aludía la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios," (21).

21. Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p. 149.

Ante la incertidumbre reinante bajo el imperio de nuestra Ley Fundamental, en cuanto a que se ignoró por completo el régimen municipal y los pueblos de las diferentes partes del país eran gobernadas no por las autoridades municipales que la constitución ni siquiera mencionó, sino por prefectos, subprefectos y jefes políticos que designaban a sus gobernantes sin intervención popular.

Unicamente una voz, la del diputado Castillo Velasco, se expresó para que el municipio fuera integrado en la vida institucional de nuestra República, señalando que:

"1.- Así como se reconoce la libertad "a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.

2.- En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estimen necesarios para las obras

que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado." (22).

Uno de los reveses más severos que sufrieron las comunidades civiles lo asestó la ley de desamortización de bienes eclesiásticos y civiles, ya que tal ley sólo permitía tener los bienes indispensables para el cumplimiento de su objeto a que estaban destinadas, ello le quitó una gran cantidad de bienes inmuebles propios, propiedad de las corporaciones civiles mismo que significaban una fuente de ingreso para sufragar los gastos públicos.

Por lo que respecta a la Hacienda municipal, una ley de fecha 12 de septiembre de 1857, que clasificó las rentas públicas, dividiéndolas entre la federación y las Entidades Federativas, sin considerar siquiera a los municipios, aunque de hecho y no de derecho siguieron existiendo las rentas municipales, así como la recaudación y distribución con entera independencia de los otros dos niveles de gobierno.

3.4. La Constitución de 1917.

Fueron sin duda, los históricos debates hechos en el Teatro de la República en Querétaro, por los diputados constituyentes, los que

22. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 202.

comenzaron a mostrar las diferentes tesis que englobaban no únicamente el establecimiento del régimen municipal; sino también se contemplaba el establecimiento de la hacienda municipal, misma que sería administrada libremente por el Ayuntamiento.

Cabe destacar la gran participación que mostró el diputado Heriberto Jara, quien hizo importantes observaciones y aportaciones en un asunto de vital importancia como lo es la hacienda municipal, mismas que quedaron registrados en el Diario de los Debates:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora que los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, La sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de la entidad en que está constituida por sus tres poderes”. (23).

23. Ochoa Campos, Moisés. Ob. cit. p. 360.

Las diferentes posturas que fueron sustentadas y defendidas en la tribuna más alta de la Patria, dejaron en claro la necesidad de delimitar y asentar las bases en que se desenvolvería el desarrollo de la vida municipal.

Una postura más fue que al municipio se le dejara una completa libertad fiscalizadora de impuestos, para que lograra integrar su hacienda y con ello cubrir todos sus gastos y contribuir para los gastos del Estado.

Otra de las posturas, fue que sí se debería dejar la completa autonomía en la libre administración de su hacienda a los municipios, pero el ejecutivo tenía la obligación de nombrar un inspector que vendría a vigilar la actuación del municipio en la recaudación de impuestos, esto fue tomado como una verdadera injerencia del Poder Ejecutivo en la vida municipal y ello no garantizaba la completa autonomía de la hacienda municipal en cuanto a su administración.

Otra de las propuestas fue la de que, los municipios administraran libremente su hacienda; pero sería la legislatura local, quien se encargaría de legislar en la forma en que se integraría la misma; las objeciones no se hicieron esperar, ya que como lo señaló el diputado Heriberto Jara, que el municipio al depender directamente del Congreso Local, éste sujetaría la libertad municipal a sus libres decisiones y con ello no sólo se negaba la autonomía en la

administración de la hacienda municipal, sino su verdadera existencia. Aunado a ello se discutía qué órgano debería ser competente para conocer y resolver de los problemas que se suscitaran entre el municipio y el Congreso Local, en cuanto a la determinación de las contribuciones y la proporción que le tocarían a cada parte, algunos diputados se inclinaron en que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolvería sobre el particular, toda vez que la Suprema Corte de Justicia Local al formar parte de los órganos de Gobierno del Estado podía favorecer al Ejecutivo Local, hecho que no haría la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por carecer de interés en beneficiar a una institución determinada.

Por lo que más se propugnó y luchó en los debates parlamentarios, fue lograr una libertad política acompañada de una libertad económica que reflejara un sustento más firme en la vida institucional del municipio.

Al tratar de darle forma y sentido a la fracción II, del artículo 115 constitucional, se discutió el problema de cómo habrían de recaudarse los ingresos municipales y locales, si con el establecimiento de oficinas recaudadoras o las oficinas municipales para unos y otros.

Un diputado, Hilario Medina resaltó el hecho de que los municipios recogieran todas las rentas e impuestos y que él mismo contribuyera a los gastos del Estado, esta posición llegó a ser muy discutida en algunos sectores.

Se expidió un decreto en Veracruz en el cual se reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857 en el que se señalaba que 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, administrados por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

La aprobación del artículo 115 de la Constitución y en especial de la fracción II, fue una consolidación del régimen republicano y federal; más sin embargo, las limitantes en cuanto a que serían las legislaturas locales las que determinarían la forma en que se integraría su hacienda, llegando con ello el constituyente a dar al municipio una libertad económica a medias.

SUMARIO.

CAPITULO II

SITUACION ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

1. EL MUNICIPIO COMO ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA POR REGION.

1.1 Régimen jurídico, características.

1.2 Regulación de las facultades fiscales-Impositivas propias del municipio; disposiciones que las rigen.

1.3 Prestación de servicios públicos, características.

2. LA VIDA MUNICIPAL.

2.1 Tipología municipal.

2.2 Municipios metropolitanos.

2.3 Municipios Urbanos.

2.4 Municipios semiurbanos.

2.6 Municipios rurales.

3. LA INEQUIDAD PRESUPUESTAL.

3.1 El presupuesto de egresos municipal.

3.2 El proceso presupuestario.

3.3 Tabla de ingresos y egresos de los municipios más representativos del Estado de México, años 1991-92.

3.4 Tabla de ingresos y egresos brutos de los municipios por Entidad Federativa: Estado de México.

CAPITULO II

SITUACION ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

1. EL MUNICIPIO COMO ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA POR REGION.

1.1 Régimen Jurídico, características.

El Municipio como entidad jurídica dentro de la estructura del Estado y como un tercer nivel de gobierno, ha sido adoptado como una forma de descentralización por región.

El Maestro Gabino Fraga Magaña, señala al respecto: "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial". (1).

Dentro de las atribuciones más importantes otorgadas al Municipio, tanto por la Constitución Federal, como la Local del Estado de México, señalan:

- 1. Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa. 1992. p. 218.**

- a) **Que tiene personalidad jurídica propia; es decir, sujeto para adquirir derechos y asumir obligaciones.**

- b) **Es nuestro Municipio la base de la división territorial interna, en su organización de nuestras Entidades Federativas, tanto en el aspecto político como administrativo.**

- c) **Cada Municipio, mediante sus Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, misma que se formará con los bienes que le pertenezcan, las contribuciones que establezcan las legislaturas locales a su favor, así como de las participaciones federales.**

- d) **Los Organos de Gobierno Municipal están integrados por un Ayuntamiento de elección popular directa cuya duración en el cargo es de 3 años, en donde no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.**

- e) **El Ayuntamiento se conforma por un Presidente municipal, un Síndico y seis Regidores; éstos dos últimos aumentarán en cantidad según el número de población que haya en su territorio, como lo señala el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Aunado a lo anterior, el Municipio presenta un aspecto de gran relevancia, ya que cuenta con una circunscripción territorial, una población asentada sobre la misma y con un Gobierno que regirá la vida pública de esa comunidad tratando de lograr satisfacer las necesidades que vaya demandando la sociedad, si así lo determinan las leyes y las legislaturas locales respectivas.

Un aspecto importante es que los municipios de un mismo Estado podrán coordinarse y asociarse en la prestación de servicios públicos previo acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos y con estricta sujeción a la ley.

Los servicios públicos podrán ser prestados por el municipio; el Estado podrá intervenir cuando así lo concuerden ambos niveles de gobierno.

Ahora bien, al servicio público se le puede definir, como: "una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de Interés general, sujeta a un régimen especial público". (2).

2. Villalobos López, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales, México. 1987. Talleres Gráficos de la Nación. p. 45

Siendo los servicios públicos fuentes de ingresos para la hacienda municipal, éstos puede ser administrados de diferentes formas: a) directa, b) colaboración, y c) concesión; su administración dependerá de la tipología de cada municipio, por lo que no todos prestan tales servicios, siendo el Estado el encargado directo de administrarlos, restándole al municipio amplias facultades.

La administración directa es cuando el Ayuntamiento a través de sus órganos auxiliares, se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público. Será por colaboración, cuando intervienen particulares u organismos públicos o privados conjuntamente con el Ayuntamiento en la prestación del servicio público, y es por concesión cuando la iniciativa privada obtiene del Ayuntamiento el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público.

Un servicio público tiene determinadas características que lo hacen resaltar, siendo éstas las siguientes:

"1. La continuidad o permanencia del servicio.

2. La uniformidad en la medida y calidad en que se proporciona.

- 3. La naturalidad, tanto lo que corresponde a su propia naturaleza, como en su utilidad natural.**
- 4. La economía o bajo costo del servicio.**
- 5. La igualdad del servicio para todos o para la mayoría sin excluir a las personas que no lo pagan.**
- 6. La comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles". (3).**

No todos los municipios, cuentan con los recursos técnicos, económicos, humanos y físicos para prestar o administrar los servicios públicos municipales, registrándose casos en que ni siquiera hay determinados servicios públicos en ciertos municipios y es en ellos donde el Estado asume directamente la administración de los mismos, descontándole al municipio porcentajes de las partidas presupuestales que les correspondan, por lo que el municipio ve reducidos sus recursos económicos, y con ello su actividad tanto en el aspecto político como económico.

Siendo el Municipio, la célula básica de la vida democrática

3. Villalobos López, José A. Ob. cit. p. 48.

tanto en la forma de gobierno y de organización social, esta no se realiza en su plenitud, porque la mayor parte de las disposiciones jurídicas que rigen la función institucional de nuestro Municipio, son elaboradas por las legislaturas locales: ya que si bien el Ayuntamiento es un cuerpo colegiado cuyas atribuciones las enuncia el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal, carece de atribuciones legislativas; se le atribuye la iniciativa de iniciar leyes o decretos en materia municipal; pero únicamente lo puede hacer por conducto del Ejecutivo Estatal gozando con ello de una atribución restringida y limitada.

El Ayuntamiento puede expedir y reformar el bando municipal, siendo éste una copia parcial de la Ley Orgánica Municipal.

En materia hacendaria, los aspectos más importantes son: administrar libremente su hacienda, controlar la aplicación del presupuesto de egresos a través del Presidente y Síndico, y así como aprobar su presupuesto de egresos.

Otras facultades del Ayuntamiento, son expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

2.2 Regulación de las facultades fiscales-Impositivas propias del municipio, disposiciones que la rigen.

La autonomía y el desarrollo de los municipios, dependen en gran medida del ámbito político y económico; porque son los pilares que otorgan una seguridad a la colectividad que integra el municipio para la satisfacción en cuanto a los servicios públicos, infraestructura y progreso económico y esta seguridad nos la otorgan nuestras leyes.

Nuestra Carta Magna, dentro de la fracción IV, del artículo 31, señala como obligación de los mexicanos: contribuir para los gastos público tanto de la Federación, Estados, D.F., o Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

De lo anterior podemos deducir lo siguiente:

Toda contribución que hagan los mexicanos, deberá estar expresamente determinada mediante una ley, se incluye en dicha obligación a los extranjeros en la ley de Nacionalidad y Naturalización.

Todas las contribuciones están destinadas al gasto público de cada nivel de gobierno, para que cada uno responda y cumpla con las altas finalidades que le otorgan y encomienda la ley.

Las contribuciones deben ser en forma proporcional y equitativa, dependiendo en razón directa de la capacidad económica, de la riqueza que es capaz de generar cada individuo obligado al pago

de contribuciones, de lo contrario nuestro sistema hacendario se vería afectado.

Otro ordenamiento jurídico, de gran importancia es el artículo 115 constitucional, en su fracción IV que señala: que los Municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se integra de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las mismas legislaturas establezcan en su favor.

La hacienda Municipal, constituye si lugar a dudas el sostén económico en el desenvolvimiento del Municipio, la autonomía en su administración permite la utilización de los dineros públicos en obras de infraestructura y desarrollo, ya que de ésta forma se logra satisfacer en el ámbito territorial las necesidades más apremiantes para la comunidad, tratando además de lograr la posibilidad de una gestión más eficiente y eficaz de los servicios públicos.

El artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX, señala las facultades del Congreso de la Unión, para que establezca contribuciones: sobre el comercio exterior, sobre explotación y aprovechamiento de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales, dentro de éste rubro la propia Carta Magna señala que las

Entidades Federativas participarán de las mismas, en la proporción que la ley federal secundaria establezca; también las legislaturas locales determinarán el porcentaje correspondiente a cada uno de sus municipios en los ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Otra facultad del Congreso, es la consignada en la fracción VII, al señalar que puede imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, esta facultad siendo tan genérica permite contemplar y determinar los hechos impositivos que conforman la Ley de Ingresos Federal.

La fracción XXX, complementa la función legislativa del Congreso de la Unión, al establecer que puede expedir todas las leyes que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades del mismo.

Por lo que respecta a las Entidades Federativas, nuestra constitución es clara en su espíritu del artículo 117, al señalar expresamente en las fracciones IV, V, VI y VII, lo que no pueden realizar legislativamente: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir, ni gravar, directa ni indirectamente la entrada o salida a su territorio a ninguna mercancía ya sea nacional o extranjera; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos o exija

documentos que acompañen la mercancía; expedir, ni mantener en vigencia leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías extranjeras o nacionales, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto a la producción semejante de la entidad, o ya entre producciones semejantes de procedencia diferente.

El artículo 118 constitucional, señala que los Estados tampoco pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, a menos que obtengan el consentimiento del Congreso de la Unión.

El artículo 124 constitucional al delimitar atribuciones, señala que las facultades que no estén expresamente consignadas por la misma constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados.

Hoy en día, se encuentra más limitada la actividad legislativas en materia fiscal de las Entidades Federativas, mismas que han cedido soberanía fiscal a la Federación quien acapara las fuentes tributarias más ricas y abundantes, originando con ello un centralismo fiscal.

El Municipio goza de autonomía política y administrativa, pero carece por completo de facultades tributarias para determinar las contribuciones y el monto de las mismas que formarán su hacienda, por

lo que es el Congreso Local quien legisla en materia hacendaria para los municipios a quien expide su Ley de Ingresos, único ordenamiento que contempla todas las contribuciones que exclusivamente puede percibir el Ayuntamiento, a través de su tesorería municipal.

La Constitución Política del Estado de México, en su artículo 26, fracción II, manifiesta el espíritu del artículo 31, fracción IV, al señalar como obligación de los vecinos del Estado, contribuir para los gastos del Estado y de los municipios en donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional equitativa según lo dispongan las leyes respectivas.

Es como queda así consignada la obligación de todo vecino del territorio mexiquense y de cada uno de los 122 municipios del Estado a contribuir para los gastos públicos.

El artículo 60 de la constitución local en sus fracciones: IV, XXVI, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII, señala tanto obligaciones como facultades de la legislatura local, como son cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueron impuestas por las leyes del Congreso de la Unión, expidiendo las leyes locales necesarias para el cumplimiento de determinada finalidad; legislar en materia municipal, teniendo presente el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado; expedir a iniciativa del ejecutivo anualmente la Ley de Ingresos del Estado, misma que establecerá las contribuciones de los habitantes y el presupuesto que

distribuya el gasto público, así como disponer las medias apropiadas para vigilar su correcta aplicación; expedir anualmente la Ley de Ingresos de los Municipios cuya iniciativa será turnada por el ejecutivo estatal; recibir, revisar y calificar cada año las cuentas públicas tanto del Estado como de sus municipios; revisar por conducto de la Contaduría General de Glosa, la cuenta y actos relativos a la aplicación de los dineros públicos tanto del Estado como de sus municipios; fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de Ayuntamientos y sus organismos auxiliares.

Por lo que respecta a facultades y obligaciones del ejecutivo estatal, es el artículo 76, fracción XXXVI, de la Constitución Local en donde es el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales correspondientes en base a los montos, plazos y bases que fije la propia legislatura. Esta fracción específica uno de los logros más importantes que integran y conforman la Hacienda Municipal, porque constituye la columna vertebral de las finanzas públicas municipales.

El artículo 125 de la Constitución Local, enmarca el Municipio libre dentro del régimen interior del Estado de México al disponer que los municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se integrará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así también de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley, en este caso la Ley de Ingresos Municipal.

De esta forma, el Municipio a través de su Ayuntamiento, administra libremente su hacienda además podrá concordar el presupuesto de egresos con la Ley de Ingresos Municipal aprobada por la legislatura local cuando se requieran adecuaciones, de lo anterior determinamos que toda actividad política, administrativa y aún más en materia hacendaria otorgada al municipio es relativa, porque siempre hay intervención de la legislatura local en tales materia, de tal forma no es concebible un verdadero régimen democrático que vitalice e impulse al Municipio libre, ya que nuestro sistema es un auténtico centralismo tanto en el aspecto político como fiscal, siendo en este rubro en donde la mayor parte de la riqueza pública, se concentra ocasionando con ello la debilidad económica del municipio.

Nuestro Municipio se encuentra en gran desventaja, ya que el rubro de sus finanzas públicas más importantes que son las participaciones estatales como federales son escasas, por lo que es necesario no sólo aumentar su volumen, sino dotar de facultades legislativas en materia hacendaria al Municipio, para que pueda por sí mismo formular, discutir y aprobar su Ley de Ingresos para que pueda responder en una forma eficiente y eficaz a la problemática planteada de cada municipio. Por lo que la vida institucional de nuestro municipio no avanzará si su libertad política y económica se encuentra limitada y subordinada a la legislatura local y al ejecutivo estatal, ello ha impedido y obstaculizado que nuestra célula primaria dentro de la organización política del Estado, sea un verdadero poder político y sólo sirva para ser medianamente un gestor de obra pública y servicios públicos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y sus diferentes articulados enmarcan el quehacer institucional del Municipio; tal ley es elaborada por la legislatura local, misma que contempla las atribuciones de los Ayuntamientos, el numeral 31 hace referencia a la hacienda municipal en sus fracciones II, XVIII y XIX, señalando que el Municipio celebrará convenios si fuere necesario con las autoridades del Estado competentes; en relación a la prestación de los servicios públicos consignados en el artículo 115, fracción III de la Carta Magna, así como lo referente a la administración de contribuciones fiscales; administrar su hacienda pública en términos de la ley y a través del Presidente y Síndico, controlar la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio, así como aprobar su presupuesto de egresos.

El ayuntamiento como órgano colegiado deliberante en sesiones de Cabildo, resolverán los asuntos de sus competencias de la mejor forma, para agilizar el desenvolvimiento de la vida municipal, en especial lo referente a la administración de su hacienda para determinar el destino de los recursos asignables a las necesidades prioritarias de la población incluyendo servicios públicos. Es la misma Ley Orgánica Municipal quien estructura la hacienda municipal, el funcionamiento de la tesorería misma que tiene las funciones de recaudación, fiscalización y cobranza de las contribuciones que por ley le corresponden al municipio.

2.3 Prestación de servicios públicos, características.

De los 122 municipios que conforman al Estado de México, presentan aspectos altamente diferenciados unos de otros, cada municipio está determinado según sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera que tengan, por ellos los municipios tienen a su cargo determinados servicios públicos siendo la Constitución Federal quien en su artículo 115, fracción III establece el catálogo de los mismos en forma enunciativa y no limitativa, además tales servicios cuando fuere necesario los Estados también intervendrán.

Lo conveniente es impulsar la administración de los servicios públicos en todos y cada uno de los municipios y más aún en aquellos en que son esenciales para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, en tanto los que no revisten de gran importancia sean concesionados a la iniciativa privada para lograr un mejor desarrollo en la vida municipal, y se termine el pretexto de que por incapacidad administrativa, al municipio se le limite; lo que realmente hace falta es voluntad política para hacer del municipio una institución con un verdadero sentido democrático y de desarrollo.

Nuestra propia Carta Magna es la que señala los servicios públicos que podrán ser prestados por el municipio, con el concurso de

los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, podrá tener los servicios públicos siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen.

La enumeración hecha por el artículo 115 constitucional es enunciativa y no limitativa; de todos los servicios públicos, el municipio puede obtener recursos económicos mediante derechos; es decir, una contribución por medio de una contraprestación hecha por el municipio y corresponderán a él, los ingresos provenientes de los pagos realizados por los contribuyentes.

Este rubro, resultaría el más importante para aumentar los ingresos que integran la hacienda municipal, no importando la tipología del municipio si éste se viera impulsado efectivamente en su administración.

Los municipios en su mayoría carecen de capacidad administrativa y económica en cuanto a proporcionar los servicios públicos, siendo este rubro una de las actividades menos desarrolladas como fuente tributaria para los municipios rurales y semiurbanos, mismos que se encuentran subordinados política y económicamente al Estado y a la Federación; no así los grandes municipios urbanos y

metropolitanos se encuentran con una mejor y bien desarrollada organización administrativa de servicios públicos y ello les produce una fuente segura en ingresos tributarios.

Es el Ayuntamiento quien determina el porcentaje que corresponderá a cada servicio público que proporciona, dentro del presupuesto de egresos y si bien se otorgan determinados servicios, los beneficiados directa o indirectamente tienen la obligación de pagar por tales contraprestaciones, pero la mayor de las veces son inversiones que no llegan a recuperarse, ocasionando con ello que los recursos financieros sean escasos y el municipio ve limitadas sus actividades ya que es necesario observar "las relaciones entre ingresos y los costos que corresponden a las funciones que están a su cargo". (4).

En términos generales el municipio se encarga de la administración de los derechos de mayor importancia cuantitativa, referidos a la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público y procurando el mejoramiento de los centros de población en las áreas rurales.

4. Gobierno del Estado de México. Seminario hispano-mexicano "Origen revolución y perspectivas del municipio". México. Graficarte. 1992. p. 124.

3. LA VIDA MUNICIPAL.

3.1 Tipología Municipal, el semidesarrollo como consecuencia de la pobreza en la Hacienda Municipal.

Es sin duda el Estado de México la Entidad Federativa que presenta una gran diversidad de municipios, una tipología de variedad, es por ello que cada municipio presenta características propias, es decir, necesidades acordes a su evolución.

La tipología municipal "es una condición imprescindible para la planeación de los recursos humanos, materiales y financieros". (5).

Los 122 municipios del Estado de México, han sido agrupados para fines de la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Servidores Públicos Fiscales en cinco zonas: Zona Oriente, Zona Noreste, Zona Valle de México, Zona Sur y Zona Valle de Toluca; pero dentro de esta agrupación se puede aplicar una clasificación más específica que nos permita identificar a cada uno de los municipios y con ello determinar cuales son sus características más sobresalientes,

5. Villalobos López, José A. Ob. cit. p. 52.

así como la importancia que revisten dentro de la economía estatal y federal.

La clasificación de los municipios serán en los siguientes: a) Metropolitanos, b) Urbanos, c) Semiurbanos y d) Rurales.

Aunado a lo anterior incluiremos que tal clasificación se encuentra determinada por los siguientes factores: "actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que se prestan, presupuesto de egresos y las características de los asentamientos humanos". (6).

Cada municipio posee en mayor o menor medida una hacienda pública rica o pobre, dependiendo del avance que registre en cuanto a su organización administrativa y la recaudación, fiscalización y cobranza de contribuciones, y es aquí donde se visualizan las grandes divergencias e inequidades aplicadas por las políticas fiscales del Gobierno Federal y Estatal; ya que determinados municipios son impulsados vigorosamente generando con ello una enorme potencialidad económica y por ende hay municipios que permanecen en la miseria presupuestal quedando truncados sus proyectos de infraestructura por falta de continuidad o por así convenir a los

6. Villalobos López, José A. Ob. cit. p. 53.

intereses de la Federación o del Estado. Pienso que al municipio mexiquense no se le ha proyectado en su totalidad, ya que hoy la realidad nos muestra que los municipios más desarrollados son los de la Zona del Valle de México y aún a pesar de ello hay grandes diferencias.

3.2 Municipios Metropolitanos.

Se caracterizan, por ubicarse dentro de las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país. El factor elemental es el grado de desarrollo económico que ha alcanzado el municipio, debido a la diversidad y magnitud de actividades económicas que tienen lugar en su territorio, siendo principalmente las actividades del sector secundario y terciario.

Las áreas urbanas del país que incluye a algunos municipios del Estado de México, concentran el 80% de la producción industrial del país, al mismo tiempo hay un voluminoso grado de actividades comerciales y de servicios. Registran un acelerado crecimiento poblacional, como consecuencia de que son campos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios socialmente necesarios superiores al promedio nacional.

Este tipo de municipios tiene en la actualidad poblaciones superiores a los 500,000 habitantes, ésta característica es de gran importancia ya que determina en parte un criterio de las partidas presupuestales de las participaciones federales.

En referencia a los servicios públicos, en promedio el 80% o un poco más de la población cuenta con agua potable, alcantarillado, alumbrado público y vialidad, del resto de los servicios son adecuados y suficientes como escuelas, parque y jardines, museos, centros culturales y sociales, canchas deportivas y centros de salud, aseo urbano, mercados, rastros, panteones, etc., en cuanto al servicio de seguridad pública se presume que se presta en forma eficiente.

En relación a todo lo anterior, es decir, el crecimiento urbano demográfico y de servicios públicos, los Ayuntamientos han tenido que destinar grandes cantidades de recursos financieros para satisfacer las necesidades que va requiriendo la población, por ende deben contar con un presupuesto de egresos superior a los 20 millones de nuevos pesos.

Un aspecto importante, es que en virtud de los fondos financieros que manejan los municipios metropolitanos es indispensable que cuenten con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con áreas técnicas y especializadas que se encarguen de la planeación e informática, por lo que su actividad

hacendaria y fiscalizadora se ve más agilizada ya que los recursos humanos, técnicos materiales y financieros los tiene a su disposición.

Algunos municipios metropolitanos que son capitales del estado adquieren una dimensión política, administrativa y económica superior a los demás, colocándolos por encima del resto del propio Estado. Esto trae como consecuencia un gran desequilibrio en la vida interna de la Entidad, porque ocasionan que los municipios más pobres vean frenado su desarrollo.

Dentro del Estado de México, se pueden mencionar a los siguientes municipios con tales características: Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec de Morelos, Toluca de Lerdo, Atizapán de Zaragoza, etc.

3.3 Municipios Urbanos.

Se caracterizan, porque en ellos se concentran importantes actividades industriales, comerciales y de servicios propios del Estado. Su explosión demográfica y crecimiento urbano es de menor intensidad que el de los municipios metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento normal y natural, salvo por impactos regionales como la instalación de complejos industriales, comerciales, habitacionales o educacionales.

Su población fluctúa entre los cien mil y quinientos mil habitantes, los que tienen como actividades productivas principales la pequeña y mediana industria, el comercio y los servicios.

Por la cantidad de su población existen crecientes necesidades de servicios públicos, de los que el 65% aproximadamente de la población cuenta con agua potable, alcantarillado y vialidad. Las escuelas, los museos, centros culturales y sociales,, centros de salud, parques y jardines, mercados, rastros y panteones suficientes. El aseo urbano de limpia y canchas deportivas son insuficientes.

Una característica de gran importancia es que a pesar de que gozan de un presupuesto mayor que los demás municipios, se ven más favorecidos con las participaciones federales, a consecuencia de que en ellos se desarrollan actividades económicas de mayor importancia, recaudándose mayores impuestos federales. Dichos municipios enfrentan insuficiencia financiera, ya que la gran actividad generada en ellos ocasiona que las necesidades sean siempre mayores que los recursos económicos disponibles para hacerles frente y solventarlos.

En cuanto a su administración es de cierta magnitud, con personal capacitado y con equipo especializado para cumplir con su cometido.

En el aspecto de asentamientos humanos, cuentan con más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

Ejemplo de dichos municipios podemos mencionar a los siguientes: Cuautitlán, Chalco, Metepec, Nicolás Romero, Lerma, La Paz, Coacalco, etc.

3.4 Municipio Semiurbanos.

Se realizan actividades productivas en los sectores de una economía de transición entre lo urbano y lo rural predominan actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales combinadas con una incipiente pequeña industria, las artesanías, el comercio en pequeña escala y los servicios.

Existen graves problemas sociales a consecuencia del insuficiente o escaso desarrollo económico, trayendo como resultado que estén supeditados a un mayor control político por parte del Gobierno Estatal.

Se carece en gran medida de centros escolares en todos los niveles, centros sociales, y además de fuentes de empleo, lo que origina que existan grandes corrientes migratorias a otros municipios que cuentan con la infraestructura de la cual se carece.

La población en éste tipo de municipios oscila entre los 25 mil y 100 mil habitantes que carecen de una verdadera infraestructura urbana, o aunque se tenga, por carecer de los recursos financieros no se le da mantenimiento regular y continuo para mantenerla en buen estado, además el equipamiento para prestar servicios públicos es deficiente, por lo que en su mayoría no hay avances y éstos son sólo esporádicos. Cuentan con grandes limitaciones en cuanto a las redes de agua potable, drenaje y energía eléctrica que son requeridos en la mayoría de los barrios o colonias, además por falta de organización territorial hay demasiados asentamientos humanos irregulares.

No existen las instalaciones adecuadas y necesarias para rastros, mercados y el aspecto urbano es lastimoso, la mayor parte de sus casas, calles, alumbrado, panteones canchas deportivas, jardines y parques conservan las características rurales que funcionan en forma deficiente por falta de capacitación y recursos económicos. Su gran problema es que carecen de los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales suficientes para lograr su desarrollo institucional. Por ende los ingresos ordinarios son insuficientes que no alcanzan a cubrir su gasto administrativo y mucho menos para proporcionar los servicios públicos y de infraestructura que demanda la sociedad.

Sus órganos administrativos hacendarios por carecer de una buena organización, utilizan criterios inadecuados lo que trae aparejada una limitación en la captación de recursos económicos, así mismo la utilización de personal no calificado, con escasa preparación o sin

sentido de lo que constituye la administración pública municipal, origina un mal uso o inversión de los recursos materiales y económicos.

En este tipo de municipios, las relaciones políticas y económicas con los gobiernos Estatal y Federal se hacen más notorias en cuanto a delegación de funciones, control y dependencia; siendo de gran peso las relaciones económicas, sobre todo en las participaciones federales ya que los ingresos propios de estos municipios no superan a tales participaciones y a éstas los municipios supeditan su desarrollo y satisfacción de los servicios públicos.

Un hecho notorio es que hay coexistencia entre elementos y estructura económicas, política y administrativas atrasadas y modernas.

En cuanto a sus asentamientos humanos se caracterizan por una comunidad importante que por lo general es la cabecera del Municipio y poblados pequeños que están integrados por barrios o colonias.

Ejemplo de este tipo de municipios podemos mencionar a: Teoloyucan, Malinalco, Tequixquiac, Villa del Carbon, Tianguistengo, etc.

3.5 Municipios Rurales.

En este tipo de municipios, predominan las actividades económicas exclusivamente el sector primario, destacando la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, artesanía, y minería.

Posee el más bajo ingreso percapita de la entidad y están sujetos a continuas y permanentes presiones sociales.

El promedio de población en este tipo de municipios es menor a los 25 mil habitantes y dicha población se encuentra dispersa en su mayoría formando rancherías o caseríos muy alejados, no contando con medios ni vías de comunicación.

En cuanto a servicios públicos existe un completo atraso porque en su mayoría no cuentan con calles pavimentadas, alcantarillado, banquetas, escuelas, clínicas de salud, alumbrado o electrificación, agua potable, mercados, rastros, transporte y ello origina un gran estancamiento en su progreso que se ve limitado en gran medida por su escaso o nulo desarrollo económico.

En cuanto a los recursos financieros disponibles en su hacienda pública, realmente son raquíticos y escasos, debido a la nula actividad económica que permita generar riqueza y progreso, además de que se recaudan pocos impuestos federales que son base de la

determinación de las participaciones federales, y ello trae como consecuencia que la administración del municipio por medio del Ayuntamiento no cuenta con el personal capacitado o preparado para asumir sus funciones respectivas y por lo mismo carecen del equipo técnico indispensable o necesario, lo que origina que su estructura administrativa cuente con el mínimo de personal integrado por el Ayuntamiento y otras dependencias de igual importancia.

Las relaciones políticas se agudizan en gran medida ya que existe un alto predominio de las organizaciones de campesinos o ejidatarios o en última instancia por los caciques que monopolizan el poder político al igual que en los tiempos del régimen de Porfirio Díaz.

En el aspecto económico las participaciones de los gobiernos Estatales y Federal son muy bajas y sólo se apoyan a programas esporádicos y sin ningún sentido de avance en cuanto a infraestructuras que les permitan un mejor desarrollo social. De los 122 municipios que conforman el Estado de México, 38 de ellos son clasificados como metropolitanos y urbanos, siendo el municipio de Tianguistenco el que percibió los ingresos más bajos con una cantidad de 5 millones 756 mil nuevos pesos y ocupando Naucalpan de Juárez el primer lugar con ingresos de 241 millones 657 mil nuevos pesos en el ejercicio fiscal de 1992.

De lo anterior podemos concluir que los 84 municipios restantes, están catalogados como semiurbanos y rurales, dando una

idea de la gran desproporción que hay en cuanto a la aplicación de recursos, así como su fiscalización y el poco avance que hay en materia hacendaria aplicando los principios del federalismo fiscal actual; los primeros municipios cuentan con la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades en cuanto a servicios públicos, pero debido a la gran movilización que se observa en tales municipios origina graves conflictos sociopolíticos y del medio ambiente; por lo que es conveniente asumir y aplicar nuevos criterios en cuanto a la repartición de las participaciones federales contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal, como por ejemplo tomar en consideración los factores como el flujo migratorio de carácter nacional, la demanda subsecuente de infraestructura de servicios, así como de una continúa y permanente ampliación de calidad y cobertura de los servicios públicos, exigiendo un trato más equilibrado y justo en las participaciones federales que son la columna vertebral de la hacienda pública de los municipios mexiquenses, no obstante que algunos han logrado avances en cuanto a la recaudación y fiscalización de impuestos que le son propios superando con ellos las participaciones federales.

Por lo que respecta a los municipios semiurbanos y rurales, al carecer de una organización administrativa que cuente con los recursos técnicos humanos, materiales y financieros para lograr la recaudación, fiscalización y cobranza de las contribuciones se ven frenados en su cometido, pues son objeto de muchísima evasión fiscal; además los bienes propios con que cuenta son pocos y no llegan a representar una

fuente segura de ingresos, pero si de egresos ya que para su mantenimiento y remodelación se requiere inversión pública. Su hacienda pública en cuanto a recursos financieros propios son raquíticos por lo que siempre están en constante y permanente dependencia de las participaciones federales mismas que llegan a ser relativamente bajas y alejadas por completo de la problemática del Municipio que en lugar de lograr su progreso lo condena a una completa subordinación al Gobierno Estatal, además de que la mayoría de los servicios públicos no cubren a más de la mitad de la población, es decir, hay insuficiencia en cuanto a su satisfacción generando con ello atraso y bien las palabras del Diputado Constituyente de 1917 Heriberto Jara, se reafirman una vez más ya casi al finalizar e iniciar un milenio más:

“Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas no demos libertad por una parte la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener ante el pleno

consentimiento del Estado." (7).

4. LA INEQUIDAD PRESUPUESTA.

4.1 El Presupuesto de egresos municipal.

De la lectura del artículo 115 constitucional, fracción IV, último párrafo se infiere que son las Legislaturas de los Estados quienes aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos, también revisarán sus cuentas públicas. Así los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos tomando como base sus ingresos disponibles. Los municipios al carecer de facultades legislativas tributarias dependen del Congreso Local, quien se encarga de elaborar la Ley de Ingresos de los municipios anualmente a iniciativa del Ejecutivo Estatal.

La Ley de Ingresos Municipal señala que la Hacienda Pública de los municipios del Estado de México percibirán durante el ejercicio fiscal anual respectivo los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos principales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y el Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamiento.

7. Ochoa Campos. Moisés. La Reforma Municipal. (historia municipal de México) México. U.N.A.M. 1955. p. 362.

La Ley de Ingresos Municipal, es el fundamento legal con que cuenta el Ayuntamiento para la integración de parte de sus ingresos en recursos financieros, elaborará su presupuesto de egresos, el cual requiere en gran medida que las autoridades municipales se esfuercen y obtengan una preparación técnica, revitalicen su organización administrativa al mismo tiempo perfeccionen y mejoren sus mecanismos en cuanto a previsión de ingresos y gastos, de modo subsecuente un control en la ejecución de los mismos.

El presupuesto no solamente exige la predeterminación del destino y volumen de los gastos, sino que es indispensable saber con cuantos recursos financieros se va a contar que rubros o medios van a lograr recuadros o fiscalizarlos.

El presupuesto puede ser definido: "como un instrumento político, económico y administrativo que contiene un plan financiero del gobierno, expresado en forma de programas anuales de actividad y que indica el origen y monto de los recursos que se espera obtener y el costo de dichas programas."
(8).

8. Revista Hacienda Municipal. Indetec. No. 20 jul-sep. 1986. México. Castro Impresores. 1986. p. 5

Por tanto debe y tiene que haber un equilibrio entre los ingresos y egresos municipales, con ello se le tiene que dar consistencia y continuidad a los programas municipales para la cobertura y satisfacción de los servicios públicos que requiera la población a corto, mediano o largo plazo encuadrados en la gestión del Gobierno municipal de tres años de duración; el presupuesto es una medida de control político y económico para los Ayuntamientos en la vida municipal, porque muchas de las veces se limita el desarrollo institucional - como vimos anteriormente en el Estado de México predominan los municipios suburbanos y rurales - ya que si el presupuesto de egresos requiere de un aumento mayor para implementar programas en mejorar la infraestructura urbana, éste aumento no podrá realizarse, porque los ingresos disponibles son inferiores, y la propia Constitución Federal, así como la particular del Estado, en su artículo 125, párrafo segundo, expresa que los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de Cabildo, cuando la Ley de Ingresos Municipal aprobada por la Legislatura Local requiera adecuaciones al presupuesto de egresos, su único objeto es concordar en un plazo no mayor de diez días hábiles y el finalizar dichas sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva el Presidente Municipal dispondrá su promulgación y publicación. La Ley Orgánica Municipal en su numeral 31, fracción XIX señala como atribución del Ayuntamiento aprobar su presupuesto de egresos.

El Ayuntamiento como órgano deliberante formulará el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal anual a lo que tendrá que sujetarse a ciertos principios de los más importantes son: **"el de equilibrio; el de anualidad; el de unidad; el de universalidad y el de no afectación de recursos"**. (9). Todos ellos se conjugan dando por finalidad una mejor administración de los recursos financieros de la Hacienda Municipal.

El principio del equilibrio presupuestario exige que los ingresos deben ser iguales a los gastos, aunque dadas las crecientes demandas de servicios públicos, los gastos llegan a ocasionar un déficit presupuestal o bien mejorando la administración tributaria pudiera haber un superávit presupuestario.

El principio de anualidad se orienta a una necesidad de orden y control del ingreso y gasto municipal contemplado en un ejercicio fiscal fijo y determinado de un año para ejecutar los planes y programas elaborados por el ayuntamiento.

El principio de unidad exige la existencia de un sólo presupuesto integrado por varios rubros o fuentes de ingresos para permitir apreciar el volumen de operaciones entre ingreso y gasto en un documento único.

9. Revista Hacienda Municipal. Ob. cit. p. 5

El principio de universalidad establece contemplar todos los ingresos que capte la autoridad hacendaria de las fuentes establecidas por ley, además la contemplación de todos los gastos a ejecutar con la finalidad de ejercer una adecuada valoración, completa e integra de la actividad financiera.

El principio de no afectación de recursos, exige que un determinado ingreso no sea destinado a un gasto específico, sino que todos los ingresos sin contemplar su origen sean destinados al gasto público.

4.2 El Proceso Presupuestario.

Integrando los principios anteriores mediante el procedimiento y fases de trabajo para afinar detalles de la programación anual de actividades, proyectos, objetivos y cuantificar la forma y términos en que se cumplirán y ejecutarán los mismos, además considerar la capacidad de la producción del volumen de bienes y servicios que el gobierno municipal podrá proporcionar a la comunidad durante el ejercicio anual presupuestario.

Es importante destacar la autoridad pública municipal, para preparar el proyecto del presupuesto de egresos en el que se incluyen los procedimientos de fiscalización para determinar los ingresos y los gastos en el mismo.

Aunado a lo anterior hay una prioridad de los fines, de los objetivos económicos, sociales y políticos que el Ayuntamiento quiera lograr a través de su política presupuestaria.

Esta preparación del presupuesto se realiza, durante la aplicación del presupuesto del ejercicio anterior y el presupuesto que sirve de base en la evaluación es el del último año cuyo presupuesto se elabora teniendo en consideración las estadísticas más recientes de ingresos fiscales en los rubros fijados por ley, aunando las variaciones previstas para los gastos públicos en aumento.

Una vez que el presupuesto ha sido discutido y aprobado, la etapa siguiente es la programación de la ejecución presupuestaria para obtener el "mayor grado de racionalidad en la aplicación presupuestal de los ingresos a través del uso de algunos instrumentos tan útiles como la preparación de los programas de trabajo en materia de recaudación, fiscalización y control." (10).

La fase de control y evaluación de los resultados obtenidos en la aplicación del ejercicio presupuestario, implica coadyuvar a lograr los fines señalados por la política municipal y alcanzar los objetivos y metas de los programas de acción gubernamental.

10. Revista Hacienda Municipal. Ob. cit. p. 8.

El ciclo presupuestario generalmente tiene una duración que se aproxima a los dos años: "La fase de la formulación suele abarcar seis meses del año anterior a la vigencia del presupuesto, la fase de discusión y aprobación por los cuerpos políticos toma tres de los últimos meses de dicho año, mientras que la ejecución comprende, los doce meses siguientes y el control y evaluación final se desarrolla generalmente en la primera mitad del año inmediato posterior al correspondiente ejercicio". (11).

Los ingresos son de muy distintas fuentes o rubros, dando una diversidad de operaciones en la ejecución del presupuesto mucho mayor en relación a los ingresos que en materia de gastos; y en éstos el encargado es el órgano máximo de autoridad del Ayuntamiento para su aprobación - el cabildo -. en cambio en materia de ingresos, sólo se percibirán los que establezca la Ley de Ingresos Municipal autorizada por la legislatura local.

Además hay diferentes formas de controlar el presupuesto ya sea, según el puesto o función de las personas que desempeñan dentro del rol presupuestal; según la naturaleza de los hechos determinados a un control que son los ingresos y el gasto; según el

11. Ibid. p. 8.

momento del control a priori, durante y a posteriori de la ejecución; y según la naturaleza de los organismos controladores del Ayuntamiento diferenciándose el control jurisdiccional ejercido por el tribunal y lo que es más importante el control político ejercido por la legislatura local a través de la Contaduría de Glosa.

Es de resaltar el aspecto político del presupuesto de egresos es importantísimo, porque trae implicaciones hacia la ciudadanía en los proyectos o programas anuales relativos a las demandas de servicios públicos y de infraestructura que la mayoría de las veces quedan insatisfechas por la falta de recursos económicos, por ello se tiene que aplicar un proceso consciente racional de planificación y programación de las actividades del Ayuntamiento para planificar objetivos del desarrollo económico y social facilitando asignaciones presupuestales, privilegiando la problemática de las comunidades municipales y todo éste proceso tiene como base y fundamento el diagnóstico y características particulares de cada municipio.

C) Tabla de ingresos y egresos de los municipios más representativos del Estado de México; años 1991 y 1992

ESTADO DE MEXICO				
MUNICIPIO	1991		1992	
	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS
1.- Acolman	4,930	4,930	7,232	7,232
2.- Atizapan de Zaragoza	73,021	73,012	75,027	75,027
3.- Atlacomulco	6,435	6,435	12,792	12,792
4.- Coacalco	29,683	29,683	39,923	39,923
5.- Cuautitlán	20,255	20,255	21,396	21,396
6.- Chalco	21,119	21,119	24,984	24,984
7.- Chimalhuacán	14,759	14,759	18,764	18,764
8.- Ecatepec	122,106	122,106	125,048	125,048
9.- Huehuetoca	4,966	4,966		
10.- Huixquilucan	57,277	57,277	105,439	105,439
11.- Ixtapaluca	12,930	12,930	15,981	15,981
12.- Extlahuaca	6,008	6,008	7,859	7,859
13.- Jilotepec	6,890	6,890	8,701	8,701
14.- Jocoitlán	5,245	5,245	7,867	7,867
15.- Lerma	16,586	16,586	24,299	24,299
16.- Metepec	23,719	23,719	33,424	33,424
17.- Neucaipen de Juárez	221,963	221,963	241,657	241,657
18.- Nezahualcoyotl	87,156	87,156	100,573	100,573
19.- Nicolas Romero	12,480	12,480	13,895	13,895
20.- Ocoyoacac	4,710	4,710	6,934	6,934
21.- Paz La	15,197	15,197	23,422	23,422

22.- San Felipe del Progreso	5,490	5,490		
23.- San Mateo Atenco	6,699	6,699	6,369	6,369
24.- Tecamac	10,814	10,814	16,540	16,540
25.- Tejupilco	5,690	5,690	8,295	8,295
26.- Tenancingo	8,189	8,189	13,049	13,049
27.- Tenancingo del Valle	5,237	5,237	7,063	7,063
28.- Tepetzotlán	10,719	10,719	14,232	14,232
29.- Texcoco	13,437	13,437	23,286	23,286
30.- Tianguistenco	6,754	6,754	5,756	5,756
31.- Tlalnepantla de Baz	188,114	188,114	193,990	193,990
32.- Toluca	62,233	62,233	113,797	113,797
33.- Tlaxpetec	5,727	5,727	6,441	6,441
34.- Tultitlán	41,975	41,975	60,738	60,738
35.- Valle de Bravo	11,019	11,019	15,176	15,176
36.- Zinacantan	5,719	5,719	9,402	9,402
37.- Zumpango	9,160	9,160	9,763	9,763
38.- Cuautitlán Izcalli	61,686	61,686	62,949	62,949

Fuente Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.
1989-1991, 1989-1992.

**Ingresos y Egresos brutos de los municipios por entidad
federativa.**

Estado de México

	AÑO 1989	AÑO 1990	AÑO 1991
Ingresos	804,836	1,201,702	1,418,736
Impuestos	151,247	288,656	327,534
Participaciones	242,114	341,559	478,041
Derechos	112,466	196,867	248,912
Productos	17,552	25,343	82,502
Aprovechamientos	191,407	89,303	109,128
Deuda Pública	84,847	117,051	87,513
Por cuenta de Terceros		142,920	85,058
Disponibilidades			45
Egresos	804,836	1,201,702	1,418,738
Gastos administrativos	463,784	652,120	1,000,014
Obras públicas y fomento	231,396	393,194	199,632
Transferencias	43,913	53,534	78,458
Deuda pública	26,999	57,193	71,453
Disponibilidades	38,366	45,656	69,159
Por cuenta de terceros	171		18

Municipios que superan con impuestos propios las participaciones

Municipio	1991	1992
-----------	------	------

	Impuestos	Participaciones	Impuestos	Participaciones
Atizapan de Zaragoza	25,183	10,711	39,331	12,528
Coacalco	10,768	4,549	18,622	7,661
Huixquilucan	24,884	4,034	59,160	5,286
Tepotzotlán	3,644	2,975	4,359	3,526
Valle de Bravo	3,533	3,185	4,810	3,528
Cuautitlán Izcalli	22,600	10,698	27,461	12,614

SUMARIO

CAPITULO III.

FORMACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

1. RUBROS EN QUE SE DIVIDE E INTEGRA.

2. INGRESOS ORDINARIOS.

2.1 Productos.

2.2 Impuestos.

2.3 Derechos.

2.4 Aportación de mejoras.

2.5 Aprovechamientos.

2.6 Participaciones federales.

3. INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

3.1 Créditos o empréstitos.

3.2 Subsidios.

CAPITULO III

FORMACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

1. RUBROS EN QUE SE INTEGRA Y DIVIDE.

Antes es conveniente saber qué se entiende por Hacienda Municipal, y es el conjunto de bienes con que cuenta el Municipio para el cumplimiento de sus funciones.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción IV, establece la autonomía administrativa de la Hacienda Municipal por los Ayuntamientos y también establece su integración.

Por lo que respecta la Constitución particular del Estado Libre y Soberano de México, su artículo 125 repite textualmente, lo señalado por el artículo antes mencionado de la Constitución Federal, no así la Ley Orgánica Municipal que en una forma más minuciosa y detallada señala la integración de la Hacienda Municipal: de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; de los capitales y créditos a favor del municipio, así como de los intereses y productos que generen los mismos; las rentas y productos de todos los bienes propiedad del municipio; las participaciones que perciba el municipio de conformidad con las leyes locales y federales, así como de las contribuciones y

demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos Municipal, los que decreta la Legislatura Local y otros ingresos que por cualquier título legal reciba; así también las donaciones, herencias y legados que reciban.

Como los municipios carecen legalmente de facultades legislativas en materia tributaria, es la legislatura local quien elabora la Ley de Ingresos Municipal para cada ejercicio fiscal, por lo que es necesario visualizar su contenido, ya que constituye parte de la columna vertebral de la Hacienda Municipal, misma que especifica que la Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal respectivo los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamiento, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y el Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamiento.

Complementa a ésta Ley de 19 artículos y dos transitorios la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México en donde en forma más detallada determina tanto el objeto, sujeto, base y cuotas de las contribuciones que se causarán, así también hace una clasificación para efectos fiscales de la tipología de cada municipio integrante de la entidad.

Una vez analizados los fundamentos jurídicos que dan sustento a la Hacienda Municipal, desglosaremos su integración; ya

que es de vital trascendencia la relación que hay entre su integración y la formulación del presupuesto de egresos por el Ayuntamiento, para programar el gasto público por anualidades, para lograr el bienestar colectivo de la población mediante mejoramiento de infraestructura urbana o servicios públicos.

Ahora bien los ingresos fiscales que integran la Hacienda Municipal, pueden clasificarse en ordinarios y extraordinarios dependiendo de su origen y características.

3. INGRESOS ORDINARIOS.

Son los recursos financieros que "se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal; en un presupuesto bien establecido debe cubrir enteramente los gastos ordinarios". (1).

Dentro de tales ingresos ordinarios municipales quedan comprendidos los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos y los ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, denominados participaciones en ingresos federales.

1. Revista Hacienda Municipal. Indetec. Año 2. Número 6. Castro Impresores. 1986. p. 17.

3.1 Productos.

Ahora bien, el municipio puede obtener de los productos ingresos de derechos privado y entre los que "se encuentran los frutos, rentas, intereses y productos de la enajenación y gravamen de los bienes patrimoniales de propios; los procedentes de la enajenación de aprovechamientos de bienes comunales; los rendimientos, participaciones y beneficios líquidos de los establecimientos, bienes, actividades y servicios de la competencia municipal y que no tengan el carácter de exacción local (tasas, impuestos, etc.); y por último las donaciones, herencias, legados, auxilios, etc., procedentes de particulares concedidos formalmente y aceptados por acuerdo corporativo".

(2).

Es importante destacar que la enajenación de bienes patrimoniales propios del municipio, carecen del carácter de ingresos permanentes, por lo que habrá de poner demasiado cuidado en la formación del presupuesto de egresos, ya que no podrán destinarse a sufragar las obligaciones permanentes del presupuesto ordinario, aunque si podrán destinarse a las obligaciones que no tengan tal carácter.

2. Revista Hacienda Municipal. Indetec. No. 15 ener-marz 1965. México p.10.

Los donativos, tienen un régimen especial, pues el ingreso obtenido por tal medio sólo se destinará a los fines previstos en su concesión.

Al respecto el Código Fiscal Municipal, señala que los productos son los ingresos que percibe el municipio por actividades propias del derecho público, o por la explotación que haga de sus bienes patrimoniales.

No todos los municipios cuentan con una gran cantidad de bienes patrimoniales propios que puedan vender o dedicarlos a su explotación, por lo que tal fuente de ingresos fiscales llega a ser muy raquítica y esporádica.

Además existen procedimientos y bases jurídicas que regulan y limitan éste tipo de ingresos, al efecto la constitución local manifiesta en estos términos que una de las facultades y obligaciones de la legislatura es autorizar la enajenación, permuta o cualquier otro acto jurídico que implique la transmisión del dominio de bienes inmuebles propiedad ya sean del Estado o de los municipios y en el caso de los organismos auxiliares cuando así lo determinen las leyes. La misma Constitución requiere que haya licitaciones públicas por medio de convocatorias abiertas para recibir propuestas en sobre cerrado a modo de asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad de la misma.

La Ley Orgánica Municipal señala como atribución de los municipios, el enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización en su caso, de la Legislatura Local.

3.2 Impuestos.

Todos los demás ingresos ordinarios son de derecho público entre los que están:

Los impuestos son "las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal". (3).

Pero para ello todo impuesto tendrá que observar el mandamiento Constitucional Federal, señalado en el artículo 31, fracción IV, ya que todo impuesto se establece mediante ley por el poder legislativo y tendrá que ser destinado para el gasto público además de ser proporcional y equitativo al sujeto pasivo que ha generado determinado impuesto.

3. Prontuario de Legislación Fiscal 1994. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. México. 1994. Graficarte. p. 470.

La Ley de Ingresos Municipal fija en su articulado los impuestos que cobrará el Ayuntamiento mediante su tesorería, a saber: predial; sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre radicación y por último los no comprendidos anteriormente causados en ejercicios fiscales anteriores así como impuestos pendientes de liquidación o de pago.

Este rubro es sin lugar a dudas uno de los más importantes, ya que radica en la territorialidad del municipio en materia fiscal, además que la propia Constitución Federal prohíbe expresamente que las leyes federales no limitarán la facultad de las Entidades Federativas, para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como el aumento o cambio de valor de los inmuebles ni tampoco concederán exenciones a las mismas. Ni aún las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios respecto a las anteriores contribuciones en favor de instituciones oficiales o privadas o de las personas físicas o morales.

Menciona que sólo los bienes del dominio público de la Federación, Estados o Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, y para ello es necesario remitirnos a la fundamentación jurídica que lo sustenta.

La fundamentación jurídica de la Federación la encontramos en el "artículo 27 de la Constitución Federal de los párrafos cuarto a octavo y noveno, artículo 48 e Indirectamente a través de las materias comprendidas en el artículo 73, fracciones XVII, XIX y XXV, por lo que respecta al dominio directo expresamente especificado; y por el artículo 132 en cuanto a materia no especificada". (4).

Por lo que respecta a la competencia local de las Entidades, su fundamentación jurídica está en el mismo artículo 27, párrafo noveno, fracción VI, otorgando la Constitución Federal la capacidad a los Estados, Distrito Federal y Municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos y por el artículo 124 que reserva a los Estados, todas aquellas facultades no concedidas expresamente por la Carta Magna al Gobierno Federal.

Es importante destacar la relación y situación que guardan los bienes inmuebles de los organismos descentralizados y del sector paraestatal federal en relación al cobro de contribuciones a la propiedad raíz, que corresponden al Municipio, ya que pueden entrar como contribuciones incluyendo las tasas adicionales que los mismos

4. Revista Hacienda Municipal. Indetec. Año 14. Número 49. Diciembre 1984.
p. 11.

estados establezcan sobre la propiedad inmobiliaria englobando su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los bienes inmuebles.

El problema esencial radica en las relaciones del sector paraestatal federal con la hacienda municipal.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 90 señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, complementando lo anterior el artículo 27 constitucional para el establecimiento y creación de ciertos organismos.

La expresión paraestatal se utiliza para "denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada". (5).

Del término Administración Pública Paraestatal quedan comprendidas las entidades identificadas como organismo descentralizados y es una característica esencial en ellos que gozan de personalidad jurídica

6. Fraga Magana. Gabino. Derecho Administrativo. 31 ed. México. Porrúa 1992. p. 198.

especial y de patrimonio propio, independientemente la estructura legal que adquiera. "El organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa solamente que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de éste último". (6).

Por lo que una vez analizada la naturaleza jurídica de los organismos descentralizados, su patrimonio, en especial los inmuebles deben tener ciertas características de dominio público para que gocen de la exención otorgada por la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 115 constitucional y con ello no perjudiquen la integración de la Hacienda Municipal; los inmuebles serán de dominio público cuando:

- "a) Si su propiedad pertenece en patrimonio a un organismo público federal.**
- b) Si el inmueble es utilizado por el organismo público.**
- c) Si la utilización es para la prestación de sus servicios.**
- d) Si la relación de medio fin entre el uso del bien y el servicio a prestar es directa." (7).**

6. *Ibid.* p. 201.

7. *Revista Hacienda Municipal. Indetec. Año 5. Número 16 Abril-junio. México. Castro Impresores. 1985. p.11*

A efecto de especificar claramente los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados de la Federación, es necesario tener presente la Ley General de Bienes Nacionales, cuya interpretación queda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, que cuenta con una dependencia llamada Registro Público de la Propiedad Federal, donde se inscriben o cancelan los bienes inmuebles determinando la posibilidad o imposibilidad respectivamente de que se causen contribuciones municipales en relación con los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados. La fracción VI, del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales claramente determinan los inmuebles destinados a un servicio público, excluyendo como tales los inmuebles que los organismos descentralizados utilizan para sus oficinas administrativas o bien para propósitos diferentes a los de su objeto.

Un problema grave lo plantea la fracción III, del artículo 34 de la Ley antes mencionada, ya que le da un tratamiento al género de la Administración Pública Paraestatal, no nada más a los organismos descentralizados sino que incluye a las empresas de participación estatal y esto puede atentar contra la hacienda municipal, porque constituyen verdaderos subsidios a empresa mercantiles del Estado por lo que es necesario anexar que sólo cuando tales empresas sean concesionarias de un servicio público federal y el inmueble sea utilizado directamente en tal servicio. La fracción VII, del mismo artículo 34 de la Ley en comento se refiere a los bienes inmuebles adquiridos por vías

del derecho público: expropiación, reversión y estén afectos o destinados efectivamente a un servicio público por lo que no entra al dominio público de la Federación.

Complementa el artículo 17 de la multicitada Ley, que expresa que el Ejecutivo Federal que un bien determinado forma parte del dominio público cuando ello sea necesario.

De todo lo anterior por resultar de gran importancia para la hacienda municipal es necesario tener presente lo siguiente:

- 1. Los bienes inmuebles que los organismos descentralizados utilizan para oficinas administrativas o para propósito diferentes a los de su objeto no son considerados como bienes de dominio público.**

- 2. A partir del día 26 de mayo de 1987 se concedió un plazo de 270 días para hacer la inscripción o cancelación respectiva ante el Registro Público de la Propiedad Federal, de los bienes inmuebles de los organismos descentralizados que formen parte de su patrimonio y sean de dominio público.**

Es de mencionar que el impuesto predial en los municipios del Estado de México, ha alcanzado ciertos grados de eficacia tributaria, a éste impuesto lo complementa la Ley de Catastro del Estado de

México, aunque es conveniente hacer revisiones periódicas y frecuentes de los valores catastrales ya que son necesarias por razones de equidad fiscal en el cobro de éste tipo de ingresos.

3.3 Derechos.

Los derechos son las contraprestaciones requeridas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios que él mismo otorga.

La Ley de Ingresos de los municipios determina en su numeral los derechos que podrá percibir el Ayuntamiento a través de su tesorería siendo los siguientes: "Agua potable y drenaje; registro civil; obras públicas; certificaciones; rastros; corral de consejo, uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales; panteones; estacionamientos en la vía pública; identificación de fierros para marcar ganado y magueyes; por servicios prestados a panteones particulares; por servicios prestados a rastros particulares; por servicios prestados a estacionamientos de servicios públicos; servicios de vigilancia prestados por autoridades de seguridad pública; servicios prestados por autoridades fiscales; servicios de alumbrado público, otros que queden consignados en las leyes respectivas".
(8).

8. Prontuario de Legislación Fiscal 1994. Ob. cit. p. 245.

Aunado a lo anterior el propio artículo 115, fracción III, de nuestra Constitución Federal, determina en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos con que podrá contar o proveer el municipio cuando así lo requieran sus condiciones territoriales y socio-económicas y lo permita su capacidad administrativa y financiera.

Los derechos están en relación directa con los servicios prestados por el municipio; aunque la mayor parte de ellos no los proporcionan debido a la falta de infraestructura y organización administrativa municipal.

Los servicios públicos que ofrecen los municipios mexiquenses son el de agua potable y en éste rubro pocos municipios administran en buena forma esta fuente de ingresos ya que gran porcentaje de usuarios tienen medidores de agua para cuantificar el consumo de los metros cúbicos y en base a ello determinar los derechos correspondientes; no así sucede en los demás municipios pues los usuarios, carecen de medidores de agua, abundan las tomas clandestinas y ello ocasiona una fuga inminente de ingresos fiscales para favorecer e incrementar los recursos económicos de la Hacienda Municipal. Complementan a tal servicio público la Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México, así como la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Esta última

Ley señala que los organismos asumirán la responsabilidad municipal de organizar y tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y en el Estado de México interviene en tal actividad la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS), quien cobra a los municipios determinadas cantidades de dinero por los metros cúbicos de agua consumida y la mayoría de los municipios al no tener buena administración en éste Ingreso no cubren tales cantidades, mismas que le son descontadas de sus participaciones respectivas.

Por lo que respecta a los demás servicios públicos, el registro civil es el que más proporciona en forma eficiente; los demás servicios son prestados en forma regular y discontinua dependiendo de la tipología propia de cada municipio, por lo que para algunos no significan una fuente segura de ingresos para la Hacienda Pública Municipal; siendo el Estado quien los proporciona reduciendo la función municipal en éste sentido ocasionando con ello que la insatisfacción de las necesidades de servicios públicos en los municipios genere constantes problemas sociales y políticos, creando zonas de marginación, insalubridad, subdesarrollo y pobreza.

3.4 Aportaciones de Mejoras.

Las aportaciones de mejoras son "los tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados

de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento o equipo, de la prestación de servicios públicos por los que no se causen derechos en los términos de las Leyes de Hacienda correspondientes, o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común". (9).

A éste tipo de contribuciones bien puede llamárseles especiales, porque cuando el municipio realiza o participa en el costeo de una determinada obra social o instala un servicio público, y con ello beneficia el interés colectivo en forma especial beneficia directamente a personas determinadas y el municipio por ley (en ciertos casos) está obligado a exigir una determinada participación económica de tales personas para el financiamiento de la obra o servicio público.

Es de resaltar que el municipio vía Ayuntamiento deberá justificar y razonar el porcentaje en función del mayor o menor predominio del interés público sobre el interés particular en la realización de la obra o instalación del servicio e inclusive de la capacidad económica de los que resultarán beneficiados directamente, el porcentaje del costo a cubrir en el financiamiento no podrá exceder del 90% del costo total de la obra o servicio.

9. Prontuario de Legislación Fiscal. Ob. cit. p. 470.

Los criterios a utilizar, serán que en acuerdo de Cabildo se declaren su aplicación cuando sean obligatorias, y si no se hace así serán responsables solidarios los funcionarios que dejaron de aplicar tales disposiciones. También que los fondos recaudados (del allí el término especial), para la obra o servicio sean destinados únicamente para invertirse en tales proyectos. El municipio podrá autorizar el pago anticipado o fraccionado siempre observando los requisitos exigidos por ley.

Las personas beneficiadas con la obra o instalación de un servicio, pero afectadas en el pago del costo pueden constituirse en una Asociación Administrativa de Contribuyente, si así lo solicitaren, siempre que representen la mayoría y dos terceras partes de propiedad afectada, y el costo rebase los límites según determinación de ellos.

Este tipo de ingresos ordinarios es muy común en pavimentación de calles, guarniciones, aceras, instalación de drenaje, primer establecimiento de alumbrado público o instalación de redes de agua potable.

3.5 Aprovechamiento.

Los aprovechamientos son "las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales y los demás ingresos del erario municipal no clasificables como

impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, ingresos municipales en gravámenes, y fondos federales repartibles e ingresos derivados de financiamiento". (10).

El municipio participa en éste tipo de ingresos como autoridad que ejerce la potestad sancionadora, dichos ingresos tienen un doble aspecto, como ingreso propiamente y como corrección de una infracción.

Las multas tienen una gran variedad de clasificaciones siendo las más importantes:

- a) **Multas disciplinarias, se imponen a miembros del Ayuntamiento y personal sean funcionarios o no.**
- b) **Multas gubernativas en materia escolar, espectáculos y de orden público.**
- c) **Multas típicamente municipales, por infracción del bando de policía y buen gobierno, desobediencia a los Presidentes municipales, en éste rubro si el municipio cuenta con el servicio de seguridad pública y tránsito, las infracciones cometidas por tránsito constituyen una fuente segura de**

10. Prontuario de Legislación Fiscal. 1994. p. 471.

ingresos por la gran cantidad de multas cometidas.

- d) Multas fiscales por causa de infracciones y defraudación fiscal (omisión, ocupación, no presentación de declaraciones, etc.)**

En éste tipo de multas el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de multas el Estado podrá delegar a las autoridades fiscales municipales las actividades de notificación de las multas sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otros, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución cuando los infractores estén domiciliados en el municipio. Cuando las multas sean impuestas por autoridades de tránsito federal, el importe corresponderá al municipio en donde físicamente se cubran sin importar el domicilio del infractor. El anexo del mismo convenio señala que las multas impuestas por autoridades federales no fiscales en las que la percepción será igual al 98% al Estado pero de cuya cantidad se destinará como incentivo un 90% de la misma a los municipios siempre y cuando sean ellos quienes efectúen la recaudación.

- e) Las multas contractuales, impuestas a los contratistas o concesionarios por incumplimiento de sus obligaciones contraídas en las cláusulas contractuales.**

Es importante señalar que las multas que el órgano que las impone, como por los motivos que las ampara, su cuantía y así como plazos para ingresos, siempre se apeguen estrictamente a las disposiciones jurídicas respectivas, y además todo producto de las multas debe ingresar íntegramente a la tesorería municipal. Esta fuente de ingresos es imponible y es factible cuando se cuenta con una buena organización administrativa hacendaría municipal.

3.6 Participaciones Federales.

Y para completar los ingresos ordinarios mencionaremos las participaciones federales, que son el sostén económico de la mayoría de las haciendas municipales, son la columna vertebral más importante ya que la mayor de las veces los ingresos ordinarios anteriores no superan a éstas y son las mismas lo que permite el desenvolvimiento de la vida municipal.

La Ley de Hacienda Municipal señala que: "Constituyen éste ingreso las cantidades que perciben los municipios como consecuencia de la adhesión del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de conformidad con la aplicación de la legislación correspondiente y de los convenios, acuerdos, o declaratorias que al efecto se celebren o realicen; así como las cantidades que perciban derivadas de Ingresos estatales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y

de la Ley de Hacienda del Estado de México y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen" (11).

La Legislatura del Estado de México determina, las bases, montos y plazos anuales para que las participaciones federales sean cubiertas a los municipios, como así lo determina nuestra Carta Magna, por lo anterior es necesario precisar el significado de los siguientes términos.

Bases.- Son los ingresos sobre los que se calcularán las participaciones a los municipios.

Montos.- Son las cantidades determinadas sujetas a participación que hará la federación a los municipios.

Plazos.- Es la periodicidad en cuanto a tiempo fijado por las legislaturas para la entrega de las participaciones, a los municipios.

Ahora bien, el mecanismo que integran las participaciones federales se basa en todos los impuestos federales que recauda y fiscaliza la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que para evitar la doble o triple imposición tributaria

11. Prontuario de Legislación Fiscal 1994. Ob. cit. p. 234.

de algunos impuestos, éstos dejen de ser recaudados o fiscalizados por los Estados o Municipios quienes ceden facultades tributarias a la Federación quien recauda y fiscaliza para posteriormente hacer el reparto de los recursos económicos a los Estados y éstos a su vez a sus municipios.

Para facilitar la recaudación fiscal federal, se ha establecido un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que cada Entidad Federativa puede adherirse al mismo, mediante convenio expreso con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de esa forma participar en los ingresos federales y distribuir dichas participaciones para fortalecer las haciendas públicas, municipales y estatales en el caso concreto del Estado de México, dicha adhesión tiene que ser íntegra y no sólo en relación a algunos o determinados ingresos de la Federación.

Respecto a tales participaciones éstas son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención salvo para el pago de las obligaciones contraídas por el propio Estado o sus Municipios, esta garantía ofrecida en la Ley de Coordinación Fiscal no lo es tanto, ya que las participaciones pueden ser afectadas y con ello perjudicar los ingresos financieros, limitando y restringiendo la actividad municipal para satisfacer las necesidades colectivas.

El reparto de los recursos financieros federales se hace por medio de dos Fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, ambos son la base esencial de las Haciendas Públicas Municipales, por lo que su estudio es de vital importancia para el entendimiento de la asignación de recursos financieros federales.

El término fondo "se refiere sólo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder de inmediato al pago de las cuotas correspondientes". (12), y no implica separación y acumulación de recursos financieros federales para ser posteriormente repartidos.

Los fondos en cuanto a su integración se refieren a los recursos compatibles de las percepciones totales por anualidad obtenidas por la Federación y será la recaudación realmente pagada, la que efectivamente haya entrado a las arcas del gobierno y no la causada, determinado liquidada.

La Ley de Coordinación Fiscal determina que la constitución del Fondo General de Participaciones será con el 20%, de la recaudación federal participable, obtenida por la federación en un

12. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Estatales (Mecanismo de conciliación). México, U.N.A.M. 1992. P. 219.

ejercicio fiscal, es decir, "la cobranza total obtenida de todos los impuestos federales, así como los derechos sobre hidrocarburos y minería, realizada tanto por los órganos de recaudación federales como por las tesorerías estatales". (13).

El Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera:

- A) El 45.17% del mismo 20%, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio que se trate.**

- B) El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de la misma ley, determina los impuestos asignables siendo impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o usos de vehículos y especial sobre producción y servicios.**

- C) El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitantes que tenga cada entidad, sirviendo de base la suma de las participaciones de los dos incisos anteriores.**

13. Ibid. p. 221.

Dicho Fondo, se adicionará con el 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, cuando las entidades con sus municipios se adhieran y coordinen en materia de derechos.

Así también las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que formen parte de la recaudación federal participable; pero para determinar la proporción que a cada entidad se le asignará en recursos fiscales federales se estará a la recaudación federal asignable, es decir, aquella que está plenamente identificable por su origen, ello con la finalidad de determinar la fórmula individual para encontrar su coeficiente de participación se le especifica la recaudación obtenida respecto a los gravámenes cuya fuente puede determinarse con certidumbre en su territorio.

Es la cláusula tercera del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, quien determina en forma específica los impuestos federales cuyo origen es plenamente identificable en la Entidad Mexiquense.

El Fondo General de Participaciones, se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación; las Entidades perciben a cuenta de sus participaciones, anticipos mensualmente computados en forma provisional tomando en cuenta la recaudación federal participable obtenida en el mes anterior.

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, determina que el Estado de México, enterará al Banco de México en forma pormenorizada la totalidad de la recaudación, descontando el 80% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

La cláusula décimo sexta, señala que la Federación cubrirá mensualmente, a más tardar el día 25 el importe de sus participaciones de los Fondos: General de Participaciones y el de Fomento Municipal, al Estado.

La Ley de Coordinación Fiscal, respecto a los municipios determina en su numeral 2oA, que participará con un 0.136% de la recaudación federal participable obtenida por la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo; y para ello se utilizan fórmulas financieras determinadas por diferentes coeficientes, como por ejemplo la recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio.

En su fracción II, señala el 3.17% del derecho adicional sobre extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos bienes.

La fracción III, es de gran importancia, ya que de ella deriva el Fondo de Fomento Municipal, y está integrado por el 1%, de la

recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo.

El 1%, se distribuirá de la siguiente forma:

El 16.8%, se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal y el otro 82.2%, restante incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos; dicho Fondo se distribuye "haciendo el coeficiente de participaciones, dependiera de la tasa de crecimiento que se tenga a nivel estatal (suma de lo obtenido por todos los municipios del Estado), en la recaudación del Impuesto predial y de los derechos de agua, en los dos años inmediatos anteriores a aquel para el que se calcula dicho factor de participaciones", (14), éste criterio se hizo con la finalidad de incentivar y modernizar la función administrativa municipal.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo a

14. Revista Hacienda Municipal. Indetec. No. 43. Junio de 1993. México. Castro Impresores. 1993. p. 43.

los lineamientos que determinen las legislaturas locales, garantizando que no sea inferior a lo recaudado por los conceptos que dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Es importante señalar, que para hacer que dicho coeficiente aumente es lograr el incremento que obtengan los municipios de la Entidad en la recaudación del impuesto predial y derechos de agua y no el monto de la misma por lo que se requiere una mejor y eficiente administración en tales rubros.

Por otra parte el, 0.44%, restante del 1%, se destinará a las Entidades Federativas que se coordinen en materia de derechos y su distribución se hará conforme a los resultados de su participación en el programa de reordenamiento del comercio urbano, tales participaciones serán entregadas en forma íntegra por los Estados a sus municipios.

Así también la Ley de Coordinación Fiscal contempla la creación de dos reservas: la de contingencia y la de compensación, destinada directamente para apoyar a las Entidades Federativas y éstas a sus municipios.

La reserva de contingencia, se integra con un 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio, un 90% de dicha reserva se distribuirá mensualmente y el otro 10% restante, se entregará al cierre del ejercicio fiscal; la distribución de esta reserva

iniciará con la Entidad que registre el coeficiente de participación ejecutiva menor y seguirá a la que tenga el mayor hasta agotarse.

También se crea una reserva de compensación para las Entidades Federativas, afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones, formándose con el remanente del 1% de la recaudación federal participable en materia de derechos coordinados.

El artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal señala la prohibición a los Estados y Municipios de establecer derechos estatales o municipales siempre y cuando se coordinen en derechos, aunque establece excepciones al respecto y mismos que podrán recaudar los dos niveles de Gobierno citados.

Hasta 1990 existió el Fondo Financiero Complementario, mismo que dejó de funcionar para fusionarse finalmente el Fondo General de Participaciones, dicho Fondo se repartía de la siguiente forma un 50% del monto total en partes iguales entre todas las Entidades y la otra mitad atendiendo a sus necesidades en especial a educación y número de habitantes. Este Fondo originalmente se integró con el 0.37% de los ingresos totales recaudados por la Federación en impuestos, en 1981 aumentó el porcentaje al 0.50%, incluidos los derechos sobre minería y extracción de petróleo crudo y gas natural, finalmente la misma Federación realizó una aportación adicional semejante a la que las Entidades Federativas habían cedido y con ello

finalmente el Fondo llegó a alcanzar el 1.5% de la recaudación federal total.

La constitución de dichos Fondos, mediante los cuales se canalizan los recursos financieros federales a las Entidades Federativas y a sus respectivos Municipios, en la actualidad refleja la necesidad de terminar con el centralismo fiscal ejercido por la Federación en perjuicio de los Estados; ya que los porcentajes del total de impuestos federales que componen tales Fondos es bajo, generando con ello una gran inequidad presupuestal en cuanto a egresos y gasto público, que se traduce en una miseria, en una crisis permanente de las finanzas municipales, aunado a los criterios utilizados como son: la capacidad recaudatoria, índice poblacional, presupuesto de egresos, monto de erogaciones específicas, importancia política del municipio o Estado, existencia o carencia de servicios públicos, desarrollo administrativo, etc., que son controles que limitan el desarrollo institucional y democrático de nuestro Sistema Federal; lo que propongo es que en la actualidad se ejerza un verdadero Federalismo Fiscal, sujeto a los lineamientos emanados de nuestra Constitución Política y no un Centralismo Fiscal disfrazado, es decir, nuestra realidad socioeconómica y política exige un procedimiento de coordinación alternativo que otorgue más libertad fiscal federal a los Estados, ya que pertenecen al sistema de integración impositiva y en esencia consistirá en devolverle facultades tributarias por medio de la cesión a dichas jurisdicciones por parte de la Federación, de una porción creciente de su propia competencia fiscal

en los rubros impositivos que no le son privativos por disposición de nuestra Carta Magna y en aquellos que por su misma naturaleza, no requieran o exijan una gestión centralizada.

Por ello, en relación a los impuestos al consumo, sólo el Impuesto al Valor Agregado, exige un administración centralizada; pero los impuestos referentes a la producción y a los servicios, por su naturaleza pueden ser administrados localmente, un claro ejemplo son las contribuciones que perciben los Municipios en relación a la propiedad inmobiliaria establecida por la legislatura local.

Por ello, al igual que en los Convenios de Coordinación Fiscal vigentes en los que cada Estado cede Soberanía y facultades fiscales a la Federación, se debe establecer un procedimiento similar en sentido inverso en los Convenios, en donde la Federación cedería a cada Estado gradualmente espacio fiscal respecto a los impuestos no privativos por disposición constitucional y de aquellos que no requieran necesariamente una administración centralizada, buscando ante todo una uniformidad en la aplicación de las normas en todo el territorio nacional de acuerdo con modelos convenidos entre la Federación y los mismos Estados, buscando que éstos actualicen y desarrollen su capacidad administrativa-técnica financiera en materia fiscal, para asegurar su desarrollo económico, social y político tanto para cada Entidad, como para sus Municipios integrantes, porque mientras no haya una verdadera fuente de ingresos financieros propios, administrados por el Estado, jamás se logrará elevar su desarrollo

urbano y satisfacción de los servicios públicos que cada comunidad va exigiendo y de esa manera las políticas regionales se adaptarán a la realidad social de las comunidades municipales y estatales.

Se contemplaría la posibilidad de que en caso de que una Entidad Federativa, no hiciera uso o ejercicio de tales facultades cedida por la Federación en el ámbito fiscal, esta misma asumiría de nueva cuenta tales facultades; pero si la gestión administrativa local fue o es eficaz y eficiente, la Federación tendrá la obligación de ampliar el espacio fiscal cedido hasta que el impuesto correspondiente pasaría en forma íntegra y total al Estado, y así se mantendría para ejercitar eficientemente tales facultades fiscales impositivas.

En la realidad la escases en la recaudación, impide a los Estados hacer frente a sus responsabilidades; se exige la aplicación de un auténtico federalismo fiscal y por ende otorgar a los contribuyentes una plena seguridad jurídica en las leyes fiscales de cada entidad y un mercado común nacional libre de diferentes impedimentos fiscales.

Por lo que respecta a la participaciones en impuestos federales, observarían las normas generales emanadas entre la Federación y Estado y se tendrán que aumentar paulatinamente, en la medida en que se aumente el espacio fiscal a los Estados, hasta llegar a impuestos como el del Valor Agregado, Sobre la Renta que por su misma naturaleza exigen una administración centralizada y por supuesto sobre las contribuciones y gravámenes que por disposición

constitucional pertenecen a la Federación; ello traerá como consecuencia que al aumentarse espacio fiscal a un Estado sus ingresos fiscales aumentarán en su Hacienda, permitiendo que cada Entidad Federativa se haga cargo en mayor medida del cumplimiento de sus atribuciones, y sólo así los grupos sociales tendrán un control más efectivo respecto a la erogación efectiva de los gastos presupuestales en relación a la función de cada nivel de gobierno.

4. INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

Constituyen éste tipo de ingresos financieros: "los empréstitos, los subsidios, y los que se decreten excepcionalmente". (15), que integran parte de la hacienda pública municipal.

Los ingresos extraordinarios son excepcionales en su percepción, ya que su autorización puede ser para promover el pago de gastos accidentales o bien cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir las necesidades propias del Municipio.

4.1 Créditos o Empréstitos.

Los créditos o empréstitos están regulados tanto por la Ley de

15. Prontuario de Legislación Fiscal. Ob. cit. p. 469.

Deuda Pública Municipal, como del Estado de México y pueden ser tanto directos, áquellos que contrate el Municipio o el Estado; e indirectos, los que contraten los organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria y sus respectivos fideicomisos, pero para ello tienen que contar con la aprobación de los montos y conceptos de endeudamiento anual hecho por la Legislatura Local.

Nuestra Carta Magna prohíbe expresamente que los Estados y Municipios contraigan créditos o empréstitos a menos que se destinen a inversiones públicas productivas incluyendo tal prohibición a los organismos descentralizados y empresas públicas, tales créditos se registrarán conforme a las bases que establezcan las legislaturas respectivas en una ley y hasta por los montos y conceptos que fijen las mismas anualmente en los respectivos presupuestos.

La ley señala que tales créditos se destinarán a inversiones públicas productivas que redunden un beneficio colectivo y cuyo costo sea recuperable por sí sólo, y ello produzca directamente un incremento en los ingresos económicos de la Hacienda Municipal, ya que la realización de obras públicas o la instalación, ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que garanticen su carácter autorrecuperable y produzca un ingreso a la hacienda.

Un hecho muy importante es que la Legislatura Local puede autorizar la afectación en garantía de pago tanto de las participaciones en Ingresos Estatales y Federales que correspondan a los Municipios. Este tipo de ingresos extraordinarios resulta importante, porque su eficiente utilización permite satisfacer las necesidades crecientes de la comunidad que no alcanzan a ser cubiertas por los ingresos ordinarios, además su encausamiento debe ser más hacia los Municipios rurales y semiurbanos, para que tengan un mejor desarrollo en su infraestructura urbana y de servicios públicos.

4.2 Subsidios.

Los subsidios "son las aportaciones o asignaciones económicas que los gobiernos Federal y Estatal destinan en apoyo de los Municipios, con la finalidad de incentivar y promover su desarrollo, mediante la ampliación y ejecución de programas de beneficio social". (16).

Una de las características de éste tipo de ingresos es que su destino puede ser para obras públicas o servicios municipales y no se podrán aplicar, en ningún caso, a objetos distintos de aquellos para los que fueron otorgados, es decir quedan afectos al fin para el que se destinaron; aún cuando las subvenciones tengan un fin específico y

16. Revista Hacienda Municipal. Indetec. Año 2. Ob. cit. p. 18.

determinado ello no impide que las contribuciones especiales (aportación de mejoras), se apliquen en las cantidades que correspondan conforme a la ley.

Los subsidios otorgados, tanto por el Estado, como por la Federación, van a depender de acuerdo a la tipología del Municipio, ya que los montos variaran en relación a los proyectos de desarrollo urbano, infraestructura, prestación de servicios públicos, etc., éste tipo de ingresos resulta no tan provechoso para determinados Municipios, ya que la falta de recursos económicos ordinarios impiden la conclusión de los proyectos municipales y en su mayoría se encuentran sujetos a los subsidios, que en realidad son ingresos muy limitados y condicionados en cuanto a su uso y destino, ello implica una sujeción a su autonomía de los Municipios, lo que se traduce como una estrategia del Gobierno Federal para que los Gobiernos Estatales y aún más los municipales se comporten como gestores suyos realizando, ampliando, ejecutando obras o servicios públicos en las que tiene particular interés.

Así como cada persona tiene determinada capacidad para generar riqueza, cada Municipio tiene capacidad fiscal diferente en su recaudación, por lo que áquellos de menor capacidad se tienen que subsidiar para "moderar las desigualdades en la distribución del

ingreso real dentro de la economía nacional" (17), y para ello se debe conceder sin especificar el modo de empleo, por lo que la comunidad municipal que la reciba puede usarlo, destinarlo conforme a las urgencias de sus necesidades y de ésta forma se encausaría lograr y mantener en todos los municipios, cuando menos un nivel básico similar mínimo garantizado en la prestación de servicios públicos.

Es claro que los subsidios deben encuadrarse dentro de un Federalismo Fiscal auténtico generando un verdadero apoyo económico a los proyectos municipales y estatales para facilitar su desarrollo, independientemente de su tipología y no sujetarse a un centralismo agobiante que subsidia los proyectos acordes con los suyos, aunque ello no debe servir de justificación para que la Federación absorba las fuentes de ingresos propios de los Estados.

17. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Ob. cit. p. 101.

SUMARIO.

CAPITULO IV

TESORERIA MUNICIPAL

1. TESORERIA MUNICIPAL, DEFINICION E IMPORTANCIA.

1.1 Diagnóstico y diseño de sistemas administrativos.

**1.2 Formulación y actualización de manuales
administrativos.**

1.3 Manual de organización

1.4 Manual de procedimientos.

2. FUNCIONES OPERATIVAS.

**2.1 Determinación de obligados al pago de
contribuciones.**

2.2 Confronta de pagos con obligados.

2.3 Formulación de relación de incumplidos.

2.4 Liquidación de créditos resultantes de la fiscalización.

2.5 Verificación de ingresos de aportaciones voluntarias y otras obligaciones.

2.6 Verificación del cumplimiento de obligaciones de tipo formal.

3. FISCALIZACION INTERNA.

3.1 Actividades de fiscalización interna.

4 FISCALIZACION EXTERNA

4.1 Actividades de fiscalización externa.

5. LA CUENTA PUBLICA MENSUAL MUNICIPAL.

6. ASESORIA Y CAPACITACION ADMINISTRATIVA.

CAPITULO IV

TESORERIA MUNICIPAL.

1. TESORERIA MUNICIPAL, DEFINICION E IMPORTANCIA.

La Ley Orgánica Municipal define a la tesorería municipal como "el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento". (1).

El pleno desarrollo de la administración pública municipal, permite en gran medida avances en la vida institucional del Municipio y en especial, en la fiscalización de los recursos financieros que integran parte de la Hacienda Pública del Municipio, ya que son los medios indispensables que garantizan el cumplimiento de los objetivos propuestos por los Ayuntamientos.

El mayor problema, a que se enfrentan los municipios y en especial los Ayuntamientos, es la escasez de los recursos económicos que disponen para satisfacer las necesidades de la comunidad, ello trae como consecuencia que la administración pública municipal tenga

1. **Prontuario de Legislación Fiscal 1994. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación. México, 1994. Graficarte. p. 108.**

que realizar un esfuerzo mayor para que con los recursos humanos, materiales y financieros se empleen en una forma optima, asignándolos eficientemente, y la mejor forma de lograrlo consiste en mejorar su organización, creando las estructuras administrativas y los procedimientos de trabajo más acordes con el tipo de actividades que se desarrollan.

"Las tesorerías de los municipios deben desempeñar para mejorar su organización, tres actividades fundamentales:

- El diagnóstico y diseño de sistemas.
- La formulación y actualización de manuales.
- La asesoría y capacitación." (2).

2.1 Diagnóstico y diseño de sistemas administrativos.

Es importante realizar un diagnóstico de las condiciones en que se desenvuelven las actividades administrativas hacendarias, ya que en base a ello se pueden diseñar adecuaciones en las estructuras

2. Revista Hacienda Municipal No. 26. Oct-Dic. 1988. México Castro Impresores. 1988. p. 4.

administrativas y procedimientos de trabajo para hacer un uso eficiente de los recursos disponibles. El diagnóstico implica la recopilación de información necesaria e indispensable para conocer en amplio sentido los objetivos de la administración hacendaria municipal, así como la organización y los procedimientos de trabajo que existan. Los objetivos de la administración residen en la consulta de la legislación vigente, aunado a los planes, programas y presupuestos vigentes, así como todas las disposiciones en materia administrativas, es decir: acuerdos, circulares, manuales, organigramas, etc. Por lo que respecta a la organización y los procedimientos de trabajo pueden conocerse con la observación directa de la realidad de la administración, en el lugar o local donde efectivamente se realiza, o también por medio de entrevistas a las personas encargadas de llevar a efecto tales actividades.

Al efectuarse la recopilación se procede a un análisis detallado de "la estructura y las actividades de cada una de las unidades, de la administración hacendaria municipal, buscando detectar la eficiencia con que se realizan las actividades según la división del trabajo, la delegación de obligaciones y autoridad y las relaciones entre las distintas unidades". (3).

3. Revista Hacienda Municipal. No. 26. Ob. cit. p. 5.

El diagnóstico detallado en la recopilación de la información, permite detectar entre otros aspectos si alguna actividad se puede eliminar o reducir, o que tal actividad la puede realizar un determinado departamento o unidad administrativa, o bien que no la lleve a cabo o la realiza ineficazmente, así como la utilización del tiempo indispensable en las funciones o actividades importantes, también para detectar la duplicidad de funciones o bien si las cargas de trabajo están distribuidas en forma balanceada entre los miembros del departamento o unidad administrativa.

Complementando a la información, es importante abarcar el flujo de datos fiscales para detectar si es suficiente; la tesorería al controlar las formas impresas utilizables en la operatividad y sobre todo la utilización y ubicación del espacio, máquinas, muebles y equipo de oficina, con la finalidad de garantizar su mejor aprovechamiento en beneficio de la administración hacendaria; en base a todo esto es posible diseñar determinadas estructuras administrativas y procedimientos de trabajo más eficientes en sus resultados y métodos, así como en la utilización del tiempo para que solucionen la problemática detectada y mejoren el rango para que la administración hacendaria municipal logre sus fines propuestos en beneficio de la comunidad.

Cada municipio presenta una tipología diferente, por lo que es necesario que las propuestas de cambio sean viables sujetas a la realidad, tomando en consideración que se cuenten con los elementos materiales necesarios para hacerlas viables o sea posible su adquisición, así como el personal con que se cuenta pueda llevarlas a cabo o estén en posibilidad de capacitarlo.

Un principio fundamental para mejorar la organización es el de legalidad, es decir, se deben sujetar al marco legal de las normas administrativas que rigen y determinan la Hacienda Pública Municipal, en el caso concreto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal y los demás reglamentos de las distintas unidades o departamentos administrativos, para hacer efectiva la actuación hacendaria municipal en el Estado de Derecho.

La mayor parte de las estructuras administrativas y de los procedimientos de trabajo más eficientes están dependiendo en razón del alcance que se desee obtener aunados los recursos financieros, técnicos, materiales, y humanos con que cuente cada municipio pudiéndolo hacer de diferentes formas, ya sea a través de las disposiciones administrativas como circulares, memorándas, minutarios, instructivos hasta la formulación y actualización de manuales administrativos, ya que los mismos permiten una orientación de las actividades hacendarias en una forma más clara y segura para

que mejoren y eleven la eficiencia administrativa en el control y manejo de su hacienda pública.

2.2 Formulación y actualización de manuales administrativos.

Un manual administrativo es un documento **“que contiene en forma ordenada y sistemática, información sobre historia atribuciones, organización, política o procedimientos de una entidad, así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de sus labores”**. (4). Ello, sin lugar a dudas permite mejorar la eficiencia administrativa hacendaria, además explicar las normas aplicables y orientar los procedimientos de un organismo determinado con un código de comunicación entendible y descifrable para y por los servidores públicos de todos los niveles, enfatizando la información de los procedimientos administrativos; también se facilita el adiestramiento y orientación del personal para normalizar y controlar los trámites y procedimientos empleados para resolver de la mejor forma los conflictos jerárquicos y jurisdiccionales que se presenten.

2.3 Manual de organización.

Es el documento que proyecta específicamente la estructura administrativa de una determinada institución, los puestos existentes y su relación, indicando jerarquía, grados de autoridad y responsabilidad de funciones, y sobre todo las actividades determinadas de tal institución.

Un manual de organización de la administración hacendaria municipal, debe contener para su mejor desenvolvimiento y desarrollo, lo siguiente:

- a) **Identificación.** Refiriéndose al nombre del organismos o unidad administrativa, título y extensión del manual (general o específica), así como lugar y fecha de su elaboración.
- b) **Directorio.** Debe contener una relación de los principales servidores públicos del área señalada y los puestos que ocupan dentro de la administración hacendaria municipal.
- c) **Prólogo.** Expone los fines del manual de organización, del motivo que le dio origen ya sea asignación de nuevas funciones, modificación del marco legal; y de quiénes son los usuarios del mismo, cómo se usará, cuándo habrá de revisarse e incluso actualizarse.

- d) Antecedentes Históricos.** Es una breve reseña de las razones que dan origen al organismo hacendario, así como los aspectos fundamentales de su evolución.
- e) Legislación.** Se expone la fundamentación jurídica (principio de legalidad), de los ordenamientos o disposiciones que facultan atribuciones al órgano hacendario municipal y de sus unidades o departamentos administrativos.
- f) Atribuciones.** Es una transcripción completa y textual de todas las atribuciones, facultades que la legislación hacendaria otorga al órgano hacendario municipal y sus unidades o departamentos administrativos.
- g) Estructura Orgánica.** Contiene una descripción de los principales puestos y unidades de la administración hacendaria municipal, jerarquizando niveles, así como las relaciones de dependencia entre los mismos.
- h) Organigrama.** Es una representación gráfica, de la estructura orgánica que refleja en forma esquemática la estructura, ubicación de las unidades administrativas que la integran, las relaciones entre las mismas ya sea de autoridad, asesoría, de coordinación, y los niveles jerárquicos.

I) Descripción de funciones. Se expone las actividades propias de cada una de las unidades administrativas y de los puestos que las integran, dentro de la función hacendaria.

J) Descripción de puestos. Especifica a las unidades administrativas, siendo el puesto la unidad básica de trabajo en una estructura de organización, conformado por un conjunto de actividades y requerimientos indispensables para llevarlas a efectos y puede ser desempeñado por una o más personas.

Con un manual de organización entendible y completo que facilite a las personas que ocupen puestos dentro de la administración hacendaria municipal, permitirá garantizar un mejor desarrollo de las actividades desempeñadas, así como adquirir experiencia y formar cuadros que coadyuven tanto a los nuevos funcionarios como a los de mediana experiencia, además que sirve de orientación y adecuación a la realidad de la vida municipal para aprovechar de mejor forma los recursos humanos, materiales y económicos.

Los manuales son de gran importancia, su mejor difusión permitirá a los municipios rurales y semiurbanos lograr una mejor fiscalización de los recursos ordinarios que integran la hacienda pública municipal, ya que la mayor de las veces por desconocimiento de los ordenamientos jurídicos que facultan atribuciones o facultades o niveles jerárquicos de autoridad, se cohiben para ejercer en forma plena la

actividad hacendaria, mostrando una autoridad temerosa por desconocimiento de su organización.

2.4 Manual de Procedimientos.

Son documentos que consignan los instrumentos de información en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguir los servidores públicos para que conozcan los métodos y técnica de su trabajo, como el precisar sus responsabilidades y obligaciones y realicen sus actividades propias de la dependencia.

Los manuales de procedimientos en la administración hacendaría municipal son importantes y existirán dependiendo de su capacidad y recursos con que cuenten cada municipio y podrán contener lo siguiente:

- a) Identificación de los procedimientos a que se refieren. Se determinan las operaciones que la integran, así como la unidad administrativa facultada para realizarla y su fecha de elaboración para determinar plazos y términos en materia fiscal.**

- b) Objetivo de los procedimientos. Expone cómo se desarrollan, lo que tratan de resolver o dirimir y deben**

exponerse en forma clara y precisa para que los encargados de la actividad hacendaría los conozcan.

c) Ambito de aplicación. Se determinan que puestos dentro de las unidades o departamentos administrativos intervienen en los procedimientos, ya sea por su jerarquía o bien por su aparición dentro de los mismos.

d) Políticas de Operación. Se explicita los lineamientos para desempeñar sus funciones en forma más autónoma, con criterios propios, evitando la duplicidad de funciones y sobre todo las consultas constantes a niveles jurarquicos superiores, incluyendo los procedimientos no habituales o imprevistos en los propios manuales.

e) Descripción de Operaciones. Se especifica en forma detallada cada una de las operaciones, explicando su función y determinando la unidad administrativa o el puesto facultado para su ejecución y sobre todo responsabilidad. cuando haya varias operaciones es favorable codificarlas para facilitar y mejorar su comprensión.

f) Diagramas de Flujo. Representan gráficamente la secuencia de las operaciones en un determinado procedimiento y el trayecto de las formas y materiales. Ello permite conocer detalladamente las unidades y puestos administrativos que

intervienen y están facultados en el procedimiento las operaciones que se lleven a cabo, su secuencia y el equipo empleado en la misma.

g) Formularios. Son las formas impresas emitidas por la autoridad hacendaría municipal mismas, que son utilizadas para captar, registrar y proporcionar informes, pudiéndose intercalar en las operaciones de los procedimientos o anexándose como apéndices de los manuales.

La formulación y elaboración de los manuales de organización y procedimientos son de una gran ayuda, para la administración hacendaría municipal, más sin embargo se requiere de un trabajo permanente y constante para revisar su contenido y verificar su adecuación al marco legal vigente y en su caso de no ser así, expresar o realizar las adecuaciones correspondientes, esto implica el mantener un contacto más directo y estrecho con todas o la mayoría de las áreas administrativas hacendarías; además verificar que los procedimientos de trabajo sean siempre congruentes con los objetivos, metas propuestas en los planes y programas del municipio, vía Ayuntamiento y con las disposiciones jurídicas vigentes.

La evolución permanente de la administración presupone una mayor agilización en los trámites administrativos, evitando la complejidad de los requisitos y trámites burocráticos para beneficiar el desempeño de los puestos administrativos y favorecer a los

contribuyentes; persiguiendo una manera más fácil de alcanzar las metas propuesta.

Un resultado de gran beneficio en la revisión de los manuales, es la actualización de los mismos en su contenido, ya que pueden llegar a retirarse las estructuras administrativas y los procedimientos obsoletos para reemplazarlos por otros más eficientes o si cambia completamente la fundamentación jurídica, será preciso elaborar otros manuales.

Dentro de la tesorería municipal, el sistema operativo de los recursos municipales está integrado por las funciones de fiscalización, cobranza, recaudación y registro de contribuyentes.

El objetivo básico de la fiscalización es hacer que la hacienda municipal reciba cabal y oportunamente los recursos que debe percibir, es decir:

I.- Que paguen todos los que están obligados a pagar.

II.- Que cada uno pague lo que realmente tiene que pagar.

III.- Que los pagos se efectúen en las fechas en que se deben pagar.

IV.- Que los recursos económicos que por disposición legal se le deben transferir al municipio los perciba en los montos y plazos que corresponda y,

V.- Que las aportaciones económicas provenientes de forma voluntaria del Gobierno Estatal y/o Federal, así como de los ciudadanos se ingrese cabal y oportunamente a la hacienda pública.

La función de fiscalización a nivel municipal, reviste una complejidad muy diferente de los niveles Estatal y Federal, ya que en ella no existen los impuestos autoliquidables y es la autoridad hacendaría municipal quien se encarga de la determinación de los créditos fiscales y sus accesorios, y por otra parte, el campo de acción se hace extensivo abarcando todas las fuentes de recursos susceptibles de ser enteradas a la hacienda municipal, ya que su Plena y completa fiscalización garantiza el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales otorgando una mejor autonomía administrativa, por lo que la autoridad hacendaría tiene que fiscalizar todos los recursos económicos señalados en la Ley de Ingresos Municipales. Las fuentes de ingresos financieros municipales constituyen una gran variedad, así también en cuanto a forma y trámites necesarios para la determinación de créditos, su recaudación y sobre todo la organización de las tesorerías para efectos de fiscalización y cobro por lo que

tendrán que realizarse varias actividades encaminadas a un objetivo común.

3. FUNCIONES OPERATIVAS.

3.1 Determinación de obligados al pago de contribuciones.

Se requiere saber y conocer quiénes están obligados a cubrir recursos a la hacienda municipal y posteriormente, comprobar si real y efectivamente se están cubriendo. Tal determinación la realiza la autoridad hacendaria municipal basada en la legislación fiscal vigente (Ley de Hacienda, Ley de Ingresos y Código Fiscal Municipal), en la que se señalan los sujetos al pago de contribuciones en favor del erario municipal, e incluyendo también la determinación de todas las contribuciones que señala la Ley, así como los objetos, bases y cuotas.

La función operativa del registro de contribuyentes municipales desempeña una actividad de gran importancia en relación a los obligados al pago de contribuciones, así también los padrones o registros de obligaciones no tributarias. No todas las contribuciones son idénticas, por lo que se tiene que realizar actividades diferentes para llevar a cabo una buena fiscalización de los obligados al pago.

3.2 Confronta de pagos con obligados.

Es una actividad muy importante, ya que permite que la autoridad hacendaria municipal con sujeción a la Ley Fiscal realice, la recaudación mediante una confrontación entre la relación de contribuyentes u obligados a otro tipo de pagos al erario municipal, checando la información obtenida del padrón de contribuyentes o de los obligados omisos que resulten de la función de fiscalización; de éste confrotamiento resultará a favor del erario municipal diferencia de créditos que deben ser pagados por los que están obligados a hacerlo ya sea que hayan omitido sus pagos, o los efectúen pero en menor proporción a la señalada por la Ley, y de sujetos obligados que han realizado sus enteros cabal y opotunamente.

3.3 Formulación de relación de incumplidos.

Se trata de establecer una relación del tipo de recursos evadidos, ya sea por los sujetos pasivos que omitan sus pagos a que están obligados o los efectúen en cuantías menores a las que señala la Ley.

3.4 Liquidación de Créditos resultantes de la Fiscalización.

Una vez analizadas las relaciones de contribuyentes incumplidos se procede a calcular el monto de los créditos a cargo de cada uno de los incumplidos; la liquidación es conveniente realizarla en presencia de los obligados incumplidos para que manifiesten lo que a su derecho convenga, además aporten la documentación que la autoridad hacendaria requiera para que se cumpla con el ordenamiento constitucional del artículo 31, fracción IV, del principio de justicia y equidad fiscal. Las liquidaciones deben ser enviadas a las áreas o unidades operativas de recaudación o de cobranza, con el objeto de hacer efectivos los créditos insolutos que ellas contienen.

3.5 Verificación de Ingresos de aportaciones voluntarias y otras obligaciones.

Esta actividad tiene por objeto verificar los actos de la propia autoridad hacendaria, para evitar el mal uso o desvío de fondos públicos, ya que por su naturaleza no son susceptibles de ser fiscalizados normalmente, ya que no originan un padrón para determinar a los incumplidos ni a la liquidación de créditos derivados de la confrontación del padrón con la relación de los pagos efectivamente hechos.

3.6 Verificación del cumplimiento de obligaciones de tipo formal.

Esta actividad coadyuva a la fiscalización en cuanto que se encarga de verificar que realmente se cumplan obligaciones de tipo formal, mismas que facilitan a la propia autoridad la verificación del cumplimiento de obligaciones sustantivas y en caso de incumplimiento traerá como consecuencia la imposición de sanciones de las que se puedan obtener recursos.

La función de fiscalización de la autoridad hacendaria municipal reviste dos formas: la interna y la externa; siendo la primera, aquella encaminada a todas aquellas fuentes de ingreso que necesiten para efectos de su determinación y cálculo de la función de registro, ello permite determinar un grupo de fuente de ingresos y de sujetos pasivos que están dentro de la información fiscal hacendaria la segunda comprende a todos aquellos contribuyentes u obligaciones al pago y que por su propia naturaleza no son susceptibles de contemplarse en un padrón y también a los que se pueden incluir dentro de los padrones. Se comprende a todas las fuentes de ingresos que puede percibir un Ayuntamiento, y a todos los contribuyentes u obligados al pago incluidos o no en los padrones.

4. FISCALIZACION INTERNA.

Esta se realiza dentro de las oficinas de la autoridad hacendaria municipal, es decir, en las oficinas de la tesorería.

Su base de actuación se centra " en la información generada durante el desarrollo de las funciones de registro y recaudación, con la finalidad de detectar el incumplimiento de obligaciones sin que medie trabajo de campo que deban realizarse fuera de las oficinas de la administración hacendaria, dadas las características y forma de administración de los ingresos municipales con un numeroso grupo de fuentes de ingresos de la más variada índole". (5). Esta forma de fiscalización permite determinar el espacio de actividades de fiscalización a un número de fuentes de ingresos y sus contribuyentes y obligados al pago, y cuya información la posee la autoridad hacendaria como resultado de sus actividades de registro y recaudación.

Lo que se trata es de evitar la evasión, ya sea que se omitan los pagos por hacer o se hagan pagos en menor cuantía a lo señalado

por la Ley. Y así también la morosidad del contribuyente retrasando el entero de recursos en los compromisos de pago parcial.

4.1 Actividades de fiscalización interna.

Son las que debe afectar la autoridad hacendaria municipal, para determinar el cumplimiento de obligaciones en cada fuente de ingresos:

- a) **Análisis de causas de evasión por cada fuente de ingresos.- Debe determinar la magnitud de la evasión fiscal sus principales manifestaciones, verificar el sistema de infracciones y sanciones fiscales por incumplimiento de obligaciones tributarias y señalar las directrices y políticas administrativas que persigan minimizar las causas que dan origen a la evasión en cada fuente de ingresos financieros.**

- b) **Análisis de pagos efectuados en cada fuente de ingresos.- Se determinan a los sujetos pasivos que enteraron recursos a que estaban obligados y si tal cantidad enterada se realizó correctamente conforme al monto y plazo que señala la disposición jurídica fiscal.**

- c) **Confronta de pagos con padrón de contribuyentes y otros ingresos.- Tal actividad permite contrastar padrones y**

registros con los enteros cubiertos en la actividad de recaudación, obteniendo así la cantidad de contribuyentes que no han cumplido sus obligaciones fiscales.

- d) **Relación de incumplidos.**- Una vez realizada la comparación entre padrón y registro de los contribuyentes que no han cubierto las obligaciones y son incumplidos, se inician actividades como el procedimiento administrativo de ejecución para tratar de lograr los créditos fiscales a favor de la hacienda municipal.

- e) **Formulación de liquidaciones.** Una vez identificados los contribuyentes incumplidos, se procede a realizar la liquidación correspondiente de los ingresos no pagados, para posteriormente hacerlos efectivos en la función de recaudación, en la que se incluirán todos los gastos originados: gastos de ejecución, principal, multas, recargos, actualización y accesorios; al concluirse la liquidación ésta se envía a la oficina o unidad administrativa de cobranza, misma que iniciará los procedimientos que procedan.

La fiscalización interna exige la utilización de un plan o programa de trabajo basado en la coordinación de los sistemas operativos de apoyo, y normativo.

La función de fiscalización es de suma importancia, ya que el éxito de la misma depende el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, por lo que habrá que establecer dentro de la función de programación la responsabilidad de planificar la labor de fiscalización interna como externa, asumiendo el control de la información proporcionada por el sistema operativo para el cumplimiento de los objetivos del plan hacendario de fiscalización. La fiscalización siendo tan cambiante, exige que la gestión hacendaria sea ordenada, revisada, modificada y adecuada a las condiciones imperantes para otorgarle una mejor administración de los dineros públicos.

Los sistemas de apoyo ofrecen todo el contenido de información necesaria, tanto en el aspecto programático de elaboración, ejecución y control del programa de fiscalización; es importante destacar que el uso y empleo de sistemas de computo permitirá almacenar una gran cantidad de información tan necesaria para el desenvolvimiento de las actividades hacendarias, así como su difusión entre las áreas o unidades administrativas. El manejo de una buena información es garantía de una mejor administración de las funciones de recaudación o fiscalización de los ingresos públicos municipales misma que debe ser flexible y no rígida tomando en consideración la realidad económica donde tal sistema debe aplicarse.

5. FISCALIZACION EXTERNA.

Su objetivo es la verificación de todas las fuentes de ingresos económicos que requieran o no registro de contribuyentes. Y para tal efecto se lleva la visita que la propia autoridad hacendaria realiza en el domicilio o establecimiento de los sujetos obligados o de otros sujetos relacionados con él, como responsables solidarios y aún con terceros.

Este tipo de fiscalización puede ser una mera inspección en los que se verifiquen aspecto específicos para comprobar efectivamente la actividad del sujeto obligado; sin ser necesario el desarrollo y utilización de procedimientos técnico-contables elaborados, inclusive hasta la auditoría de campo. Ya sea que se trate de una auditoría integral o una visita de inspección para corroborar aspectos formales se requieran necesariamente de una o más visitas domiciliarias por lo que tendrá que observar el principio de legalidad constitucional en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, el Código Fiscal Municipal en forma más detallada y munición precisa el objeto y los requisitos que deben contener las mismas, ya que significan un acto de molestia para el contribuyente.

La autoridad hacendaria realiza actividades fuera de sus oficinas, basada en la información obtenida en el desarrollo de sus

funciones de registro y recaudación o bien careciendo de tal información, con el objetivo primordial de detectar el incumplimiento de obligaciones fiscales a través de trabajos de campo. Este tipo de fiscalización externa es de gran importancia ya que permite "determinar las circunstancias de hecho que configuran la materia imponible en los distintos tributos y aquellos que generan la obligación de pagos o enteros de recursos al erario municipal, para determinar la evasión y la morosidad en el entero de recursos, así como la verificación del cumplimiento de obligaciones de tipo formal que si bien, no consisten en pago de recursos, si coadyuvan a que éstos se obtengan cabal y oportunamente" (6).

5.1 Actividades de fiscalización externa.

Existen dos tipos de obligaciones dentro de tal actividad: la verificación de obligaciones fiscales de tipo formal que son obligaciones de hacer a cargo de los contribuyentes, sin que las mismas generen recursos al erario municipal y la verificación de obligaciones fiscales sustantivas que son obligaciones de dar a cargo de los contribuyente y constituyen aportaciones de recursos a favor del erario municipal.

En la verificación de obligaciones fiscales de tipo formal se encuentran la detección de contribuyentes sin licencia o permiso; para

6. Revista Hacienda Municipal No. 26. Ob. cit. p. 17.

la autorización del funcionamiento de giros comerciales es necesario la expedición de licencias por la autoridad municipal, sirviendo de base para registrar los giros en los padrones respectivos, además que obliga al contribuyente a pagar la licencia respectiva y de esa forma contribuir al erario municipal, por tanto la fiscalización de la existencia de dicha licencia, indirectamente coadyuva a la obtención de recursos.

La detección de contribuyentes con licencia o permiso que realicen actividades que no correspondan a los mismos, la fiscalización requiere de cierto control de tales actividades.

La fiscalización comprende medias de control para el cumplimiento de obligaciones sustantivas y se imponen a cargo de los contribuyentes para una mejor administración de los recursos que las mismas producen.

La fiscalización se encamina a una verificación de aquellos contribuyentes que no pagan sus contribuciones cumplan cabal y oportunamente sus obligaciones fiscales para lo que se requiere llevar a cabo auditorías completas en donde se practiquen los procedimientos y técnicas de auditoría.

La fiscalización que pretende la detección de usuarios de bienes y servicios públicos que omiten sus pagos para lograr su actualización a la fecha de la fiscalización y después realizar la

comprobación física de los bienes en relación directa con los pagos hechos.

La fiscalización también trata de comprobar no sólo la realización de los pagos en tiempo y actualización a la fecha de la fiscalización por parte del contribuyente; sino que además tales pagos efectivamente correspondan en su monto a lo que el contribuyente está obligado a cubrir en relación a sus ingresos u otros elementos que sirvan de base.

Sirve de base para la fiscalización externa la información obtenida del catastro por medio "de la fijación del valor catastral de los predios y cuyo monto determina la base del impuesto predial." (7).

Aún a pesar de que la Ley señala la valoración de los predios cada determinado tiempo, en la realidad no se lleva a efecto, lo que provoca que el valor de un predio permanezca un gran lapso de tiempo con el mismo valor originando un deterioro económico en perjuicio de la hacienda municipal.

Todas éstas actividades desempeñadas por la autoridad hacendaria municipal, la tesorería permitirán una más y mejor fiscalización de los recursos financieros para llegar a lograr niveles de eficacia y eficiencia

7. Revista Hacienda Municipal No. 28. Ob. cit. p. 18.

en la administración de la hacienda pública, logrando que cada municipio independientemente de su tipología haga más solventes sus finanzas públicas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México hace una exposición enunciativa de las atribuciones del tesorero municipal, mismo que está al frente de la administración de la Hacienda Pública Municipal destacando **"el llevar los registro contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios"**. (8); determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones; proporcionar oportunamente todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipal al Ayuntamiento; glosar las cuentas del Ayuntamiento oportunamente, etc.

La función de la tesorería municipal es importantísima, ya que en ella descansa toda la actividad hacendaria, de gran trascendencia realizada por la tesorería.

6. LA CUENTA PUBLICA MENSUAL MUNICIPAL.

La Cuenta Publica Mensual **"es aquel documento que presenta en forma ordenada, clasificada y codificada la**

8. Prontuario de Legislación Fiscal 1994. Ob. cit. p. 108.

información financiera que genera el quehacer hacendario municipal; y en donde los resultados de los ingresos, de los egresos y de la administración del patrimonio son analizados y evaluados en términos de los presupuestos autorizados y evaluados en términos de los presupuestos autorizados y de las metas y objetivos trazados en los programas de trabajo" (9).

Es de gran importancia la elaboración de la cuenta pública mensual, ya que ella determina el manejo eficiente de los ingresos obtenidos, así como de los egresos hechos por cada rubro específico con su respectiva comprobación, incluyendo los avances obtenidos en la prestación de los servicios públicos realizados por el municipio, otro aspecto importante es que tal documento es un medio de control de las finanzas públicas municipales además de ser la base en que cada Ayuntamiento comprueba ante la legislatura local las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos, siendo el órgano encargado de tal revisión la contaduría general de glosa. La cuenta pública mensual al registrar todos los movimientos de los recursos financieros de que dispone la Hacienda Pública, ejercidos por la tesorería requiere un estricto control para lo que se integra por el estado de posición financiera y se pueden manifestar de la siguiente forma.

9. Revista Hacienda Municipal. No. 26. Ob. cit. p. 35.

El estado de origen y aplicación de recursos financieros especifica los ingresos ordinarios y extraordinarios, obtenidos por la tesorería municipal y de la misma forma especifica el gasto público ejercido conforme a los rubros que integran el presupuesto de ingresos. Aunado a ello se indican las existencias con las que se inició el mes en cuestión y las que se dejan al último día del mes en que se refiere la cuenta; la relación específica de los ingresos públicos determina a los ordinarios y extraordinarios señalando la fuente de la que proviene: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones, créditos o subsidios; la relación específica del gasto público determinando el gasto ejercido conforme al presupuesto de egresos, señalándose lo correspondiente a través de todas y cada una de las partidas presupuestales; el desglose de existencias al día último del mes en cuestión bajo todos los diferentes conceptos; estado de saldos en chequeras del día último del mes en cuestión en cada una de las cuentas que se tengan con las instituciones bancarias; estado de saldos reales en bancos al día último del mes referente a lo efectivamente ingresado, a lo realmente existente en las cuentas bancarias; relación de depósitos diarios de ingresos, es decir, los ingresos que son recaudados día a día, así como las cantidades de ingresos que son depositadas en las instituciones bancarias día con día y por consecuencia la permanencia de dichos ingresos públicos en el propio órgano de recaudación; relación de cheques expedidos por cada institución bancaria, obteniendo su fecha, su número, el banco, número de cuenta, cantidad, beneficiario; relación

del informe de los movimientos que afecten al patrimonio municipal pudiendo ser adquisiciones, bajas, traslado a otras dependencias o bienes entregados en comodato.

Los anexos de la cuenta pública mensual están integrados por informes y diversos documentos siendo pormenores de participaciones, debiendo especificar el monto percibido de las participaciones federales y estatales, clasificado las primeras del Fondo del que provienen y las segundas, el concepto por el que se otorga, así también pólizas, recibos oficiales, legajo de póliza diaria de egresos, pólizas cheques, gasto público en construcciones, ordenes de pago y comprobantes del gasto, acuerdos de cabildo que afectan a la hacienda pública municipal.

Aunado a todo lo anterior la función esencial de toda hacienda pública municipal, consiste en formular y hacer efectivo un programa de financiamiento, es decir, conjuntar las actividades de fiscalización interna y externa, en forma coherente y coordinada para la captación de los recursos financieros que por disposición de Ley tiene derecho y ello sirva para alcanzar y lograr los objetivos y metas señalados dentro del plan general de desarrollo municipal.

Los recursos económicos que un municipio puede disponer para acrecentar su hacienda pública son: tributarios, patrimoniales, sancionatorios, transferidos y crediticios. "El sistema operativo de la tesorería está integrado por el registro de contribuyentes, recaudación, fiscalización y cobranza, permitiendo acrecentar los

Ingresos hacendarios; pero requiere seguir una programación que comience con un diagnóstico basado en los informes proporcionados por la cuenta pública mensual de los años más recientes, para conocerlas de cada uno se correspondan". (3).

Hoy se concibe no un Federalismo Fiscal clásico y rígido, sino un Federalismo Fiscal Cooperativo Flexible, en donde cada Entidad Federativa en la búsqueda de soluciones coordinadas conjuntan sus esfuerzos y recursos técnicos, humanos y financieros en una constante retroalimentación que les permita iniciar proyectos a nivel Nacional o bien Estatal o Regional englobando sus actividades pero conservando su autonomía y soberanía en su régimen interior y esto no significa un abandono del Federalismo, pero sí una variante, ya que se origina una interdependencia en las políticas y economías de cada Entidad Federativa en relación con la Federación dando origen a una integración de facultades en las finanzas públicas a cargo del Gobierno Federal, quien es el encargado de señalar conjuntamente la flexibilidad de los sistemas financieros para establecer la implantación de política económicas generales y de tal forma conferir homogeneidad en el desempeño de las atribuciones y obligaciones a las jurisdicciones federativas.

El Centralismo Fiscal que hoy vivimos, originado por el

3. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Ob. cit. p. 126.

presidencialismo y por la falta de capacidad y desarrollo en la Administración Hacendaria Estatal, así como la falta de personal capacitado para el desempeño de sus actividades exige hoy, una reversión en tal proceso monopolizador, para que la Federación comience a disminuir su preeminencia y devuelva facultades a los Estados en materia hacendaria para que los mismos asuman responsabilidad en sus sistemas fiscales, demostrando su capacidad de organización, capacitación, así como el diseño de sus políticas ello discernir el comportamiento de los ingresos, así como el gasto público.

El aspecto programático operativo de fiscalización externa tendiente a impedir o disminuir la evasión fiscal permitirá acrecentar los recursos económicos; las disposiciones jurídicas impositivas incluyen en forma directa e indirecta en la captación de los recursos. Al finalizar las actividades fiscalizadoras, es conveniente elaborar un análisis de cada fuente de ingresos y sus alteraciones para determinar los objetivos logrados y los no alcanzados, y de ésta forma cambiar o mejorar la estrategia hacendaria de la administración fiscal, y de ésta forma visualizar estadísticamente el comportamiento futuro sobre captación tanto mensual como anual de cada fuente de ingresos, para que de esa forma se prevea la importancia e impacto de los programas empleados, así como sus modificaciones que requieran para su mejoramiento.

Cada municipio presenta una tipología diferente, características especiales determinadas por factores condicionantes para la fiscalización hacendaria municipal; pudiendo ser su crecimiento poblacional, su infraestructura urbana, su planta productiva, sus principales actividades económicas; se suma a ello los factores administrativos, su desarrollo, capacitación, organización; así como la coordinación fiscal del municipio; aunado a ello las relaciones población-municipio, en la demanda de servicios públicos que garanticen un nivel de vida mejor; pero analizando la capacidad contributiva para solventar los gastos generados. Así podrán fijarse objetivos y metas en la captación de recursos y delineamientos de financiamiento por parte de la administración hacendaria, ante todo las directrices políticas conforme a las establecidas por el nivel nacional o estatal. Los objetivos están en relación directa de las funciones del sistema operativo o bien para cada uno de los ingresos municipales de la administración hacendaria; las metas son conformadas por el establecimiento de montos y cantidades para cada uno de los ingresos tributarios de la administración hacendaria o bien del sistema operativo en cada una de sus funciones. Tal aspecto es de vital importancia, ya que cada objetivo específico permitirá lograr alcanzar el objetivo general; un ejemplo lo constituiría la ampliación del registro a un mayor número de contribuyentes de un determinado impuesto.

Si la administración hacendaria municipal persigue objetivos generales de ellos derivan lineamientos de política a seguir y que por lo general modifican las disposiciones legales vigentes que permitan

lograr tales objetivos del financiamiento hacendario. Igualmente ayuda a esto el establecimiento de estrategias administrativas en forma interna o externa para lograr el mejoramiento de la recaudación de ingresos; por ejemplo: "Programa de actualización e Integración de padrones municipales, campaña de Información y asesoría al contribuyente, programa de fiscalización o verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales, programa de actualización y reforzamiento del sistema de sanciones fiscales". (10).

Y por último, la instrumentación misma que analizará los objetivos, políticas y estrategias, así como los tiempos, costos y personal que llevará a efecto las actividades pendientes a mejorar la función de financiamiento de la administración hacendaria municipal a través de la tesorería ya que un buen financiamiento permitirá establecer un equilibrio entre ingresos y gastos programados dentro del presupuesto de egresos que ayuden al desarrollo en infraestructura urbana y de satisfacción de servicios públicos. El mejoramiento del financiamiento exige y tiene una relación directa con la organización de la tesorería municipal.

7. ASESORIA Y CAPACITACION ADMINISTRATIVA.

Es indispensable que el personal administrativo que estará a cargo de

10. Revista Hacienda Municipal. No. 26 Ob. cit. p. 33.

la función fiscalizadora de ingresos municipales hechos por la tesorería, esté facultado para emplear las técnicas administrativas previstas en los manuales de organización y sobre todo en los de procedimientos ya que de esa forma se mejorará en gran medida la función fiscalizadora. Cada funcionario de nuevo ingreso, tiene que ser capacitado en las actividades que desempeñará en supuesto, así como recibir la asesoría necesaria en sus actividades. Por lo que es necesario establecer el servicio civil de carrera en forma obligatoria a los cuadros que integren la plantilla de la administración hacendaria municipal.

Le Ley de Coordinación Fiscal, establece el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Hacienda Públicas (INDETEC), que entre sus funciones destacan:

- a) Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales y,
- b) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

Elo, bien aprovechado permitirá la capacitación de los funcionarios de la administración hacendaria para evitar la improvisación que tanto atraso ha ocasionado a la misma.

Dentro de la legislación local vigente, la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de

México, señala las atribuciones y responsabilidades de la misma: "Prestar asesoría permanente, promover cursos y seminarios de capacitación y actualización dirigidos a los servidores públicos estatales y municipales con el objeto de facilitar el control contable y administrativo de las haciendas públicas." (11).

Los medios establecidos en la Ley permitirán avanzar en el aspecto administrativo hacendario, y lograr ventajas para beneficio del funcionamiento de las tesorerías, que son uno de los órganos más importantes dentro de la estructura municipal.

La asesoría puede enfocarse en la interpretación y aplicación de técnicas previstas en las estructuras orgánicas y los manuales de procedimientos, para que efectivamente puedan ser aplicables en el trabajo y se logren resultados positivos en los diferentes sistemas como pueden ser el normativo, operativo, de apoyo y de dirección.

La experiencia de los funcionarios fiscales federales y estatales permitirá la realización de cursos, seminarios, diplomados, talleres, o círculos de estudio e investigación dirigidos a los funcionarios fiscales municipales para que éstos vayan adquiriendo la capacitación necesaria e indispensable, ya que con ello se alcanzarán los objetivos programados dentro de los planes del gobierno municipal; es importante destacar la capacitación, asesoría porque de esa forma se

11. Prontuario de Legislación Fiscal 1984. Ob. cit. p. 658.

evita la improvisación, además la buena administración hacendaria se mejora; porque así la temerosidad se lograr reducir dando a la autoridad más seguridad, eficiencia y eficacia en su actuación, para beneficio de la administración hacendaria municipal.

Es imprescindible abrir canales de comunicación e intercambio de información en forma permanente entre los tres niveles de gobierno en materia hacendaria, para que los programas administrativos no se presenten en forma aislada o discontinua, sino por el contrario sean completos y de tal forma haya actualización en las técnicas o procedimientos empleados acordes con la realidad alcanzado la eficiencia del órgano hacendario municipal.

Es conveniente analizar las causas que han impedido la realización de una carrera administrativa municipal, ya que combatiendo las mismas se podrá hacer efectiva la mejor organización administrativa, así como una buena capacitación técnica:

“ . Falta de apoyo político.

Carencia de consenso nacional.

Falta de interés por parte de los mismos funcionarios municipales.

Falta de adecuación a la realidad nacional.

Organización precaria de los municipios, aliada a la falta de preparación de los funcionarios". (12).

Aún en la actualidad los municipios metropolitanos cuentan con las mejores organizaciones administrativas y los mejores cuadros para el desempeño de las funciones y atribuciones que por disposición legal les corresponden; los demás municipios cuentan con organizaciones administrativas de bajos niveles, por lo que es en ellos donde tendrá que profundizarse la capacitación del personal hacendario.

12. Revista Hacienda Municipal. No. 15. Enero-Marzo. 1988. p. 52.

SUMARIO.

CAPITULO V

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LA ACTUALIDAD EN LA PERSPECTIVA DE UN AUTENTICO FEDERALISMO FISCAL.

1.- FEDERALISMO FISCAL.

1.1 Definición.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL.

2.1. Financiamiento mediante emisión de moneda.

2.2 Financiamiento mediante endeudamiento.

2.3 Financiamiento mediante imposición.

3. CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL.

3.1 Financiamiento estatal por subvenciones.

4. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

4.1 Concepto.

4.2 Organismos Hacendarios Federales.

4.3 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

4.4 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

4.5 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

4.6 Junta de Coordinación Fiscal.

5. COORDINACION FISCAL Y HACENDARIA FEDERAL.

CAPITULO V

EL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL, A LA LUZ DE LA ACTUALIDAD EN LA PERSPECTIVA DE UN AUTENTICO FEDERALISMO FISCAL.

1. FEDERALISMO FISCAL.

1.1 Definición.

El Federalismo Fiscal, es la Estructura y organización de las finanzas públicas, en donde la capacidad de asumir y tomar decisiones en relación a la prestación de servicios públicos y a la recaudación de los recursos para financiarlos se ejecuta en los tres niveles de gobierno, es decir el federal, estatal y municipal, comprendiendo que dicha potestad tributaria está dirigida esencialmente a satisfacer las necesidades de los habitantes de cada una de las tres jurisdicciones territoriales en donde se suministran tales servicios.

En realidad el Federalismo Fiscal presenta una gran complejidad en su estructura y organización, ya que es muy evolutivo teniendo diferente graduación en cuanto a su administración pudiendo ser ésta descentralizada o centralizada, dependiendo de los rubros en que se enfoque, teniendo siempre presente diferentes circunstancias por ejemplo, la eficiencia en que se presta el servicio, la economía de escala en su costo para suministrarlo, el ahorro en el costo a tomar

decisiones colectivas, los efectos externos de beneficio entre los grupos de consumidores y la movilidad de los mismos entre las distintas jurisdicciones territoriales.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL.

3.1 Financiamiento mediante emisión de moneda.

Es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que determina las facultades que tiene la Federación para organizar las finanzas públicas, además de la facultad de legislar en materia tributaria, además la Federación es la única que puede tener un financiamiento por creación de dinero ya que la Carta Magna prohíbe, a las entidades federadas financiarse sus gastos creando su propio dinero, ya que no pueden acuñar moneda, ni emitir papel moneda, porque si esto sucediera sería una gran inseguridad económica para el mercado nacional y estatal, ocasionando un colapso total. Dentro de las facultades del Congreso de la Unión, nuestra Ley Fundamental, lo faculta para establecer el Banco Central de emisión único que hoy goza de autonomía, así como la creación y establecimiento de casas de moneda, fijando las condiciones que ésta debe tener, así como dictar reglas que determinen el valor relativo que tendrá en relación a las monedas extranjeras.

3.2 Financiamiento mediante endeudamiento.

Una forma de financiamiento del que goza la Federación es el endeudamiento, y es el propio Congreso de la Unión quien dentro de sus facultades, establece las bases sobre las que el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstito sobre el crédito de la Nación, así como para aprobar esos mismos empréstitos, y para su reconocimiento y mandar pagar la deuda nacional. La Constitución General, prohíbe a los Estados contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras Naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Aún el endeudamiento que contraiga el Ejecutivo Federal tiene que destinarse a la ejecución de obra pública que produzcan un incremento en los ingresos públicos a excepción de aquellos que tengan por objeto la regulación monetaria, las operaciones de conversión o las que surjan de alguna emergencia económica declarada por el mismo Ejecutivo, todas estas variantes generan lo que se conoce como deuda pública, ya sea interna o externa. La deuda pública es "el total de obligaciones del Estado en forma de bonos y préstamos a más corto plazo" (1), ahora bien la deuda externa contraída con extranjeros, representa una reducción real de disposición de los bienes

1. Samuelson/Nordhaus. Economía. Doudécima Edición. México Mc Graw-Hill. 1990. p. 1105.

y servicios de que puede disponer la población del país, ello significa enviar recursos económicos al exterior para pagar intereses y el principal de la deuda. La deuda interna es contraída por el Estado con sus mismos ciudadanos o personas domiciliadas en su territorio, es decir, hay que pagar intereses a las personas que posean bonos.

El gran aumento y tamaño de nuestra deuda pública genera efectos distorsionadores en nuestra economía a nivel nacional, ocasionando el desplazamiento de capital de riqueza de nuestra Nación, repercutiendo directamente en la conformación de las Haciendas Estatales y Municipales, ya que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; además la forma de proveerse de fondos económicos mediante endeudamiento respecto a los niveles estatal y municipal, tiene una limitación ya que ambos niveles de gobierno, no pueden contraer obligaciones o empréstitos siempre y cuando se destinen a Inversiones públicas productivas (inclusive sus organismos descentralizados y empresas públicas), aún también tales endeudamientos deben sujetarse a las bases y conforme a los conceptos y montos anuales que se fijan en los presupuestos respectivos de cada ejercicio fiscal. Un hecho de gran importancia, es que tal forma de financiamiento sirve únicamente para obtener fondos que cubran el déficit presupuestal para sufragar sus gastos, pero no como instrumentos o medio de estabilización, además el endeudamiento presupone la obligación de pagar el principal e intereses cuyos costos son absorbidos por los contribuyentes mediante

FALTA PAGINA

No. 163,164

explotación forestal, y producción y consumo de cerveza. Por mandamiento constitucional, los Estados participarán de los rendimientos de éstas contribuciones especiales, en proporción que la Ley Federal secundaria determine.

Así también son facultades del Congreso de la Unión legislar para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones y coadyuvar a un mejor desenvolvimiento de las actividades económicas de los Estados, dando una mayor y mejor seguridad jurídica al comercio interestatal.

Otra facultad legislativa, es legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. Una facultad genérica otorgada al propio Congreso de la Unión, es expedir todas la leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución al mismo, así como expedir todas las otras leyes concedidas por la misma Constitución a los Poderes de la Unión.

También una facultad que compete a la Cámara de Diputados, es la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

Ambos niveles de gobierno: El Federal y Estatal tienen la facultad legislativa en materia tributaria; pero como el Congreso de la Unión puede imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de Egresos, ha emitido una gran cantidad de tributos sobre las fuentes más importantes de recaudación, originando con ello una disminución de las fuentes tributarias a los Estados; y hoy el Centralismo Fiscal en que viven los Estados por parte de la Federación, exige cambios para que los impuestos que de hecho son de naturaleza estatal pasen a ser ejercidos efectivamente por las Entidades Federativas; aún así **“todos ellos establecieron en sus sistemas fiscales tributos sobre la renta en sus modalidades de gravamen al trabajo y al capital, el Impuesto predial-que la Federación se abstuvo de aplicar-, y tributos al consumo, consistentes en un impuesto general sobre las ventas y múltiples gravámenes a la producción, distribución y consumo de diferentes productos locales-especialmente agropecuarios- y sobre diversos servicios”**.
(2).

La naturaleza y mecánica misma de ciertos impuestos en cuanto a su recaudación, fiscalización y cobranza exige una administración centralizada para su control efectivo evitando con ello discrepancias en los sistemas fiscales estatales como bien puede ser la doble imposición tributaria; además así como los municipios presentan una tipología

2. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Estatales. Mecanismo de Conciliación. México. U.N.A.M. 1992. p. 122.

distinta lo mismo sucede con las Entidades Federativas siendo un factor clave sus condiciones económicas, pues mientras exista un desarrollo económico sostenido y origine una gran cantidad de hechos generadores sujetos a gravamen; porque en realidad no basta un sistema fiscal perfecto y bien organizado estructuralmente si el desarrollo económico es incipiente o escaso.

Otro factor clave para analizar nuestro Sistema Fiscal lo constituyen nuestras condiciones sociopolíticas encontrándose en la historia misma de nuestro Sistema Político; ya que en la vida institucional del Estado, Entidad Federativa y Municipal, no se pueden separar las materias de economía y política porque ambas se complementan. A inicios del siglo XX, la figura presidencial ha acrecentado su poder político llegando a constituirse en nuestro sistema un régimen presidencialista con amplias facultades metaconstitucionales superando, incluso a los otros dos Poderes Federales el Legislativo y Judicial. Así el Jefe del Ejecutivo, como Jefe de Gobierno y como Jefe de Estado, ha marcado la pauta de los derroteros políticos y económicos en forma sexenal, no sólo de la Federación sino también de las Entidades Federativas; en donde los gobernadores son agentes de gestión de obras públicas que se ajustan a los proyectos nacionales o regionales, impidiendo con ello un pleno desarrollo de su autonomía en su régimen interno que satisfaga en forma más directa y eficaz las necesidades de la población de la circunscripción territorial a la que pertenecen.

En el inicio de nuestra vida institucional, Las Entidades Federativas carecieron de un desarrollo administrativo-técnico, tuvieron una débil economía e incipiente industria y comercio lo que ha dificultado su desenvolvimiento político y económico, además de la deficiente capacidad de administración tributaria ha originado una falta de control de los contribuyentes; y de ésta forma la Federación monopoliza la mayor parte de las fuentes tributarias y de los servicios públicos, restando con ello gran actividad fiscal a los Estados.

4. CARACTERISTICAS DEL FEDERALISMO FISCAL.

Dado que nuestra estado federal tiene tres niveles de Gobierno, siendo el Federal y Estatal los que tienen la capacidad de legislar en materia tributaria y dada la complejidad del Sistema Fiscal Federal, ha originado el establecimiento de acuerdos gubernamentales mediante los cuales se ha elaborado la estructura fiscal federal, misma que ha obedecido a diferentes factores políticos, económicos, sociales, geográficos e históricos ante ello las facultades federales se han incrementado considerablemente a través de reformas constituciones, mediante Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Cada nivel de Gobierno tiene determinadas necesidades que debe satisfacer para cumplir su cometido social, siendo establecidas las funciones por asignación recayendo la incidencia espacial del

beneficio de los diversos bienes y servicios en forma variable por lo que tendrá que determinar la forma de allegarse los recursos necesarios para sufragar los gastos, es decir, la capacidad o autonomía económica expresada como "el derecho de contar con los fondos suficientes para destinarlos, según las necesidades particulares de cada jurisdicción, a la prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad, el equilibrio entre la centralización y descentralización financiera proviene de la atribución de las tareas y de las concomitantes responsabilidades de efectuar erogaciones, así como de la redistribución de ingresos entre los niveles de gobierno, de manera que los recursos fiscales y las necesidades financieras, económicas o fiscales y tiendan a una buena administración eficiente y eficaz que les permita saber encausar los recursos económicos-financieros dentro de sus proyectos que más se ajusten a las demandas y necesidades dentro del desarrollo de sus jurisdicciones elevando con ello su infraestructura y el bienestar colectivo de sus comunidades, cubriendo en su mayoría los servicios públicos indispensables. La relación directa entre una buena fiscalización de los ingresos tributarios provenientes de cada Entidad para sufragar los gastos comprendidos dentro del presupuesto de egresos, permitirá atender de un modo más rápido las necesidades reales que cada comunidad o conjunto de ellas vaya demandando sin estar dependiendo en gran medida de las participaciones federales o de los subsidios, éstos últimos están ligados a los proyectos de desarrollo nacional o regional mismos, que le dan impulso y preeminencia a determinadas zonas geográficas, municipios o Estados en detrimento de otras, ocasionando con ello altos grados de

marginación, pobreza, subdesarrollo, lo que impide un programa sostenido y acorde con las necesidades reales de cada comunidad.

Así se va estructurando nuestro Federalismo Fiscal, en donde los ingresos más altos provenientes de las fuentes tributarias más importantes y redituables son ejercidas por la Federación, en tanto que las Entidades Federativas tienen un margen de facultad tributaria bastante reducido, aunque también una gran responsabilidad para sufragar la mayor parte de los gastos públicos, resultando que la autonomía en materia tributaria se encuentra sustentada en el desarrollo de la **“cooperación financiera intrafederal que exige la vinculación interjurisdiccional de las finanzas para prestar servicios públicos homogéneos en la totalidad del territorio nacional y para alcanzar propósitos comunes llevando a cabo las diferentes políticas económicas mediante medidas integradas de estabilización económica y de redistribución de Ingresos”**. (4), para lograr niveles semejantes o iguales de provisión de servicios. La característica más importantes de nuestro Federalismo Fiscal, es la multiplicación de las relaciones financieras por medio de Convenios, en los que las Entidades Federadas ceden parte de su potestad tributaria a la Federación en aras de una cooperación que integra en forma global las finanzas regionales y nacionales logrando la convergencia de los sistemas hacendarios de ambos niveles.

4. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Ob. cit. p. 18.

La función primordial del Federalismo Fiscal es lograr el pleno desarrollo de las Finanzas Públicas, tanto Federales como Estatales, incluyendo las municipales; pero no absorbiendo las facultades propias y exclusivas de cada nivel de gobierno, para que se logre delimitar las materias de interés general y las materias de alcance únicamente Estatal o Municipal, para establecer un punto de equilibrio en la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de la población del país o de las preferencias de la población de cada Entidad Federativa, porque no son las mismas condiciones sociales, económicas o políticas del Estado de México a las del Estado de Sonora; ya que sus diferencias geográficas e inclusive históricas las hacen independientes en su estructura administrativa y de finanzas públicas.

Un aspecto importante es la dimensión espacial para determinar la función de asignación de los servicios públicos, tomando en consideración que las jurisdicciones deben ser entendidas como unidades coordinadas que incluyen regiones de diferentes características y tamaños; aunque es claro que cada una de las jurisdicciones debe proveer aquellos medios, satisfactores y servicios cuyos beneficios desemboquen directamente dentro de sus límites y para lo cual debe utilizar el financiamiento de aquellas fuentes que canalicen dichos costos.

La Estructura Fiscal Federal, exige realizar un análisis económico para determinar los costos en la provisión de bienes sociales contemplados en el enfoque multijurisdiccional, en donde los bienes nacionales son provistos centralmente y los bienes o servicios locales sean provistos en forma descentralizada.

Un aspecto de gran importancia en éste tema, es el que ciertos impuestos que por su complejidad requieran de un gran desarrollo hacendario administrativo, así como técnico en la aplicación de manuales de procedimientos y de organización que incluyan todas las variables posibles y que representen su fiscalización, recaudación y cobranza, así también los servicios públicos o bienes públicos que tienen la características de beneficiar a la mayor parte de la población y sus gastos, proyectos de planeación, desarrollo, infraestructura requieran necesaria y forzosamente una forma de administración centralizada sean hechos por la Federación, misma que tiene la responsabilidad de aplicar las políticas de estabilización o lo que es más importante, la redistribución de los ingresos tributarios de las fuentes más ricas, para lograr un mejor equilibrio de las finanzas públicas de los Estados y Municipios y no de la inequidad que hoy se vive.

El Gobierno Federal al coordinar las Finanzas Nacionales con las Estatales y Municipales y recaudar la mayor parte de los ingresos tributarios, así como de disponer de más diversas formas de financiamiento como son: la emisión de moneda, el endeudamiento

influye de manera directa e importante en la estructura fiscal de las jurisdicciones Estatales y Municipales por medio de las Participaciones Federales: Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal o las subvenciones o subsidios, mismos que son condicionados o generales,

El uso o ejercicio de la facultad tributaria se enfoca desde dos puntos de vista: la capacidad (potestad tributaria), de crear recursos financieros y la posibilidad de hacer uso de los recursos financieros adecuados para desempeñar y cumplir los objetivos y funciones que compete a cada nivel de Gobierno.

Nuestro Federalismo Fiscal tiende a una integración hacendaria, misma que se traduce en que la mayor parte considerable de las fuentes tributarias sean monopolizadas por la Federación, inclusive las fuentes locales que les corresponden a las Entidades Federativas, ocasionando que la autonomía de crear recursos, así como disponer de los mismos están controlados estrictamente en forma centralizada; aunque los Estados y Municipios traten de obtener ingresos suficientes propios, dependen siempre en gran medida de los ingresos federales.

Los elementos más importantes que permiten realizar la distribución de recursos federales en forma gradual y acorde con las necesidades y características de cada Entidad Federativa, son los términos de capacidad financiera y el de necesidad financiera, ligados

totalmente. Entendiéndose por capacidad financiera, el ingreso que es capaz de obtener tomando en consideración todas las fuentes tributarias de que dispone la Entidad Federativa, es decir el esfuerzo fiscal ejecutado para lograr la cobranza y recaudación de los recursos propios, lo que beneficia a los Estados que utilizan de la mejor forma la mayor o totalidad de sus fuentes de recaudación, ya que les permite generar recursos más abundantes e inmediatos para sufragar el Gasto Público. En cuanto a el término de necesidad financiera, este se refiere al compromiso de efectuar gastos, así como la escasez insuficiencia de ingresos y para ello es necesario enfocarla para saber a que servicio público se destina, así como el porcentaje y grado en que intervendrá la Entidad, tomando en consideración de la misma la situación geográfica, densidad demográfica, nivel de desarrollo económico, así como el grado de urbanización, ya que ello determina el grado potencial para obtener ingresos fiscales. Todo ello conlleva a que la potestad tributaria de las Entidades se encuentre limitada pero además participen dentro del Sistema Fiscal Federal con los rendimientos a que tiene derecho o bien con los subsidios correspondientes.

La forma en que va evolucionando el Sistema Fiscal Federal es el llegar a la concordancia fiscal de las Instituciones Hacendarias, tanto en la Coordinación de las Legislaciones Fiscales, como en sus administraciones fiscales teniendo como base de sustento la descentralización del poder fiscal para cada nivel de Gobierno respectivo que ocupe y actúe en el espacio fiscal propio, ya sea el que se le haya cedido o restituido.

La coordinación impositiva se da a través de la armonización de los impuestos, pudiendo ser horizontal o vertical; la primera se refiere cuando se unifican los sistemas fiscales de los Estados adoptando sistemas fundamentalmente similares; es vertical cuando se vinculan los impuestos de ambos niveles de Gobierno: Federal y Estatal logrando amalgamarlos en un mismo tipo.

Por lo que respecta a la Coordinación Administrativa Fiscal, se requiere en primer término, colaboración entre los distintos niveles de Gobierno, siendo su forma más elemental el simple intercambio de información, hasta la celebración de Convenios para la administración y recaudación de los ingresos Federales a cargo de las autoridades Estatales, para que les sirvan conocer una administración más perfeccionada, que sujeto a mayor control a los contribuyentes, o bien que la autoridad federal administre y recaude las fuentes tributarias locales.

4.1. Financiamiento Estatal por Subsidios.

Cada Entidad Federal al integrar sus presupuestos respectivos a cada ejercicio fiscal, implica prever las fuentes tributarias de que disponen para generar ingresos financieros, siendo uno de estos medios los subsidios. Ahora bien como el Gobierno Federal es el que recauda la mayor parte de los ingresos fiscales, puede proveer de

recursos financieros por medio de subsidios a los Estados, para que puedan cumplir y lograr sus atribuciones o cometido social.

Los subsidios son los recursos económicos que sirven como instrumentos para ayudar a solventar gastos a los Gobiernos Estatales o Municipales, entendidos como una forma de cooperación dentro del Federalismo Fiscal, cuya finalidad es lograr y mantener un determinado nivel en la prestación de servicios públicos en todo el territorio nacional, ya que el efecto redistributivo de tales recursos económicos es entre jurisdicciones.

Dentro de los subsidios se establece una diferencia pudiendo haber: subsidios incondicionados o subsidios condicionados, ambos instrumentos de gran importancia. Los subsidios incondicionados tiene por objetivo lograr una equidad horizontal, para moderar las desigualdades en la distribución del ingreso real de los recursos federales dentro de la Economía Nacional, su concesión no precisa la forma de su empleo, habiendo una libertad para que la autoridad Estatal o Municipal que reciba tal ayuda, puede usarla conforme a las necesidades más apremiantes de la comunidad, ello requiere una mayor responsabilidad para el control del gasto, así como su aprovechamiento en obras de beneficio social o servicios públicos de calidad aceptable; los subsidios condicionados equilibran las erogaciones realizadas por la circunscripción que efectúa y desarrolla un proyecto útil para la misma o para otras demarcaciones por la difusión de beneficios que produce; también tienen por objeto costear

expresamente programas o proyectos de beneficio redistributivo, en los que el Gobierno Federal tiene un interés especial en los programas altamente especificados.

El Gobierno Federal para lograr un nivel mínimo de servicios públicos en las Entidades más pobres en cuanto a ingresos fiscales puede realizar una mejor redistribución de recursos económicos, mediante los subsidios específicos o bien los incondicionados. Es importante resaltar que la concesión de los subsidios representa una gran ayuda, pero también refleja una transacción entre la libertad de la decisión del Estado, quedando supeditado al Gobierno Federal, ya que éste hace que aquel se comporte y actúe como gestor suyo, realizando y ejecutando obras en las que tiene un gran interés.

5. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

5.1 Concepto.

“Es el régimen que, a través de la participación Estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios”. (5).

5. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Ob. cit. p. 209.

Cada Entidad Federativa puede adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante Convenios de Adhesión que suscriban con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que pueda participar en todos los ingresos federales o bien separarse de tal Sistema, cuando su Legislatura apruebe que dicho convenio ha terminado y sólo participaran de las contribuciones especiales que fija la propia Constitución.

Este Sistema diseñado para estructurar y lograr la integración hacendaria de las Entidades Federadas, la Federación y Municipios requiere de organismos encargados de su administración, actualización, regulación, diseño, y aplicación, por lo que es la Ley de Coordinación Fiscal quien señala quienes son y cuales son sus funciones dentro del Sistema. El Sistema requiere, así lo señala la Ley, que los Estados y Municipios dejen de cobrar determinados impuestos o los suspendan, para que sea la Federación quien los fiscalice o cobre.

5.2 Organismos Hacendarios Federales.

Tales organismos, su integración esta conformada por funcionarios federales como estatales, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de cada Estado, esta conformación es importante porque permite una retroalimentación en el ámbito fiscal en los dos niveles de Gobierno

para que el desarrollo de las técnicas administrativas resulte más provechoso tanto para la administración hacendaria, como para los contribuyentes. Los organismos encargados son los siguientes: La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y la Junta de Coordinación Fiscal.

5.3 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Dicha Reunión conjunta al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al titular de cada órgano hacendario de cada Entidad Federativa. La Reunión será convocada por Hacienda o bien por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y se efectuará cuando menos una vez al año y será presidida por el mismo Secretario, conjuntamente con el funcionario de mayor jerarquía de la Entidad donde se efectúe la Reunión. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales funge como Asamblea General del INDETEC, asimismo, aprueba sus programas y presupuestos, también tiene la facultad de aprobar los reglamentos de funcionamiento de ella misma y de los otros tres organismos hacendarios, incluyendo establecer las aportaciones tanto ordinarias como extraordinarias a cargo de la Federación y Estados, para el sostenimiento de dichos organismos. También puede por conducto del titular de la S. H. C. P., proponer al Ejecutivo Federal y en los Estados a los Gobiernos por conducto del titular del Órgano Hacendario, las medidas necesarias o convenientes

para perfeccionar, mejorar o actualizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

5.4 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Esta Comisión esta integrada por la S. H. C. P. y ocho Entidades Federativas, mismas que elegirán al titular del Organismo Hacendario Estatal para que presida conjuntamente con el titular de Hacienda Federal, mismo que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría. Las Entidades Federales están aglutinadas en ocho grupos y de cada uno saldrá una Entidad que representará al mismo grupo, que durará en su encargo dos años, renovándose anualmente por mitad. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda, por el Subsecretario de Ingresos de la misma Secretaría o bien por tres de los miembros que integran dicha Comisión. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, tiene como objeto preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, estableciendo los puntos a tratar, funge como consejo directivo del INDETEC, así como realizar informes de las actividades del Instituto, así como de la misma Comisión, mismos que someterá a aprobación de la Reunión Nacional, también prepara los proyectos de como habrán de distribuirse las aportaciones tanto ordinarias como extraordinarias que deban cubrir la Federación y los Estados para el sostenimiento de los órganos de coordinación, mismos que serán sometidos a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, su función de gran importancia es la vigilancia

para la creación e incremento de los fondos de Participaciones señalados en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, así como su distribución oportuna entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de los mismos Fondos formule la S. H. C. P., también formula los dictámenes técnicos que señala el artículo 11 de la Ley citada, y todas las demás que le encomiende la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la propia S. H. C. P., o los titulares de los Organos Hacendarios de los Estados.

5.5 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Este Instituto es un Organismo Público, con personalidad jurídica y patrimonios propios, mismo que entre sus múltiples funciones se encuentran hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y de cada una Entidad, así como de las respectivas administraciones; realizar estudios relacionados con el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; sugerir las medidas encausadas a coordinar la acción impositiva tanto Nacional como Estatal, para asegurar y lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y los Estados; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales, al mismo tiempo actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; fungir como Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; desempeñar la capacitación de técnicos y funcionarios fiscales y también desarrollar los programas que

apruebe la Reunión Nacional, para lograr una retroalimentación el Instituto puede coactuar en el desempeño de sus funciones con otras Instituciones que realicen o tengan por objetivo actividades similares encaminadas a un desarrollo y actualización de la administración hacendaria.

El Instituto cuenta con una organización estructural que le permite desempeñar mejor sus funciones, integrándose por un Director General quien representa al Instituto cuenta con su Asamblea General (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales), misma que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuestos, así como su Consejo Directivo (Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales), mismo que tendrá las facultades que le señale los estatutos aprobados por la Asamblea General.

5.6 Junta de Coordinación Fiscal.

Esta Junta esta integrada por representantes que designa la S. H. C. P., así como los titulares de los Organos Hacendarios de las ocho Entidades que forman parte de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, su atribución es emitir el dictamen técnico relacionado a los recursos de inconformidad interpuesto ante la S. H. C. P., por los contribuyentes afectados por el cumplimiento erroneo o incumplimiento de las disposiciones del mismo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, abarcando las materias de impuestos, derechos e incluso del gravamen sobre adquisición de inmuebles.

6. COORDINACION FISCAL Y HACENDARIA FEDERAL.

La coordinación Fiscal se realiza a través de la conjugación horizontal orientada a la igualación impositiva entre las Entidades Federales y su participación de las mismas en los Ingresos Federales. Así observamos que las Legislaciones Fiscales de cada Estado adoptan principios de la legislación federal y por ende suspenden temporal o permanentemente o bien derogan sus tributos renuncian a sus fuentes tributarias con la finalidad de participar y recibir Ingresos de los impuestos federales percibidos en su territorio.

Así las Entidades Federativas ceden sus potestad tributaria a la Federación, conservando un reducido número de fuentes tributarias propias, por lo que la recaudación que sirve de base para la determinación de los ingresos federales no es la causada, sino efectivamente la ingresada, pagada por los contribuyentes; es decir la cobranza total y de esa forma se determina la proporción en la que cada Estado interviene en el Fondo General de Participaciones que básicamente ésta integrado de impuestos federales a través de la recaudación federal asignable, siendo la que es plenamente identificable en cuanto a su origen jurisdiccional, ya que de esta forma se le determina la cobranza de la recaudación obtenida de las fuentes tributarias en su territorio.

La Coordinación Fiscal ha abarcado diferentes aspectos de gran importancia, ya que se requiere que los Estados suspendan o deroguen sus impuestos con la finalidad de evitar la doble o triple tributación, ocasionando con ello que se limiten las facultades legislativas fiscales para gravar determinadas fuentes tributarias que pasan a poder y control de la Federación, por lo que es importante que las Entidades Federativas aumenten su eficacia administrativa hacendaria para aumentar sus ingresos y de esa forma obtener una capacidad económica más fuerte en sus finanzas aunque es indispensable que los esquemas y criterios de distribución de los recursos federales aumenten paulatinamente, en forma progresiva, proveyendo de más recursos económicos a las Haciendas Públicas, para que puedan implementar programas y proyectos que satisfagan las necesidades que aumentan en forma desmesurada y por otra parte, que se les restituyan a los Estados de las fuentes tributarias de las que les fueron despojadas, para que sus espacios fiscales aumenten, ya que ello además de asumir responsabilidades hará que se modernicen sus administraciones hacendarias, capaciten sus cuadros encargados de las finanzas públicas, se actualicen permanentemente sus programas de organización y procedimientos, hará que cada Estado tenga una relación más estrecha en su desarrollo, en cuanto a su infraestructura respondiendo en forma más eficiente y directa a la problemática planteada por la población de sus jurisdicciones; ya que hoy la Federación acapara más del 80% de la recaudación federal total, originando con ello graves distorsiones en los Estados y sus Municipios.

CONCLUSIONES.

- 1.- Los ingresos propios que recaudan, fiscalizan y cobran, tanto las Entidades como los Municipios llegan a bajos niveles, que por sí solos no alcanzan a cubrir el gasto programado en el presupuesto de egresos, ya que el grueso de los Ingresos que conforman las Haciendas Públicas del Estado y sus municipios, están integradas por las participaciones federales en los dos niveles de gobierno, concentradas en dos Fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, mismo que están determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, que señala las formas y medios en que tanto Entidades como Municipios participaran de los ingresos federales; siendo un porcentaje de participación relativamente raquítrico y bajo, si consideramos las crecientes demandas de necesidades, no sólo de servicios públicos sino de desarrollo económico e infraestructura que cada estado y municipio vaya necesitando.
2. Es necesario que los criterios de distribución de los ingresos federales (gobierno Federal 81.6%, a las Entidades Federales el 15.4% y a los Municipios sólo el 3%) se modifiquen, para evitar el efecto suma cero, en donde los Estados menos desarrollados tanto económicamente como administrativamente sean subsidiados por los más prósperos; es urgente y necesario que los porcentajes de distribución de los Ingresos federales aumenten en forma paulatina y

progresiva; ya que de ese modo se tendrán mayores recursos económicos directos, logrando autosuficiencia económica, para satisfacer y resolver las necesidades más apremiantes.

3. Es indispensable y de suma importancia establecer un sistema alternativo de coordinación fiscal, mismo que dará más libertad a los Estados, siendo parte integrante del sistema de coordinación fiscal, ya que consiste en la devolución de facultades tributarias por medio de la cesión restitución a las Entidades Federadas por parte de la Federación, de una creciente esfera fiscal en las fuentes tributarias que no le son privativas, ni exclusivas por disposición constitucional, y en aquellas que no requieren por su misma naturaleza una administración centralizada.

4. En tal sistema, cada entidad federativa, previa solicitud a la Federación, ésta cedería a aquella gradualmente espacio fiscal respecto a las fuentes tributarias no privativas y de aquellas que no requieren de una administración centralizada, tomando en consideración que si en un ejercicio fiscal, el Estado, no hiciere uso del espacio fiscal cedido por la Federación esta lo retomaría de nuevo, pero por el contrario, si la administración hacendaria estatal e inclusive municipal realizan una gestión administrativa en la fiscalización, recaudación y cobranza de las fuentes tributarias que le fueron cedidas como espacio fiscal en forma eficaz y eficiente, entonces la propia Federación tendrá que ampliar el espacio fiscal que cedió, hasta que la fuente tributaria de ingresos fiscales sea

administrada totalmente por el Estado y continuara así, para que el mismo ejerciera la potestad tributaria.

5. Los ingresos de la Federación deben reducirse, para establecer un auténtico federalismo fiscal, ya que nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que integra las finanzas federales, estatales y municipales, ha demostrado su inequidad, deficiencia, porque la distribución de los ingresos federales quedan centralizados por la federación, originando un atraso y subdesarrollo a Estados y municipios mismos que carecen de autosuficiencia financiera, y en su mayoría dependen de las participaciones federales.
6. Al municipio debe otorgársele facultades legislativas en materia tributaria, para que cada uno elabore su propia Ley de Ingresos municipal y de esa forma se adapte más a la realidad de su jurisdicción territorial y puedan los Ayuntamientos actualizar y determinar las bases, cuotas de todos los ingresos que la misma ley les concede.
7. Dentro de la administración hacendaría es indispensable establecer el servicio civil de carrera, porque de esta forma la experiencia acumulada facilitará el mejor desempeño de las actividades propias dentro de la Tesorería municipal, formando cuadros más capaces y competitivos, comprometidos a una capacitación y actualización permanente, estando alejados de compromisos políticos, ya que la mayor de las veces, los presidentes municipales por acrecentar o no

perder su prestigio político, utilizan políticas fiscales erróneas, como el no fiscalizar, cobrar, y recaudar la mayor parte de los ingresos tributarios, afectando la vida institucional del municipio, originando con ello falta de recursos financieros y la debilidad de la hacienda municipal. Los gobiernos municipales deben invertir en la capacitación y actualización tanto técnica como profesional de los servidores públicos.

- 8. Es necesario crear una conciencia nacional democrática, basada en el municipio libre, en un auténtico y verdadero federalismo, reconociendo el municipio como poder político, teniendo los medios jurídicos para que pueda defenderse de los actos que efectúen en su contra tanto el gobierno federal como el estatal.**

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel y et. al. La reforma municipal en la Constitución. México, Porrúa, 1986, pp. 237.
2. Burgo Orihuela, Ignacio, Derecho constitucional mexicano. 9a. ed. México, Porrúa, 1994, pp. 1068.
3. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismo de conciliación. México U.N.A.M. 1992. pp. 322.
4. Chávez Padrón, Martha. El derecho agrario en México. 10 ed. México. Porrúa. 1991. pp. 485.
5. Dana Montaña, M. Salvador. Estudios de política y derecho municipal. Argentina. Universidad de Zulia. 1962. pp. 281.
6. De la Garza, Luis Alberto y et. al. Evolución del Estado mexicano. Formación 1810-1910. Tomo I. México ed. El Caballito. 1992. pp. 174.
7. Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo. 31 ed. México, Porrúa. 1992. pp. 506.

8. Galeano, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. 41 ed. México. Siglo XXI. 1985. pp. 486.
9. Gobierno del Estado de México. Seminario hispano-mexicano: "origen, evolución y perspectivas del municipio. Memoria. Junio 9, 10 y 11 de 1992. Toluca. México. México, Talleres Graficarte. 1992. pp. 240.
10. Gamas Torruco, José, El marco jurídico del municipio mexicano. Los municipios en México. México. U.N.A.M. 1978.
11. Lanz Duret, Miguel Angel. Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro país. 5 ed. México. Norgis editores. 1959. pp. 419.
12. Los municipios del Estado de México. Colección: enciclopedia de los municipios de México. México. Talleres Graficos de la Nación. 1988. pp. 609.
13. Mazariegos Ramos, Ileana. El poder del municipio. México, Banobras. 1987. pp. 108.
14. México. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo I, México. Talleres Gráficos de la Nación 1967. pp. 694.

15. México XLVI. Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional, 1847-1917. Tomo II, México. Talleres Gráficos de la Nación. 1967. pp. 845.
16. México. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y planeación. Prontuario de legislación fiscal 1994. México. Graficarte. 1994. pp. 904.
17. Martínez Almazán, Raúl. El municipio en el proceso de desarrollo regional y nacional. México, Imprenta Madero 1986. pp. 134.
18. Montaño, Agustín, Manual de administración municipal, México, Trillas, 1981. pp. 196.
19. Moreno Espinoza, Roberto y et. al. Origen y evolución del municipio en el Estado de México. (Obra conmemorativa del V centenario del encuentro de dos mundos). México. Talleres Jiménez Editores. 1993. pp. 356.
20. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos jurídicos-históricos del municipio en México. México. U.N.A.M. 1979. pp. 250.

21. Naime Librem, Alexander N. Monografía de la administración pública del gobierno del Estado de México. (1824.1984). U.A.E.M.-I.A.P.E.M. México. Talleres Artes Gráficas. 1985. pp. 239.
22. Ochoa Campos, Moisés. El municipio y su evolución institucional. México, Trapplade. 1987. pp. 260.
23. Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. (Historia municipal de México.) México. U.N.A.M. 1955. pp. 538.
24. Rocha Díaz, Salvador. Municipio Libre: autonomía fiscal y democracia. Nuevo derecho constitucional mexicano. México. Porrúa. 1983.
25. Rozenzweig, Fernando y et. al. Breve historia del Estado de México. El colegio mexiquense, A.C. Gobierno del Estado de México. México. Talleres Pliego. 1987. pp. 320.
26. Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de derechos políticos de Estados y Municipios. México, Porrúa. 1990. pp. 199.
27. Sainz de Bujanda, Fernando. Sistema de derecho financiero. III parte especial. España. Imprenta Aguirre. 1977. pp. 530.
28. Salazar Medina, Julián. Elementos básicos de la Administración municipal. U.A.E.M. México, Pliego Impresores. 1992. pp. 256.

29. Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 28 de México. Porrúa. 1994, pp. 653.
30. Ugarte Cortés, Juan. La reforma municipal. México. Porrúa, 1985, pp. 281.
31. Valencia Carmona, Salvador. La nueva estructura constitucional del municipio. México. Porrúa. 1983.
32. Villalobos López, José A. Finanzas y Empresas Públicas municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México. Talleres Gráficos de la Nación. 1987. pp. 248.

REVISTAS.

1. **Revista Hacienda Municipal. Indetec. Año 4. número 14 octubre/diciembre 1984. México. Castro Impresores. 1984 pp. 88.**
2. **Revista Hacienda Municipal, Indetec. Año 2. número 6 México. Castro Impresores. 1982. pp. 58.**
3. **Revista Hacienda Municipal, Indetec. Año 5. número 15 enero/marzo 1985. México. Castro Impresores. 1985. pp. 52.**
4. **Revista Hacienda Municipal, Indetec. Año 5. número 16. abril/junio 1985. México. Castro Impresores. 1985. pp. 54.**
5. **Revista Hacienda Municipal, Indetec. Año 14. número 49 diciembre 1994. México Castro Impresores. 1994. pp. 86.**
6. **Revista Hacienda Municipal. Indetec. Número 44. Septiembre de 1993. México. Castro Impresores. 1993. pp. 81.**
7. **Revista Hacienda Municipal. Indetec. número 20. Julio/Septiembre 1986. México. Castro Impresores. 1986 pp. 11.**
8. **Revista Hacienda Municipal. Indetec. Número 26. Octubre/diciembre 1988. México. Castro Impresores. 1988. pp. 39.**

9. **Revista Hacienda Municipal. Indetec. número 48. septiembre de 1994. México. Castro Impresores. 1994. pp. 60.**
10. **Revista Hacienda Municipal. Indetec, número 22. junio/agosto 1987. México. Castro Impresores. 1987. pp. 44.**
11. **Revista Hacienda Municipal. Indetec, número 43. junio de 1993. México. Castro Impresores. 1993. pp. 44.**
12. **Finanzas públicas Estatales y Municipales de México. I.N.E.G.I. México. 1989-1991. pp. 252. 1994.**
13. **Finanzas públicas Estatales y Municipales de México I.N.E.G.I. México. 1989-1992. pp. 318. año 1994.**

LEYES

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Ediciones jurídicas RED. 1994. pp. 100.**
2. **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Graficarte. 1995. pp. 76.**
3. **Código Fiscal de la Federación. México. Porrúa. 1995. pp. 798 (47a. ed.).**
4. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 31a. ed. México. Porrúa. 1994. pp. 1127.**