

141



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN

**"EL CONTROL Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL QUE TRANSFIERE LA FEDERACIÓN AL ESTADO DE MÉXICO Y AL MUNICIPIO DE NAUCALPAN."**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**MARISOL LARA CERVANTES**

ASESOR: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

282023





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

GRACIAS A DIOS

POR TODO LO QUE ME HA DADO.

A MI MADRE.

SRA. GRACIELA CERVANTES MENDOZA,  
POR SUS CUIDADOS DE TODA UNA VIDA.

A MI PADRE.

SR. MARIO LARA OVIEDO,  
POR SU APOYO Y EJEMPLO DE LUCHA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

ENEP ACATLÁN

POR LA POSIBILIDAD DE SER.

EN ESPECIAL HAGO UN RECONOCIMIENTO A MI ASESORA.

LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS.

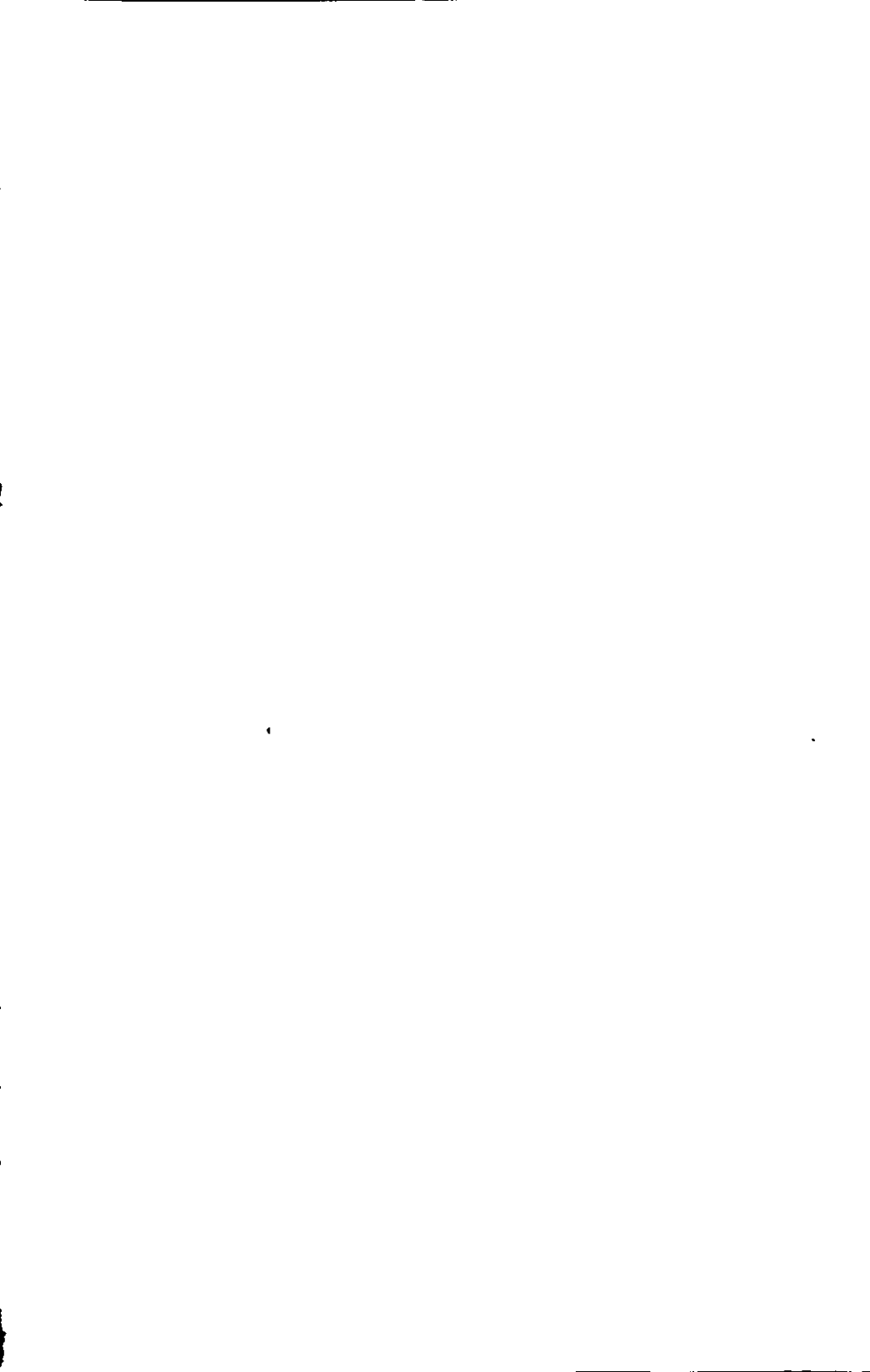
POR SU ATENCIÓN PROFESIONAL Y EXPERIENCIA QUE HAN  
MOTIVADO LA PRESENTE.

A LOS PROFESORES DE LA ENEP ACATLÁN  
POR SU ENTREGA Y DEDICACIÓN.

A MIS SOBRINOS  
KARINA, RICARDO, MOISÉS Y LEONARDO.  
CON TODO MI CARÍÑO.

A MIS QUERIDOS HERMANOS  
DR. MARINA, LIC. ENRIQUE, LIC. MARIO.  
ELVIA, ISABEL, ALEJANDRO, MOISÉS.  
POR SU COMPRESIÓN Y CARÍÑO.

A MIS AMIGAS  
DIANA, ANGÉLICA,  
CARMEN Y MA. EUGENIA.  
POR LA AMISTAD QUE ES EL  
SENTIMIENTO MAS NOBLE.



## **CAPÍTULO I**

**Págs.**

**ABREVIATURAS** ..... 8

**INTRODUCCIÓN** ..... 9

### **CAPÍTULO I**

**EL FEDERALISMO** ..... 12

1.1 Antecedentes Históricos del Federalismo ..... 18

1.2. EL federalismo en México ..... 22

1.3. Organización de la Federación ..... 28

1.4. Organización Estatal ..... 30

1.5. Organización Municipal ..... 33

### **CAPÍTULO II**

#### **EL PRESUPUESTO DE EGRESOS**

2.1. Naturaleza Jurídica ..... 39

2.2. Principios del Presupuesto de Egresos ..... 41

2.3. Ley de Ingresos ..... 47

2.4. Presupuesto de Egresos ..... 52

2.5. Instrumentos de la Planeación Financiera ..... 57

### **CAPITULO III**

#### **EL CONTROL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO**

3.1. El control de la Administración Pública. ....	60
3.2. La revisión de la cuenta pública por la entidad de fiscalización superior de la Federación. ....	63
3.3. Sistemas de Coordinación .....	66
3.4. La asignación de los recursos del fondo de desarrollo social a los estados y municipios. ....	72
3.5. El control de los recursos del fondo de desarrollo social a nivel estatal y municipal. ....	76

### **CAPITULO IV**

#### **EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL**

4.1. El fondo de desarrollo social .....	82
4.2. Manejo y normatividad de recursos del fondo de desarrollo social en el municipio de Naucalpan de Juárez en el año de 1997. ....	88
4.3. Destino y control de los recursos que reintegran al municipio por concepto de proyectos productivos.....	93



PROPUESTA DE SOLUCIÓN .....	95
CONCLUSIONES .....	97
BIBLIOGRAFÍA .....	99
LEGISLACIÓN .....	101

## ABREVIATURAS.

C D M.	COMITÉ DE DESARROLLO MUNICIPAL.
COPLADE.	COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO.
COPLADEMUM.	COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL.
D.F.	DISTRITO FEDERAL.
D.O.	DIARIO OFICIAL.
INDETEC.	INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS.
LOAPF.	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
SHCP.	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
SEDESOL	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.
SCJN.	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

## INTRODUCCIÓN

Algunas de las aportaciones federales para los estados y municipios se concedieron al encontrar que el fenómeno conocido como doble tributación, causaba serias molestias a los particulares no sólo en lo relativo a los pagos de contribuciones, sino también respecto de obligaciones secundarias establecidas en cada gravamen. Esta situación motivó la celebración de tres convenios nacionales fiscales celebrados en 1925, 1932 y 1947 que pretendían resolver el problema de la doble imposición, la anarquía en el sistema tributario y el raquitismo de las fuentes impositivas de los estados, por lo que surge un sistema de participaciones de los rendimientos de los impuestos federales a las entidades federativas y municipios. En la actualidad dicho sistema se encuentra normado por la Ley de Coordinación Fiscal, que otorga participaciones a estados y municipios sobre la totalidad de los impuestos federales.

De esta manera, como consecuencia de este sistema de participaciones, la Federación anualmente debe otorgar cierta cantidad de fondos a los estados para compensar la voracidad tributaria federal, y las entidades a su vez, deben asignar una participación a los municipios que les correspondan.

El gobierno federal, de acuerdo con su política económica y desarrollo, modifica año tras año algunos de los apoyos que otorga a las entidades federativas, y los distribuye a sectores que considere prioritarios, sin que en ningún caso se suspenda la participación común que corresponde a los estados y municipios en los impuestos federales a través de las partidas tradicionales, como son el ramo 0026 denominado desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, el ramo 0028 llamado participaciones a entidades federativas y municipios y el ramo 0033 denominado aportaciones federales para entidades federativas y municipios, los cuales son para ser distribuidos entre las entidades y éstas a su vez deben asignar a los municipios, mediante la fórmula y metodología señaladas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la información que señala la Secretaría de Desarrollo Social.

Ante la imposibilidad práctica de realizar el análisis de la administración y control de los recursos del fondo de desarrollo social y productivo en regiones de pobreza del ramo 0026, correspondiente a los 31 estados de la Federación, nos referiremos al Estado de México y de igual manera en particular al municipio de Naucalpan de Juárez.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Ejecutivo del Estado de México y los 122 municipios del Estado, celebran un convenio de ejecución para el fondo de desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, mediante la transferencia de recursos federales y estatales a cada uno de los municipios, conforme a indicadores de pobreza.

Los recursos del ramo 0026 denominado desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, se distribuyen en diversos fondos denominados, para el desarrollo productivo, para impulsar el desarrollo regional, para atender grupos prioritarios y de co inversión social y desarrollo comunitario. Los recursos de estos fondos se destinarán a la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias en situación de pobreza, a la generación de ingresos y de empleos y al desarrollo regional, por sus condiciones de rezago, a la generación de ingresos y de empleos y al desarrollo regional, por sus condiciones de rezago y marginación.

El fondo de desarrollo social regula los créditos a la palabra. Este apoyo económico se otorga a personas que se inician como pequeños empresarios, para fomentar el empleo y productividad en el municipio. Sin embargo, existen lagunas en cuanto la aplicación y manejo de recursos de dicho fondo por parte de los servidores públicos, ya que desconocen la fecha de transferencia de recursos que hacen las entidades federativas a los municipios, afectando directamente a las regiones de pobreza.

En el presente trabajo de investigación nos referiremos al Estado de México y al Municipio de Naucalpan de Juárez en cuanto al control y aplicación de los recursos del ramo de desarrollo social, los cuales no son entregados en una fecha razonable.

El objetivo del presente trabajo de investigación es demostrar la violación al principio de anualidad dentro del fondo de desarrollo social, para el año 1997 en el municipio de Naucalpan de Juárez, existiendo una fuga de recursos que afectan directamente a la población que sufre una pobreza extrema.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad incorporar nuevas ideas, sobre el control y aplicación del ramo de desarrollo social, que debería enfocarse prioritariamente a la superación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de nuevas estrategias que considere la dotación de servicios básicos, sin que exista fuga de recursos, la incorporación de actividades productivas, mejor conocidos como proyectos productivos y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

Este trabajo se dividirá en cuatro capítulos, cuyo contenido se describe a continuación: el primer capítulo se referirá a los antecedentes históricos del federalismo, así como a la organización federal, estatal y municipal.

En el segundo capítulo se abordará el estudio y naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, así como de la Ley de Ingresos como instrumentos de planeación financiera.

En el tercer capítulo se abordará la asignación de los recursos federales a los estados y a los municipios, así como la revisión de la cuenta pública por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el control de los recursos y por último el Sistema de Coordinación Fiscal.

En el cuarto y último capítulo, se estudiará el fondo de desarrollo social en particular del Estado de México y del Municipio de Naucalpan de Juárez, en cuanto al control, manejo y normatividad de dichos recursos. La importancia del destino, tiempo de entrega y reintegro de recursos por créditos a la palabra.

# CAPÍTULO I

## EL FEDERALISMO.

No sería posible emprender un estudio sobre el federalismo, si previamente no se ve, aunque sea en forma breve, lo que es el Estado.

Georg Jellinek dice "que el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio" <sup>1</sup>

Francisco Porrúa Pérez lo concibe como "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componente" <sup>2</sup>

Efrain Moto Salazar lo considera como "una población asentada en un territorio, con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior" <sup>3</sup>

Rogelio Martínez Vera, por su parte, lo considera como "una persona moral de derecho público, a cuya integración constituye una población, un territorio y un poder político que, organizado conforme a un orden jurídico, realiza un ejercicio de su soberanía, un proyecto de vida propio en beneficio de la sociedad humana que lo integra." <sup>4</sup>

1. Jellinek, George, Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, México, 1956, p. 145.
2. Francisco Porrúa Pérez, Teoría del Estado, Porrúa, p.15.
3. Efrain Moto Salazar, Elementos del Derecho, Porrúa, 1998, p.99.
4. Rogelio Martínez Vera, Fundamentos de Derecho Público, Porrúa, p.28.

Hans Kelsen considera al Estado como "un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con un ámbito territorial y temporal de validez jurídica, internacionalmente delimitado, y con pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho Internacional." 5

Posada nos indica "que atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son agrupaciones de seres racionales en un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene. Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio, debe existir independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma, autonomía para dirigir su vida interior y exterior." 6

Acosta Romero define al Estado como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas." 7

Los conceptos mencionados tienen en común que describen al Estado formado por tres elementos que son: población, territorio y poder o gobierno, aunque algunos autores como Porrúa Pérez y Martínez Vera agregan un orden jurídico. En lo particular consideramos el tiempo como elemento del Estado, ya que el Estado no sólo existe en el espacio, sino también en el tiempo, como ámbito temporal de validez del orden jurídico nacional. Sin embargo, otro elemento que es imprescindible para el Estado es la soberanía como adjetivo del poder, pero calificativo al Estado mismo, como una entidad total. Por ello definimos al Estado como un ente jurídico político, conformado por una superficie geográfica en la que se establece una población que tiene el ánimo de permanencia, en un ámbito temporal de validez, regido por un orden jurídico aplicado por un gobierno soberano para lograr un bien público.

5. Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Labor, Barcelona, 1934, p.38.

6. Adolfo Posada, Tratado de Derecho Político, librería de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1983, t. I, p. 89.

7. Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1997, p.106.

La población es el elemento humano del Estado; representa un elemento esencial del mismo, ya que sin él no sería posible la organización estatal, por ello constituye un concepto político que abarca al conglomerado humano que integra una sociedad políticamente organizada.

La población puede definirse como una comunidad integrada por seres humanos jurídicamente sujetos al Estado, o también, como un conglomerado humano que vive y muere en una superficie geográfica que es regida por un poder soberano.

El territorio es la superficie geográfica en donde vive y muere la población. Pero también se le puede definir como la porción de espacio en donde el Estado ejerce su poder.

El orden jurídico es un sistema de normas que regulan la conducta humana, su existencia se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde su existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior.

El gobierno es el conjunto de órganos encargados de aplicar la política del Estado; aunque también se le define como la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a los individuos gobernados, habitantes del Estado nacionales o extranjeros que se encuentran en un territorio estatal.

El concepto de soberanía, etimológicamente se deriva de las raíces latinas super que significa sobre todo y omnia que significa cosas, por lo tanto, juntándolas significan sobre todas las cosas.

El concepto de soberanía aparece a fines de la Edad Media para justificar ideológicamente la supremacía que alcanza el rey sobre los señores feudales, el



emperador y el papa, al aliarse con el pueblo y los burgueses los que obtenían, a cambio más libertades. La alianza proporcionaría hombres para su ejército y, dinero para cubrir gastos, por lo que los señores feudales empiezan a desaparecer, y con ellos los imperios. Así, el rey detenta el poder, reta a la autoridad papal, gobierna, legisla y juzga por sí solo; cuando esto ocurre, se dice que la soberanía radica en la persona del rey, es decir, la soberanía se personifica.

La importancia de la soberanía como base del Estado contemporáneo y como uno de los fundamentos de la Ciencia Política se sigue manifestando, aunque algunos autores consideran el término, concepto y doctrina de la soberanía como confuso, ocioso, espinoso y como uno de los grandes mitos de la ciencia política.

La soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por lo tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas del poder. <sup>8</sup>

La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originalmente al pueblo que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado, ya sea en las democracias directas, ya sea por medio de la representación política manifestada en el cuerpo electoral o apoyando la acción gubernamental por medio del referéndum o del plebiscito.

Es característico de la teoría tradicional considerar el espacio, y no es así el tiempo, como elemento del Estado. Sin embargo, el Estado no sólo existe en el espacio, sino también en el tiempo. Cuando se dice que dentro de un espacio sólo puede existir un Estado, lo que quiere decirse es que en un mismo territorio y durante un mismo tiempo, sólo puede haber un Estado.

8. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. II, p.248.

Por ello, como la historia lo revela, dos Estados pueden existir, uno después de otro, dentro del mismo ámbito. Así como el territorio es un elemento del Estado, no en el sentido de aspecto natural ocupando por éste a la manera de un cuerpo físico, sino sólo en cuanto constituye el ámbito territorial de validez del orden jurídico nacional. Del mismo modo, el tiempo, el período de su existencia, es un elemento del Estado, sólo en cuanto constituye el correspondiente ámbito temporal de validez. Ambas esferas son limitadas.

La teleología es un conocimiento que estudia la parte de la filosofía natural que explica los fines de las cosas. La palabra fin aparece en todos los casos como una meta, plan o programa por conseguir, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique nuestra acción o constituya una aspiración individual o colectiva.

La idea de un poder dominante en la comunidad, se ve justificado por los fines superiores, que en el transcurso de la historia se le asignan, dándole unidad a la vida política y estimulando su desarrollo social, económico y político.

El Estado tiene fines y aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, si son constantes y en última instancia, pueden identificarse con la justicia, la seguridad pública y el bien común.

La justicia es una virtud que necesariamente debe regir al hombre para que éste pueda realizar su último fin. Ulpiano un gran jurista romano de la primera mitad del siglo III, definía la justicia como la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo suyo; es constante porque reviste la forma de hábito y por lo tanto de virtud perpetua, en cuanto cuida de reconocer siempre y en todo caso el derecho propio de cada uno. 9

9. cfr. Luis Dorantes Tamayo, ¿Qué es el derecho? Hispano-Americana. 1977, p. 304 a 310.

La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación. Ésta sería la seguridad que Radbruch cataloga como primera. Delos señala dos elementos de la seguridad: el subjetivo y el objetivo.

El primero es la convicción interna que tiene el individuo de que la situación que goza no será cambiada por una acción violenta, contraria a las reglas y principios sociales. El segundo es el fundamento del primero, y consiste en la existencia, real y objetiva, de un orden social organizado. Interrogado el individuo responderá que su seguridad, es la presencia de un policía, de un aparato de justicia represiva. Combinando estos dos elementos: el objetivo y el subjetivo, dice "Delos, obtenemos la noción general de seguridad: es esencialmente una relación entre el individuo y el estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido; es una correlación existente entre el estado subjetivo del individuo y los medios sociales objetivos."<sup>10</sup>

El fin del Estado ha de referirse a todos los seres que lo integran, es decir, que hay un fin que es común a toda la comunidad. La idea del bien común implica dos elementos generales: a) la idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b) común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella.<sup>11</sup>

La idea del bien común emana de la misma comunidad y se instituye para su propio beneficio, expresando una misión propia por la cual existe, se manifiesta y se proyecta. Por ello, el bien común se ha clasificado en particular y público. El primero se relaciona con intereses particulares; el segundo se aplica al bien de todos, a la masa de individuos que integra el Estado.

En la esencia misma de la vida social radica la idea de un bien común, un propósito general para hacer posible la existencia, para alcanzar ciertos propósitos de superación o de felicidad colectiva.

10. Cfr. Daniel Kuri Breaña, *Los fines del Derecho*, prólogo. UNAM, p. 9

11. Andrade Sánchez, *Teoría General del Estado*, Harla, pp.173 a 187.

## 1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO.

Para abordar el estudio de nuestro sistema Federal, tendremos que acudir a las fuentes históricas y de derecho comparado, porque el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y derivadas realizaciones del sistema.

La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América.

Desde sus orígenes, las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaban de suficiente libertad para manejarse separadamente, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias.

De este modo las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, la compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno; las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con consentimiento de los hombres libres.

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de su independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como era la independencia entre sí de las colonias y su independencia de la corona inglesa; para debilitar esta última fue necesario debilitar aquélla. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra.

En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir la autonomía, ya que del erario depende el gobierno.

Mucho antes de que se iniciara la guerra de independencia (1775-1783), se reunió en Albany, en 1754, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias, allí se presentó y adoptó el llamado Plan de Unión de Albany, cuyo autor fue Benjamín Franklin, primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores, se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la corona y un gran consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan que acogió el congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central; de tal modo se manifestó extremoso el regionalismo, en el primer intento de coordinación federal.

Varias leyes que expidió el parlamento inglés a partir de 1764 fueron la Ley de Ingresos, Ley del Timbre, Leyes de Townshend, gravando con impuestos el comercio colonial, provocaron oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación, el problema se planteó en términos estrictamente constitucionales, las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés, que establecía los impuestos, porque ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes. Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses, tal como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna, los impuestos en cuya fijación no habían participado.

Por iniciativa de la cámara de Massachusetts, en octubre de 1765 se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley de Timbre. Allí brotó una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando el representante de Carolina del Sur dijo: "Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de derechos naturales. Aquí no debe haber ni ciudadanos de Nueva Inglaterra ni de Nueva York, sino que todos nosotros somos Americanos." 12

12.cfr. Felipe Tena Ramirez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1990, p. 104.

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, los delegados de doce colonias para formar el Congreso Continental.

Ya para entonces había madurado la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos en virtud de que la autoridad del poder legislativo supremo deriva de la Constitución.

Minada de ese modo la soberanía del Parlamento inglés, los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional de dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo.

El segundo Congreso Continental se reunió en la misma ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 1775, formuló la declaración de 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dio a las colonias para convertirse en estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua. Largamente discutido por el congreso no se aprobó sino en noviembre de 1777 y previa la ratificación de los estados entró en vigor en 1781. Los estados conservaron su soberanía, pero buen número de atribuciones como fueron relaciones exteriores, de fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas y correos, se otorgaban al Congreso, en el que cada estado gozaba de un solo voto. Para el éxito del sistema faltaba que el Congreso

tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

En los finales de 1786 la situación era insostenible, ante el fracaso notorio de la confederación se llegó a pensar en la implantación de la monarquía y el presidente del congreso trató de que el príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica. La tradición democrática, la difícil y apenas consumada liberación de la monarquía inglesa, el poderoso aliento del nuevo Derecho público, todo eso alimentó honda de reacción emocional en los mejores hombres. Y en mayo de 1787 se reunió en el palacio del estado de Filadelfia una convención federal que, con el pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar una genuina Constitución federal.

Pronto se esbozaron dentro de la asamblea dos tendencias principales, la de los estados grandes y la de los estados pequeños. Los primeros presentaron el plan llamado de Virginia, por el que se proponía la creación de un poder nacional con tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los estados, se proponían el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los estados remisos.

Los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el plan de New Jersey, donde se adoptaba de la confederación el sistema de la cámara única, con la representación igual para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal.

Sin embargo, el plan de New Jersey contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

Un tercer plan, conocido por Transacción de Connecticut, recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació un bicammarismo propio del sistema Federal, en el que una Cámara representa directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas. Como complemento del sistema, en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los Estados o convenciones de los mismos.

## 1.2. EL FEDERALISMO EN MEXICO.

El sistema federal fue, en el país de donde se originó, un producto de la propia experiencia, y al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.

Su autonomía se hizo más patente cuando fue adoptado por Estados unitarios, como Canadá, Brasil y México. Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el gobierno nacional.

La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo, las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaban de autonomía en lo que a su régimen interior respecta.



Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli, concretamente por el rey, en quien se centralizan las tres funciones estatales; como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba; es más, el Consejo de Indias, que era un organismo eminentemente consultivo, se abocaba al conocimiento de las cuestiones que atañían a las colonias, fungiendo algunas veces como en representación de autoridad judicial superior; sin embargo siempre se respetaban las decisiones del rey.

Si tomamos en consideración por ende, la genética del federalismo en México, debemos llegar a la conclusión de que el sistema que preconiza obedeció a un proceso centrífugo, ya que la unidad colonial que presentaba la nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey antes de la Constitución de 1812, evolucionó hacia una especie de descentralización, al otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias de que se formaba con un gobierno interior, en importantes aspectos de su vida pública. Sin embargo, dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado Mexicano a partir de la emancipación de nuestro país, habiéndoseles adjudicado en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 el calificativo de estados libres y soberanos, sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos.

La independencia de México se logró mediante la unión entre quienes habían luchado por ella y quienes la habían combatido. Dos corrientes confluyeron: la formada por insurgentes partidarios del establecimiento de una República y la de los intereses criollos identificados con el orden colonial y la monarquía. En marzo de 1821, el ejército realista comandado por Agustín de Iturbide y el ejército insurgente, comandado por Vicente Guerrero, firmaron el Plan de Iguala que proclamó la Independencia de México con respecto a España y estableció en el país un gobierno monárquico. Estas dos tendencias, con el tiempo, conformaron dos bandos irreconciliables: los partidarios de una república federal y los partidarios de una república central.

El 19 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide fue proclamado Emperador de México. Sin embargo, el brigadier Antonio López de Santa Anna se rebeló en Veracruz, al amparo del Plan de Casamata, exigió el desconocimiento de Iturbide como Emperador, pidió el establecimiento de la República y reivindicó la reinstalación del Congreso Constituyente inaugurado en noviembre de 1821.

El Plan de Casamata abrió las puertas del federalismo y sus postulados fueron adoptados por las diputaciones provinciales. Una vez reinstalado el Congreso, se discutió si debía tener el carácter para convocar a nuevas elecciones para diputados o el constituyente que diera forma jurídica y política al país.

Resuelta la disyuntiva, se convocó a un nuevo Congreso Nacional Constituyente para dar a la Nación la forma de república federada. Por decreto el 17 de junio de 1823 se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente, cuyos diputados recurrieron al modelo que ofrecía la Constitución de Estados Unidos de América. 13

El 28 de julio de 1823, Prisciliano Sánchez dio a conocer el "Pacto Federal de Anáhuac", en el cual se estableció que "La Nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido, sobre la tierra. Sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes supremos... cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior. Tiene su legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan."

El sistema federal mexicano quedó consagrado en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824. Se establecieron entonces dos tipos de órdenes de gobierno, el de la Federación y el de cada uno de los estados, se dispuso, a nivel federal, la división de poderes. En el caso del Poder Legislativo, se instauró el sistema bicameral. Con respecto a los estados se determinó su autonomía para darse su Constitución y sus normas dentro del marco señalado por la Constitución y sus normas dentro del marco señalado por la Constitución Federal.

13. José Gamas Tomuco, *El federalismo Mexicano*, México, SEP, 1975. p. 205.

Al triunfo de la República Federal en 1824, México se mantuvo como una sociedad fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. De esta situación estaban llamados a surgir el Partido Liberal y el Partido Conservador.

Una vez adoptado el sistema federal, el país pasó una grave crisis de anarquía, desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional y en el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que por irresponsables y arbitrarios, hacía nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

La contienda política entre los partidarios de la República Federal y la República Central se inició durante la primera administración republicana de Guadalupe Victoria. El germen de los partidos liberal y conservador resultó por una lucha constante entre las facciones liberales y conservadoras que respectivamente, abogaban por mantener el régimen federal o por instaurar el centralismo.

El Plan de Ayutla, proclamado por el Coronel Florencio Villarreal el 1º de marzo de 1854 y reformado poco después por Ignacio Comonfort, condensó la repulsa que el pueblo tenía en contra del despotismo y fue el acontecimiento que originó la cruzada nacional en contra de Santa Anna, que cayó irremisiblemente. Por eso, el movimiento de Ayutla es el segundo despertar del poder constituyente mexicano precursor del Constitucionalismo de 1857 y de la Reforma que en definitiva, habrían de consolidar al Estado Federal.

En cumplimiento de lo estipulado por el Plan de Ayutla, el gobierno provisional del presidente Comonfort convocó a un nuevo Congreso Constituyente encargado de redactar el texto de una nueva Constitución, la cual fue jurada el 5 de febrero de 1857. La Constitución de 1857 confirmó la vocación federal, republicana, representativa y democrática del Estado, la soberanía popular y la división de poderes. A los estados miembros de la Unión les ratificó su condición de libres y soberanos en su régimen interior.

El régimen federal adoptado en la Constitución de 1857 se fue consolidando, en el aspecto jurídico-constitucional, mediante la asunción de las modalidades: la creación de los estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874.

La Constitución de 1857 estuvo vigente hasta 1917. Esos sesenta años fueron ricos en acontecimientos, pudiendo dividirse en tres momentos: la guerra de Reforma, la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la restauración de la República es decir los gobiernos Constitucionales de Juárez y Lerdo y el régimen de Porfirio Díaz.

Durante los 35 años que duró el gobierno de Porfirio Díaz, el federalismo fue letra muerta y la vida del país se supeditó a la voluntad del dictador. Esta situación motivó que, en 1910 Francisco I. Madero tomara las armas al amparo del Plan de San Luis y la consigna "Sufragio efectivo, no reelección". A partir de entonces, la Revolución Mexicana se orientó a terminar con el porfiriato, a rescatar la vigencia de la Constitución de 1857, más tarde, a reivindicar los derechos sociales.

Luego del asesinato de Madero y del Vicepresidente José María Pino Suárez, el entonces Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, desconoció a Huerta como Jefe del Poder Ejecutivo Federal por violar el pacto federal y traicionar a Madero. Carranza lanzó entonces el Plan de Guadalupe, documento que dio origen a la Revolución Constitucionalista que habría de fructificar en la Constitución de 1917.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista fue convocado un Congreso Constituyente que inició sus trabajos en la ciudad de Querétaro el 2 de noviembre de 1916. En la presentación del proyecto de la nueva Constitución, Carranza señaló la necesidad de dotar de pleno contenido el ordenamiento federal del país y de consolidar la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó la vigencia del sistema federal en el artículo 40 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1917, tal como lo había establecido la Constitución de 1857. Asimismo, conservó la tradición histórica del monopolio del Estado establecido en su artículo 28 constitucional que ha jugado un papel importante en el desarrollo nacional.

Las disposiciones legales derivadas del Constituyente de Querétaro vinieron a confirmar el papel del Estado mexicano como promotor de la economía.

La adopción del federalismo por el Estado mexicano se expresa en la declaración contenida en el artículo 40 constitucional que establece que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en la República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en la federación establecida según los principios de esa ley fundamental. Ese precepto es exactamente igual al artículo 40 de la Constitución de 1857.

El texto de la disposición constitucional transcrita involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México.

En efecto, al declararse en dicho precepto que los estados se encuentran unidos en una federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades libres y soberanas. En otras palabras interpretando de este modo el artículo 40 constitucional, de su redacción se descubre la teoría de Montesquieu, la federación resulta de la sociedad de varias sociedades o cuerpos políticos a través de nuestro federalismo, se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los estados libres y soberanos, por tanto, este régimen no provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el congreso constituyente respectivo para que se adoptara, de lo que se concluyen que no habiendo existido tales estados, lógicamente no pudieron unirse en una federación. La pretendida unión a que se refiere el precepto que comentamos presenta una clara incongruencia con la declaración de que es voluntad del pueblo mexicano organizarse en una república federal, declaración que sí refleja la verdad histórica en la formación federativa, puesto que, teórica o ficticiamente al menos, en la asamblea constituyente de la que emanó el ordenamiento fundamental de 1824 se encontraba representando el pueblo mexicano y no a estado libre y soberano alguno.

En México, por ende, la federación no surgió de ningún pacto o unión entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular, bajo el supuesto representativo indicado, de otorgar al Estado la referida forma. Estas mismas ideas las expuso el Licenciado Emilio Velasco desde el siglo XIX al comentar los artículos 39 y 40 de la constitución de 57, comentarios que no han perdido su actualidad atendiendo a que los preceptos vigentes no hacen sino reproducir en su integridad las disposiciones constitucionales señaladas.

En el artículo 39 se asienta que el pueblo mexicano tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, de manera que nuestro sistema actual es una creación del pueblo, y no de los estados; el primero y sólo el primero puede modificarlo, en ningún caso los segundos, porque no se les reconoce este derecho.

Es más explícito todavía el artículo 40, que afirma que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados; así es que el pueblo mexicano es el que ha formado la constitución, y no es ella la obra de los estados.

En resumen, la incongruencia que afecta al artículo 40 constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los estados libres y soberanos se unieron para formar la federación.

### 1.3 ORGANIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN

La organización significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

El Estado tiene su propia organización, que se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 50 al 107 de la Constitución y que son los siguientes:

## EL PODER LEGISLATIVO.

Está integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representan a la población y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido en Distrito Federal.

La competencia del poder Legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes.

## EL PODER JUDICIAL

Dicho Poder sufrió una profunda reforma según Decreto publicado Diario de la Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, ya que de acuerdo con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, éste está integrado por una Suprema Corte de Justicia, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, un Tribunal Electoral y un Consejo de la Judicatura Federal.

El Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros de los cuales, uno es el Presidente de Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad, honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

## EL PODER EJECUTIVO

Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.

El Presidente de la República en los Estados Federales con régimen Presidencial, tiene el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Como Jefe de Estado, representa a la Nación; protocolariamente se le rinden honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma.

Como Jefe de Gobierno, encabeza a la Administración Pública Federal. De contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estado.

### 1.4. ORGANIZACIÓN ESTATAL

Las entidades federativas son partes integrantes de la Federación, con personalidad jurídica que les atribuye y reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los estados tienen la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal.



El gobierno de la entidad federativa, se divide para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El lugar de residencia oficial de los tres poderes, es la capital del Estado.

El Poder Legislativo del Estado se deposita en una asamblea, denominada Congreso del Estado. El Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en Jueces de primera instancia y en jueces menores. El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se le denomina Gobernador Constitucional del Estado.

El órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los Estados de la Federación, es el Gobernador del Estado, quien encabeza el Poder Ejecutivo; es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad y su ejercicio constitucional dura un lapso de seis años. A él corresponden los poderes que caracterizan la Centralización Administrativa y que son las siguientes: poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario, y poder para resolver conflictos de competencia. Además, es el funcionario del que dependen los demás órganos de la administración local.

El Gobernador del Estado es el Jefe de la administración local; es un funcionario político, porque debe llevar determinados requisitos personales conforme a las Constituciones locales, porque tiene relaciones con los otros poderes locales, con los municipios, con los Poderes Federales y con los organismos de la Administración Pública Central y realiza actividades de naturaleza política. Administrativamente es el funcionario de mayor jerarquía de la administración local y él designa libremente a sus colaboradores, así como también los remueve y acuerda con ellos.

La estructura de la Administración Pública del Estado de México, en los términos de la Ley Orgánica respectiva, está integrada de la siguiente forma:

Administración central, con el titular del Ejecutivo, sus unidades administrativas de Salud Pública, Comunicación Social, Auditorías y Coordinación de Servicios de Asesoría y Apoyo Técnico, así como el Procurador General de Justicia, como Consejero Jurídico del Gobierno y encargado del Ministerio Público, y las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobierno, encargada de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado. Cuenta con dos subsecretarías.

Secretaría de Finanzas, encargada de la Administración Financiera y Tributaria del Estado.

Secretaría de Planeación, que tiene encomendada la dirección de planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Ejecutivo del Estado.

Secretaría del Trabajo, que ejerce las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado.

Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, que promueve la superación cultural y el bienestar de la población.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, que se encarga de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, y proyectar y ejecutar las obras públicas del Estado.

Secretaría de Desarrollo Agropecuario, que tiene encomendado regular, promover y fomentar el desarrollo agrícola ganadero, forestal e hidrológico del Estado.

Secretaría de Desarrollo Económico, que regula, promueve y fomenta el desarrollo industrial y comercial del Estado.

Secretaría de Administración, que se encarga de prestar el apoyo administrativo que requieren las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

También se prevé la desconcentración dentro de la organización centralizada, así como la existencia de un Tribunal de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje, un Tribunal Fiscal y Tribunales Contenciosos Administrativos en materia local, como órganos de la Administración Pública Estatal, dotados de plena autonomía jurisdiccional.

La administración paraestatal está integrada por los organismos auxiliares creados por el Congreso Estatal, a solicitud del Ejecutivo o por una orden de éste, quien puede además ordenar su fusión o liquidación. Estos organismos auxiliares son los siguientes:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal.
- Fideicomisos públicos.

## 1.5. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Los municipios son estructuras político – administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de sus órganos de gobierno, a través del voto popular.

Algunos autores mexicanos consideran al municipio, desde el punto de vista administrativo, como un organismo descentralizado por región; así por ejemplo, Gabino Fraga, señala que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, por ello ubica su estudio dentro de la descentralización administrativa, entendiéndolo por esta manera de confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía. <sup>14</sup>

14. cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 18ª. Porrúa, México 1978, p.p. 204 , 205, 758 y 759

Sin embargo, Acosta Romero dice que en primer lugar, la actividad del municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades políticas y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el municipio es una célula político – administrativo que es la base de la organización de las entidades federativas. 15

La personalidad jurídica del municipio está reconocida en la Constitución en el artículo 115, fracción II; en consecuencia, son personas jurídicas de Derecho Público órganos político-administrativos con autonomía para administrar los problemas municipales dentro de su territorio.

## EL AYUNTAMIENTO.

Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. El ayuntamiento, como cuerpo colegiado, está formado por regidores, síndicos y un presidente municipal.

El ayuntamiento celebra sesiones periódicamente, sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en el libro de cabildo, que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al secretario del ayuntamiento.

El ayuntamiento como órgano ejecutivo en el municipio, tiene funciones de las que sobresalen la de legislar sobre bandos, ordenanzas y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, policía municipal y espectáculos; debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastos, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio.

15. cfr. Miguel Acosta Romero , ob. cit. p. 764.

## LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

Presidente municipal es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio, estará al frente del municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento; promulgar y publicar los bandos municipales, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; dentro de su competencia ejecutiva, cumplir con las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, convocara a sesiones de cabildo extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento, vigilar la recaudación según las normas de la hacienda municipal, autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal que sean conforme al presupuesto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del secretario y del síndico, informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, al ayuntamiento, la situación que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año.

Colaborar con los demás municipios, con las agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el municipio, así como guardar coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones; debe cuidar bajo su estricta responsabilidad, que ninguna pieza arqueológica se saque del edificio; legalizar y certificar, en términos de ley, las firmas y documentos que corresponden a asuntos de competencia municipal.

## LOS SINDICOS.

En general tienen a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, así como la representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que ellos sean parte, la gestión de negocios de la hacienda municipal y la vigilancia del patrimonio municipal, así como la supervisión de Tesorería.

Concretamente el primer sindico es el Presidente de la Comisión de Hacienda.

El segundo sindico es el Presidente de la Comisión de Contraloría.

El tercer sindico es Presidente de la Comisión de Patrimonio.

## LOS REGIDORES.

Tienen las siguientes funciones especificas cada uno:

El primer Regidor es el Presidente de la comisión de desarrollo urbano y obras públicas, que suplirá al Presidente Municipal en sus ausencias y tendrá a su cargo el departamento licencias de construcción, el de supervisión de obras, departamento de diseño, de planeación, de tránsito y el de aguas y saneamiento.

El segundo regidor es el Presidente de la comisión de desarrollo económico.

El tercer regidor es el Presidente de la comisión de administración de justicia y derechos Humanos y DIF.

El cuarto regidor es el Presidente de la comisión de población, asentamientos humanos y tenencia de la tierra.

El quinto regidor es el Presidente de la comisión de cultura y educación.

El sexto regidor es el Presidente de la comisión de administración.

El séptimo regidor es el Presidente de la comisión de servicios públicos.

El octavo regidor es el Presidente de la comisión de bienestar social y salud pública.

El noveno regidor es el Presidente de la comisión de vialidad y transporte.

El décimo regidor es El Presidente de la comisión legislativa y reglamentos municipales

El décimo primer regidor es el Presidente de la comisión de parques jardines y panteones.

El décimo segundo regidor es el Presidente de la comisión de deporte y recreación.

El décimo tercer regidor es el Presidente de la comisión de desarrollo agropecuario y forestal.

El décimo cuarto regidor es el Presidente de la Comisión de turismo.

El décimo quinto regidor es el Presidente de la comisión de agua, drenaje y alcantarillado.

El décimo sexto regidor es el Presidente de la comisión de programación y presupuesto.

El décimo séptimo regidor es el Presidente de la comisión de desarrollo social.

El décimo octavo regidor es el Presidente de la comisión de medio ambiente.

El décimo noveno regidor es el Presidente de la comisión de empleo y capacitación para el trabajo.

## EL SECRETARIO.

Debe tener y suscribir las actas de las sesiones del ayuntamiento, formar un protocolo encuadernado y sellado con su respectivo índice numérico, de los actos decisivos del Ayuntamiento y certificarlos de acuerdo a la ley, además, debe formular inventario de bienes muebles e inmuebles propios del ayuntamiento; de los destinados a un servicio público y de los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación; recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al municipio, procurar a los demás departamentos municipales toda la información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, con sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos, recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal, entre otras.

## TESORERO MUNICIPAL

Tendrá a su cargo el departamento de compras y la caja de la tesorería.

## ESTRUCTURA ORGANICA MUNICIPAL

Se estructura en dos partes de la administración pública municipal, que son la centralizada y la paramunicipal.

Dentro de la estructura centralizada municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México están las siguientes: Dirección de Obras Públicas y Servicios Municipales, Dirección de Aguas y Saneamiento, Tesorería, Dirección de Educación Cultural y Bienestar Social, Dirección de Concertación Social, Dirección de Gobierno, Dirección de Administración, Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Adquisiciones,



Secretaría del Ayuntamiento y Comandancia de Policía. Estas Direcciones a su vez tiene Subdirecciones y Departamentos y Organismos descentralizados, como unidades administrativas en Tecamachalco, Molinito, Lomas Verdes, Echeagaray, Jardines de San Mateo y S atelite.

El Sector Paramunicipal está integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados y fideicomisos municipales; sin embargo, no todos los municipios cuentan con este sector.

## CAPÍTULO II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

### 2.1. NATURALEZA JURIDICA

La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Bajo la influencia de los administrativistas franceses, Duguit y J eze, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Leband y Jellinek, una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.

J eze, ha sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un sólo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y a gastos. <sup>16</sup>

El autor Gabino Fraga sostiene que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos es necesario conocer sus efectos, mismos que son los siguientes:

16. *ct.* Gabino Fraga, *ob. cit.*, p. 333

Secretaría del Ayuntamiento y Comandancia de Policía. Estas Direcciones a su vez tiene Subdirecciones y Departamentos y Organismos descentralizados, como unidades administrativas en Tecamachalco, Molinito, Lomas Verdes, Echegaray, Jardines de San Mateo y S atelite.

El Sector Paramunicipal está integrado por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados y fideicomisos municipales; sin embargo, no todos los municipios cuentan con este sector.

## CAPÍTULO II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

### 2.1. NATURALEZA JURIDICA

La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Bajo la influencia de los administrativistas franceses, Dugu it y J eze, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Leband y Jellinek, una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.

J eze, ha sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un sólo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y a gastos. 16

El autor Gabino Fraga sostiene que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos es necesario conocer sus efectos, mismos que son los siguientes:

16. cfr. Gabino Fraga, ob, cit, p. 333

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, según nos menciona el artículo 126 de la Constitución Federal.
- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo, con base en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal.
- c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo gestor de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones de su mandato.<sup>17</sup>

Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulado por una ley anterior.

La Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, porque de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es competente para el manejo de los fondos públicos.

No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya un acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno.

17. Gabino Fraga, *idem*, p. 277. En el mismo sentido v. Ríos Elizondo, R., *op.cit.*, pp. 277 y 283.

Ríos Elizondo sostiene que la "Constitución de 1917 no considera al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65, fracción II, y 74, fracción IV de la LOPF" Ríos Elizondo concluye, que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que en este caso se motivó por razones históricas y de carácter democrático". 18

Rubén Valdés Abascal omite hacer un análisis expreso de la naturaleza jurídica en México; sin embargo, al analizar la legislación que ha estado vigente en nuestro país, va quedando implícito que el presupuesto en México ha sido considerado una autorización de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos. 19

Por nuestra parte, consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.

## 2.2. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

### EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

El equilibrio presupuestario, al decir de Giuliani Fonrouge, "constitua un axioma en las finanzas tradicionales aun cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero - de cifras o contable - ha sido reemplazado por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico." 20

18. R. RÍOS ELIZONDO, El Presupuesto de Egresos, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, UNAM/FCE, 1972, p.p. 283-294.

19. RUBÉN VALDES ABASCAL. La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno, en Obra jurídica mexicana, Procuraduría General de la República México 1985, t. III, pp. 2633 a 2751.

20. cf. Sergio Foo. De la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 1994, p.134

Ríos Elizondo lo denomina "principio de exactitud" y afirma que "se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo".<sup>21</sup>

El principio del equilibrio presupuestario no está consagrado por la Constitución Federal. La LPCGP en su artículo 22 lo menciona en forma indirecta, cuando dispone que "toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto." Lo que indica que la ley está suponiendo que el presupuesto está equilibrado. En la práctica el Presidente de la República envía el proyecto de presupuesto con un millón de pesos mayor el presupuesto de ingresos al presupuesto de egresos.

La teoría clásica sostenía que el presupuesto no debía tener ni déficit ni tampoco superávit; sin embargo, no se rechazaba el déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en que había que recurrir en forma limitada al crédito público.

Las proposiciones de condena de déficits las resume Giuliani Fonrouge de la siguiente manera: a) el desarrollo del crédito público sustrae fondos a las actividades privadas productivas; b) como los déficits son menos dolorosos que los impuestos normales, los presupuestos desequilibrados son propicios para expandir las actividades estatales y para la responsabilidad gubernativa; c) el uso del crédito determina el aumento futuro de las cargas por la acumulación de intereses; d) el mismo es costoso; e) los impuestos desequilibrados provocan inflación; f) el equilibrio presupuestario proporciona una guía para la transferencia de recursos del sector privado al público. Las objeciones al superávit se fundaban en un aspecto político, por la tendencia de los legisladores a incurrir en los gastos de tipo demagógico que podrían traducirse, a la larga, en déficit; en tanto que actualmente se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustraería recursos a la economía, disminuyendo el poder adquisitivo.<sup>22</sup>

21. R. Ríos Elizondo, *El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, UNAM, FCE, p.301

22. Giuliani Fonrouge, *op. cit.*, p. 790.

Los economistas y financistas modernos, representados por Duvenger, Einaudi, Grizzioti, Hansen, Lerner, Keynes y Beveridge, entre otros, sostienen que el empréstito en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario que determina el aumento de la riqueza como "multiplicador de inversiones." que incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima, sin embargo, como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario.

#### EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

Afirma Giuliani Fonrouge que "a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de control al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciaba bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad; ya por lo que el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal de la República dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, el art. 15 de la LPCGP afirma que " el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. "

23. Giuliani Fonrouge., c. m., op. cit., p. 80.

Del carácter anual del Presupuesto de Egresos se desprende que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año. Sin embargo, la misma LPCGP en su artículo 30, introduce la modalidad de que se pueden aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año. Asimismo, dispone la ley que cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el presupuesto, se hará mención especial de estos casos al presentar el proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

Por último, la SCJN ha sostenido en tesis jurisprudencial que si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente, a fin de pagarlo.<sup>24</sup>

En el Derecho Mexicano el año financiero o ejercicio fiscal coincide con el año calendario. Tiene, pues, una duración de 12 meses, a partir del 1° de enero.

## PRINCIPIOS DE CARÁCTER FORMAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

### PRINCIPIO DE UNIDAD.

En la palabra de Fraga el principio de unidad del presupuesto consiste en "que hay un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas." <sup>25</sup>

Giulanni Fonrouge dice que "consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único." <sup>26</sup>

24. Apéndice al SJF 1965, 2ª Sala, tesis 114.

25. cfr. Sergio Fco. de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa. México 1994, p.135.

26. cfr. Sergio Fco. de la Garza, ob. cit. P. 136

El principio está recogido en los artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV de la Constitución Federal, que hablan de una aprobación de " el Presupuesto. " La LPCGP también habla de un presupuesto.

Sin embargo, el principio de unidad del presupuesto tiene una excepción constitucional consagrada en el Art. 126 de la Constitución Federal que dice que " no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior " .

#### PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.

Este principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene consagración Constitucional en el artículo 126, que dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior.

#### PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS.

Este principio " tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es que no tengan una ' afectación ' especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones . " 27.

Este principio tiene consagración en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, el cuál dispone que sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

27. Gianni Fonrouge, c.m., ob. cit., p. 97.



## PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD O DE SEPARACION DE GASTOS.

Fraga dice que "la especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado " y que " la finalidad de esta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones ". 28.

Ríos Elizondo sostiene que el principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo por lo contrario, ser por menos cantidad, sino requiere hacer erogación, en cuyo caso, procede efectuar las transferencias de partidas que se estimen convenientes, lo cual, deberá ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva. 29.

Giulanni Fonrouge explica " que como resultado de una prolongada lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, se llegó en Francia a la formulación del principio llamado de "spécialité des crédits " y que es más propio denominar de especificación de gastos, generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración sino que debe consistir en importantes y detallados para cada tipo de erogaciones. 30.

28. Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Porrúa, México 1989, p. 275.

29. R. Ríos Elizondo, ob. cit., p 291.

30. Giuliani Fonrouge, c. m., ob. cit., p. 98

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal en cuanto que dicho precepto señala que al examinarse la Cuenta Pública debe verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del Presupuesto y las cantidades gastadas, y ya hemos visto que la partida es la autorización más completa y detallada del gasto público. También resulta de que el citado precepto dispone que no debe haber más que excepcionalmente partidas secretas.

En nuestra opinión, el gasto debe ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática, entre ellas se incluyen las de erogaciones extraordinarias, imprevistas, complementarias inversiones y subsidios, como se hace en el presupuesto por programas, es decir este principio va encaminado al presupuesto por programas.

## OTROS PRINCIPIOS.

Ríos Elizondo cita el principio de publicidad " que significa que debe ser conocido por el pueblo en forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras; su difusión debe hacerse desde el momento en que el Jefe del Estado envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio. En suma, que debe darse a conocer a la nación utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así cumplimiento a elementales principios de democracia. 31.

## 2.3. LEY DE INGRESOS.

En México el Presupuesto de egresos está contenido en dos documentos, la Ley de ingresos y el presupuesto egresos, este último aprobado únicamente por la Cámara de Diputados y la ley de ingresos por el Congreso, esto es un error ya que ambos deben ser aprobados por el Congreso.

31. R. Ríos Elizondo, ob. cit., p 29

Según nuestra opinión esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto, carece de sentido, ya que debería ser el mismo procedimiento de tramitación y de autorización, y estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino para un mejor control y fiscalización.

La doctrina ha advertido el absurdo de que para reformar el presupuesto se exija la concurrencia de ambas cámaras y para su aprobación sólo sea necesaria la presencia de una de ellas: la de diputados. Este absurdo sólo puede explicarse al recordar que el actual artículo 126 fue aprobado sin tomar en cuenta que su antecedente de 1857 – el artículo 119 – tenía sentido para la realidad unicameral que esa Constitución regulaba, y que al trasladarse a la Constitución de 1917, no se consideró que la Carta Magna vigente prevé dos cámaras y no una. De esta manera, el procedimiento de reforma al presupuesto tiene las características completas de una ley, y paradójicamente la aprobación del presupuesto parece un acto administrativo y no enteramente legislativo.

La Constitución Federal da facultad al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto ( Art. 73, VII ) y del artículo 72, inciso h), se desprende la conclusión apoyada por la práctica, en el sentido de que la iniciativa de la ley de ingresos debe ser discutida primeramente por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores.

La Ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, constituye, por lo general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alicuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los que causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

Fraga concluye de lo anterior que la ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene sino un catálogo de los impuestos que han de cobrar en el año fiscal. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto de impuesto. 32

El presupuesto de ingresos se realiza en seis fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, ejecución y inicio de vigencia.

## INICIATIVA.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV segundo párrafo, constitucional, corresponde al Presidente de la República formular la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, misma que hará llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Pero si el presidente inicia su mandato el 1º de diciembre, el proyecto aludido lo presentará hasta el día 15 de ese mes.

La iniciativa del Ejecutivo contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y de política fiscal que lo inspiran.

Gabino Fraga señala que " para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos ". 33

32 Fraga, G., Derecho Administrativo, p.266

33. Ob. cit., pág. 319

## **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN.**

La discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates de cada una de las Cámaras, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones<sup>34</sup>

Como característica esencial de la Ley de Ingresos de la Federación se establece en la Constitución en los artículos 72 inciso h) y 74 fracción IV que su discusión deberá iniciarse en la Cámara de Diputados y después en la de Senadores. Por su naturaleza jurídica, formal y materialmente legislativa, debe ser discutida y aprobada por el Congreso de la Unión.

La Aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de Ley.

## **SANCIÓN.**

Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto de las cámaras.

## **EJECUCIÓN.**

En la ejecución del presupuesto de ingresos intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación.

<sup>34</sup> Primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal.

## **LA INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.**

Es el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *vacatio legis*. La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, corresponde a la SHCP la facultad de cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, de la Federación. Para ello cuenta con una Subsecretaría de Ingresos a la cual están adscritas la Dirección General de Recaudación, la Dirección de Informática de Ingresos, el Coordinador del Centro de Procesamiento Regional Metropolitano, el Servicio de Administración Tributaria que dependen directamente de esta secretaría.

En cuanto a la Tesorería de la Federación debe llevar los servicios de recaudación, concentración de pagos, custodia de fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, contabilidad de fondos y valores, los cuales se prestarán directamente por la tesorería y las distintas unidades administrativas que la integran, así como por conducto de los órganos auxiliares.

La recaudación de los créditos a favor del Gobierno Federal se efectuará en moneda nacional dentro del territorio de la República, con las excepciones que establezcan las disposiciones relativas, aceptándose como medio de pago los previstos en las disposiciones legales vigentes. La recaudación en el extranjero podrá hacerse con la moneda del país de que se trate, conforme a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación.

<sup>35</sup>García Maynez Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México 1990, p.57.

La concentración implica que todos los ingresos que dentro o fuera del territorio nacional se recauden por los organismos auxiliares referidos, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación. Quedan exceptuados de esta obligación los fondos correspondientes a las aportaciones de seguridad social y otros a favor de terceros, cuando así lo disponga la ley o lo determine la propia tesorería.

Una vez concentrados los fondos en la unidad administrativa aludida, ésta los depositará en el Banco de México, para que los abone a la cuenta general de la tesorería, con excepción de aquellos ingresos que por acuerdo de la autoridad competente deban mantenerlos en disponibilidad la tesorería o sus auxiliares.

La Ley de Ingresos estatal es la base jurídica que da facultades a las entidades federativas para recaudar Ingresos, estableciendo los conceptos que representan dichos Ingresos.

La Ley de Ingresos municipales es el conjunto de normas y disposiciones del congreso estatal en la cual se señalan y determinan las cantidades de cuotas o tarifas tributarias, que significan las contribuciones que deberán percibir por ingresos los municipios en forma anual.

#### 2.4. PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El presupuesto de egresos de Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para que sean ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales.

## FASES.

El presupuesto de egresos comprende cuatro fases: a) preparación o elaboración; b) sanción o aprobación ; c) ejecución y d) control.

### a) Preparación o elaboración.

Conforme a lo establecido por la fracción IV del artículo 74 Constitucional, corresponde al Presidente de la República presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, lo que deberá hacer en el mes de noviembre, o a más tardar el 15 de diciembre, cuando inicie su cargo el 1º de diciembre.

La secretaría encargada de hacer el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es la de Hacienda y Crédito Público, tal como se establece en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los órganos de la Administración Pública Federal remitirán sus anteproyectos a la secretaría señalada; en cambio, los órganos competentes de los poderes Legislativo y Judicial los remitirán al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto del presupuesto de egresos de la Federación.

### b) Sanción o aprobación.

La Constitución Política establece en su artículo 74, fracción IV, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar o sancionar el presupuesto de egresos de la Federación.



Aprobado el presupuesto de egresos es posible modificarlo para aumentar otros egresos no contemplados inicialmente en el mismo, ya sea porque el Presidente de la República lo solicite o bien por la participación de cualquiera de las Cámaras del Congreso lo cual sólo podrá ser posible a través de una ley en sentido formal y material. Esta situación se desprende de lo dispuesto por el artículo 126 Constitucional, el cual establece que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior"

Por tal motivo, si se modifica o reforma el presupuesto de egresos no es exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión.

#### c) Ejecución.

Aprobado el presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados, procede la ejecución del mismo, la cual consta de tres momentos que son: 1) el compromiso, 2) la ministración y 3) el pago.

- 1) El compromiso, dice Maurice Duverger, " es la consecuencia de una decisión tomada por la autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado; un pedido material, una subasta de obras públicas, el nombramiento de un funcionario, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos ". 36.

Así, el compromiso significa el acto por medio del cual el Estado adquiere la calidad de deudor, relativo a un pago público.

36. Duverger, Maurice. Hacienda Pública. Bosch, Barcelona España, 1980. p. 301.

Por lo general, el compromiso constituye una decisión netamente administrativa, por lo que es hasta cierto punto una libertad del órgano de comprometer o no el gasto público. A este tipo de compromiso la doctrina lo denomina gubernamental, y en contraposición a éste y para casos excepcionales existe el denominado compromiso parlamentario, que consiste en la decisión tomada por el Poder Legislativo para comprometer un gasto, el cual no tiene el carácter de una autorización sino de una obligación por estar contenida en una ley, como en nuestro país sucede en el supuesto previsto en el artículo 126 Constitucional, que da facultades al Congreso de la Unión para fijar a través de la ley un gasto.

## 2) Ministración.

Ministrar significa dar, suministrar algo a alguien. En consecuencia, para efectos de la ejecución del presupuesto, la ministración consiste en suministrar a las entidades públicas los fondos públicos o recursos económicos para que hagan frente a sus compromisos; es decir, para que paguen sus deudas.

La ministración de fondos será autorizada, en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el presupuesto de egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

## 3) El Pago.

El pago es el acto final del proceso de ejecución del Presupuesto de Egresos. No es únicamente una operación material de entrega de dinero, sino también es una operación jurídica, ya que la Tesorería de la Federación no es una ejecutora ciega de orden de pago, sino controladora de la regularidad jurídica de la misma.

Los pagos que afecten al presupuesto de egresos de las entidades públicas sólo podrán hacerse efectivos en tanto no prescriba la acción para exigirlos. El término de prescripción es de un año, tratándose de las remuneraciones del personal civil y militar de la Federación. En el caso de los demás compromisos, dicho término es de dos años, contados a partir de la fecha en que el acreedor puede legalmente exigir el pago.

#### d) El Control.

Tiene como finalidad verificar, por parte de los órganos encargados del mismo, el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto público, de los programas contenidos en el presupuesto y de reprimir, en su caso, las irregularidades en que incurran los servidores públicos, a los que les fincarán las responsabilidades por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, o del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades paraestatales.

El Presupuesto de Egresos estatales se puede definir como un acto o conjunto de documentos contenidos en un decreto, que presenta como iniciativa el titular del Ejecutivo local y que aprueba la Legislatura del Estado, en el que se expresan y determinan durante un periodo de un año, del 1º de enero al 31 de diciembre, los gastos para llevar a cabo los programas de las actividades oficiales, es decir para realizar las obras, servicios públicos y gastos previstos a cargo de las diferentes entidades del gobierno del estado que el propio presupuesto señala. Es decir los gastos públicos estatales significan todas las erogaciones hechas por los estados a través de sus administraciones públicas activas, destinadas a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en sus presupuestos respectivos.<sup>37</sup>

El presupuesto de egresos de los estados comprende generalmente tres ramos con referencia a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados a través de las cuales se ejerce dicho presupuesto y los conceptos del gasto que contemplan:

servicios personales, materiales y suministros, servicios generales transferencias, bienes muebles e inmuebles, obras públicas, inversiones y cancelaciones de pasivo.

Los egresos municipales son el total de gastos en que incurre un municipio durante un periodo fiscal, en cumplimiento de su función de gobernar, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales.

37. Emilio Margáin Manatou. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 6ª ed., México, Universidad de San Luis Potosí, 1981., pp. 134 a 337

## 2.5. INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION FINANCIERA.

Cualquier persona o grupo humano, ante la multitud de posibilidades de acciones que pueden realizar, necesita elegir racionalmente cuáles son las mejores alternativas para la realización de los fines que se proponen. Planificar significa reducir las posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios que se dispone. Planeación es la actividad de hacer una visión a futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Mather dice que " programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten. "38.

En tiempos recientes se ha llegado a la conclusión de que la planificación es el antecedente básico que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos. La programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas: formulación; discusión y aprobación; ejecución, y control y evaluación. Cuando el presupuesto público se ajusta a la técnica de la programación puede distinguirse también en el mismo presupuesto las mismas etapas de la programación. Todas ellas son igualmente importantes. La formulación requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de las metas y de la asignación de los recursos. Para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que en cada programa es distinto.

Los planes de desarrollo económico y social pueden ser a largo, mediano y corto plazos. Los planes de desarrollo pueden ser globales o sectoriales. Los primeros comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del país, por ejemplo, un nivel de ingresos por habitante, una tasa de inversiones, un nivel de consumo.

38. Mather, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, 1976, p. 45.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. En México se distinguen los siguientes sectores: agropecuario y pesquero; industrial; comercial; desarrollo social, transportes y comunicaciones; turismo; administración; ciencia y tecnología.

La planeación es un acto de racionalidad y congruencia del Estado contemporáneo y sus características están directamente vinculadas al funcionamiento de la política económica en su totalidad.

La planeación es un instrumento para la construcción de un sistema complejo, a través de un esquema de planeación para la libertad y la justicia social, sujeta a un control democrático.

La actividad financiera del Estado debe estar enmarcada por la planeación del desarrollo, tanto a través del presupuesto, como de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales, debiendo existir entre éstos la adecuada coordinación y jerarquización.

Asimismo, existe una relación directa entre finanzas públicas, la planeación y el desarrollo y el presupuesto. Desde un punto de vista práctico, una etapa determinante de la planeación del desarrollo es la conversión de ésta en programas de mediano y corto plazos y en el presupuesto anual. Mediante el estudio del vínculo entre el plan, los programas de mediano y corto plazo y el presupuesto, es posible verificar si un gobierno pretende o puede llevar a cabo un plan.

Además de instrumento técnico – financiero, el presupuesto es un documento político de importancia fundamental para la democracia, ya que debe determinar con exactitud los límites dentro de los cuales el órgano legislativo concede su mandato al Ejecutivo para la gestión presupuestaria correspondiente. Así, el mandato no es indeterminado, ya que se define precisamente a través del contenido del presupuesto.

Algunos de los aspectos más relevantes de la relación del plan de desarrollo con el presupuesto, son los siguientes: a) las diferencias de ámbito temporal entre el plan y el presupuesto. Esto es en tanto que los planes de desarrollo se suelen elaborar para periodos de cuatro o cinco o seis años, y en el caso de México, la formulación del presupuesto es anual; b) la flexibilidad del presupuesto. La planeación toma un matiz substancialmente, en que con frecuencia se requieren cambios al plan original, por lo que éste como el presupuesto, deben ser particularmente flexibles para no perder contacto con la realidad económica; c) la planeación económica y la estructura presupuestaria. El proceso presupuestario guarda, en relación con el plan, el carácter de subsistema, lo que permite realizar avances en el plan.

La administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar servicios públicos que constituyen su objeto. La autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año conforme lo dispone el art. 74, fracción IV, párrafo primero de la Constitución Federal.

Mas para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con recursos; la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones de los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo a la Ley de Ingresos que es aprobada anualmente por el Congreso de la Unión.

Por esta razón, el presupuesto de egresos actualmente constituye el instrumento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal, motivo por el cual tiene relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 Constitucional. Esta vinculación ha sido la base del cambio de presupuesto tradicional por el de programas.

La idea del presupuesto por programas surge en los Estados Unidos de América a principios de los años veinte pero no se consolida sino hasta los años sesenta, inspirado en las siguientes ideas: determinación de los objetivos principales, definición de los programas esenciales para alcanzarlos, identificación de los recursos necesarios y análisis sistemático de las alternativas disponibles.

Se trata de definir los objetivos del Estado que han de cumplirse mediante la asignación de recursos y la estructura adecuada para adoptar decisiones a este respecto. El presupuesto por programas trata de convertirse en un instrumento que puede utilizarse para planificar la política económica.

Sergio Francisco de la Garza define al presupuesto por programas como un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.<sup>39</sup>

El presupuesto por programas muestra por separado los gastos de cada uno de los programas y sus costos, con los que permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno.

## C A P Í T U L O III. EL CONTROL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO.

### 3.1. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La palabra control, es un galicismo o anglicismo cuyo significado tiene un carácter técnico que se utiliza en las áreas de la materia contable y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública, en particular en la relación de la Administración centralizada y paraestatal.

La palabra control tiene diversas interpretaciones según sea el caso, así por ejemplo se pueden entender por control los siguientes términos: comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, predominio, dirección, guía, freno y regulación.

39. Sergio Fco De la Garza. *ob. cit.* p.100.

Se trata de definir los objetivos del Estado que han de cumplirse mediante la asignación de recursos y la estructura adecuada para adoptar decisiones a este respecto. El presupuesto por programas trata de convertirse en un instrumento que puede utilizarse para planificar la política económica.

Sergio Francisco de la Garza define al presupuesto por programas como un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.<sup>39</sup>

El presupuesto por programas muestra por separado los gastos de cada uno de los programas y sus costos, con los que permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno.

## C A P Í T U L O III. EL CONTROL DE LOS RECURSOS DEL ESTADO.

### 3.1. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La palabra control, es un galicismo o anglicismo cuyo significado tiene un carácter técnico que se utiliza en las áreas de la materia contable y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública, en particular en la relación de la Administración centralizada y paraestatal.

La palabra control tiene diversas interpretaciones según sea el caso, así por ejemplo se pueden entender por control los siguientes términos: comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, predominio, dirección, guía, freno y regulación.

39. Sergio Fco De la Garza. ob. cit.p.100.



Lo anterior implica una conducta activa, es decir una función de hacer, sin embargo es viable rescatar el concepto del tratadista Miguel Acosta Romero el cual establece que por control se debe entender " La fase de la Administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, organización y ejecución." 40.

Unificando los criterios doctrinales elaboramos una definición, rescatando los elementos comunes, por lo que control se entiende como la tarea administrativa encomendada a los órganos de la Administración Pública para que a través de los diversos procedimientos establecidos en los ordenamientos jurídicos de la materia se regule la función pública concretamente el cometido financiero para preservar con eficacia, honradez, imparcialidad y eficiencia las actividades de los servidores públicos.

Sergio Francisco De la Garza determina que en México tenemos dos tipos de control del gasto público. Uno administrativo y otro legislativo. El administrativo puede ser interno si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, y el externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional y al que se le determina Contraloría. En cuanto al legislativo es de tipo posterior externo y represivo. Por disposición Constitucional lo efectúa la Cámara de Diputados en su artículo 74 fracción IV, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación órgano técnico de la misma. 41

Sin embargo se reformo el artículo 74 fracción II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las referencias que se hacen en dichas disposiciones a la Contaduría Mayor de Hacienda, pasarán a formar parte de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. 42

40. Miguel Acosta Romero. ob. cit. 623.

41. Sergio Foo. De la Garza. ob. cit. p. 182.

42. Diario Oficial, viernes 30 de julio de 1999.

## INSTRUMENTOS DE CONTROL

El presupuesto es uno de los instrumentos más importantes del control administrativo que implica una expresión cuantitativa de un programa, se usa en las fases tanto de planeación como del mismo control.

La fiscalización es otro instrumento de control que nos permite en su momento, comprobar determinadas acciones pudiendo resultar ilícitas, y como consecuencia originar el establecimiento de un juicio.

La auditoria es otro medio de control, desde el punto de vista externo o indirecto que se desarrolla con frecuencia en las entidades paraestatales.

La vigilancia se ejerce por la Administración central en relación con sus subordinados, y en relación con la paraestatalidad, las secretarías de Estado controlan o vigilan a las entidades.

Los aspectos que son sujetos a control por parte de la Administración Pública atendiendo a sistemas o mecanismos de procedimiento previstos en la legislación de la materia son los siguientes: recursos materiales, en los que se encuentran inmersos los bienes del Estado, los ingresos, los egresos, inversiones, deuda pública, contratos, obra pública, adquisiciones, régimen de personal, mismo que comprende a los servidores públicos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está considerada como una dependencia globalizadora bivalente que interviene controlando, proyectando y calculando los ingresos de la Administración Pública Federal en general y sus sectores en particular, racionaliza el gasto, establece restricciones de carácter financiero, establece y revisa precios y tarifas, verifica, vigila e inspecciona el uso del crédito público para que sea destinado al objetivo previsto, establece normas generales conocidas como circulares respecto de programas financieros de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, planea, organiza y coordina el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; apoya a las dependencias instrumentando normas de control, inspección y evaluación para que se establezca entre éstas y las entidades, evaluar el desempeño operativo, productivo, financiero y económico social de las entidades de la Administración Pública Federal.

También inspecciona el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, vigila el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

#### ASPECTOS EN MATERIA DE CONTROL EXTERNO E INTERNO.

Podemos hablar de diez rubros que la Administración Pública controla de acuerdo con los sistemas, mecanismos y procedimientos que para ello prevé la actual legislación en la materia:

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 1.- Bienes del Estado. | 6.- Contratos.            |
| 2.- Ingresos.          | 7.- Obra Pública.         |
| 3.- Deuda Pública.     | 8.- Adquisiciones.        |
| 4.- Egresos.           | 9.- Paraestatales.        |
| 5.- Inversiones.       | 10.- Servidores Públicos. |

#### 3.2. LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA POR LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La cuenta pública del Gobierno Federal está constituida por todos los estados contables financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio de los

Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.F. en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del D.F. y los estados detallados de la deuda pública federal. Asimismo, forman parte de la cuenta pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio de las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal.

Las entidades deben poner a disposición de la Fiscalización Superior de la Federación los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación correspondiente.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. La revisión de la cuenta pública debe precisar el ingreso y el gasto público, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar se el ingreso deriva de la aplicación de la Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobar si el gasto público se ajustó a los Presupuestos y si se cumplieron los programas aprobados con fundamento en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal.

La revisión no sólo debe comprender la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que debe extenderse a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, debe verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizadas o de mercado y de las cantidades erogadas.

Si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se deben determinar las responsabilidades procedentes y promoverse su averiguación ante las autoridades competentes.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara, de diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, debe entregar el informe de resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación debe determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante la Procuraduría General de la República las acciones pertinentes para fincar responsabilidades y presentar denuncias y querrelas penales, con la intervención que la ley señale.

### 3.3. SISTEMAS DE COORDINACIÓN.

Dentro de los sistemas de coordinación que ejerce la federación sobre los recursos que transfiere a las entidades federativas, encontramos dos mecanismos fundamentales:

- A) El sistema de coordinación previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.
- B) El que se encuentra previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la vigilancia y el control de los recursos contenidos en la partida superación a la pobreza, ramo XXVI.

En lo que se refiere al sistema de coordinación fiscal encontramos una estructura que ha ido evolucionando a través de la historia; su antecedente primordial se ubica en tres Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, nuestra definición de coordinación fiscal es susceptible de descomponerse en los siguientes elementos:

1.- Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate. Es decir, queda enmarcada dentro del contexto de nuestro principio de legalidad.

2.- Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.

3.- Requiere de la intervención de las entidades federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.

4.- Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

Para recibir participaciones federales los estados necesitan adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal mediante la celebración de un convenio con la S.H.C.P. Los estados no adheridos al Sistema reciben las participaciones derivadas de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución. La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Debe publicarse en el Diario Oficial.

Las entidades que se hayan adherido mediante convenio con la Federación al sistema nacional de coordinación fiscal participan en el total de los impuestos federales y en otros ingresos a través de los siguientes fondos:

- 1.- Fondo general de participaciones.
- 2.- Fondo de fomento municipal.

El fondo general de participaciones se constituye con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que se obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluyen en la reserva federal participable los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción del petróleo. Tampoco se incluyen en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de ese impuesto.

El fondo general de participaciones se distribuye a las entidades federativas conforme a los siguientes conceptos y participaciones:

- a) Población, 45.17 %.
- b) Impuestos Asignables, 45.17 %.
- c) Inverso de la participación por habitante obtenida en los dos conceptos
- d) anteriores, 9.66 %.

Conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal en el capítulo V, que se denomina "De Fondos de Aportaciones Federales, destinados a coadyuvar a las actividades de las entidades federativas y en su caso de los municipios, es una forma de control y planeación de recursos que se recaudaran.

Los ingresos municipales derivados del sistema nacional de coordinación fiscal e incentivos federales derivados de los convenios y del sistema estatal de coordinación hacendaria son los siguientes:

I. Ingresos ministrados por el gobierno federal.

- A) El 100% del fondo de fomento municipal.
- B) El 20% del fondo general de participaciones.
- C) El 50% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al fondo anterior, derivados de la coordinación del estado con la federación en materia de derechos.
- D) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.
- E) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.
- F) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículo.

II. Ingresos ministrados por el gobierno estatal.

- A) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.



- B) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados.
- C) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos.

La Ley de Coordinación Fiscal señala que el gobierno federal y las entidades adheridas al sistema de coordinación fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales de contribuyentes, recaudación y fiscalización y administración, que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados o de los municipios. En dichos convenios se especificarán los ingresos federales objeto de la administración, las facultades y limitaciones y las percepciones que recibirán los estados y los municipios.

El desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema de coordinación fiscal en México se realizara a través de los siguientes organismos:

- 1.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- 2.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- 3.-El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- 4.- La Junta de Coordinación Fiscal.

La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evite la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las entidades federativas que de otra suerte quedarían en la inopia.

El autor Adolfo Arriaga Vizcaino nos dice "que la coordinación fiscal se trata de una solución de compromiso que, ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema de la competencia, permite el expansionismo del Fisco Federal y el debilitamiento progresivo de las Entidades de la República."

añade que la coordinación fiscal lejos de representar una solución idónea al complejo problema de competencia que se da entre la Federación y las entidades que la componen, constituye un obstáculo más que, en la medida en que crezca generará nuevos y mayores intereses que tenderán a alejarnos de una verdadera solución.<sup>43</sup>

B) El segundo sistema de coordinación que como medio de control ejerce la Federación sobre los recursos que transfiere, lo encontramos en el Presupuesto de Egresos de la Federación como un mecanismo especializado para la vigilancia y fiscalización de la partida para el ramo 26 denominado superación de la pobreza. Cabe destacar que tales recursos no derivan del sistema de participaciones a las entidades y municipios, sino que se trata de recursos que la Federación otorga mediante una decisión política económica del país.

En este rubro le corresponde a la SEDESOL definir el esquema de operación de los recursos del rubro ya mencionado, a efecto de garantizar el buen manejo y eficacia en la conducción de los recursos de carácter federal a las entidades federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de las comunidades en la promoción del bienestar social.

En este rubro el control presupuestario se ejercerá por la SHCP. El fondo de desarrollo social municipal se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza, en donde SEDESOL dará cuenta a las comisiones de programación y presupuesto, cuenta pública y desarrollo social de la Cámara de Diputados sobre la forma y metodología utilizada.

SEDESOL convendrá con los estados en el marco de los convenios de desarrollo social, la distribución entre los municipios los recursos del fondo de desarrollo social municipal, con base en una fórmula que contiene los indicadores de pobreza. Conforme al convenio de desarrollo social los gobiernos de los estados y los municipios serán responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos de este ramo.

43. Adolfo Arriaga Vizcaino. *op.cit.*, pág. 115.

La definición de las obras o acciones del fondo de desarrollo social municipal y la ejecución seguimiento y evaluación de sus recursos serán realizados por los ayuntamientos, con la participación de sus comunidades, teniendo la libertad de decidir su aplicación entre los rubros que se indican dando prioridad a las obras en proceso y al mantenimiento de las ya terminadas, por lo tanto no se deberán implementar montos ni programas fuera de lo acordado en el convenio de desarrollo social.

Los convenios de desarrollo social tienen como antecedente primario los convenios únicos de coordinación, cuyo origen data del 6 de diciembre de 1976 y como antecedente secundario tienen los convenios únicos de desarrollo creados el 5 de junio de 1982. En los referidos acuerdos presidenciales se señalaba la facultad del Ejecutivo Federal para celebrar convenios con los ejecutivos estatales, con el objeto de coordinar sus acciones en materias concurrentes de interés común para ambos niveles de gobierno con el propósito de lograr el desarrollo de los estados con base en la ejecución de programas específicos.

El convenio de desarrollo social conserva su característica de instrumento integral de coordinación y concertación entre los órdenes de gobierno federal y estatal. Sin embargo, el artículo 26 constitucional establece en su párrafo tercero que "La ley... determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las entidades federativas e induzca y participe con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". De la lectura de este párrafo se deduce una falta de precisión entre los órganos encargados de planear el desarrollo nacional y regional. Por esta razón, sería pertinente revisar el artículo 26 constitucional a fin de consignar el carácter de convenios de desarrollo social, señalando autoridades responsables de realizar las actividades relacionadas con el desarrollo regional entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

En los convenios de desarrollo social que el Ejecutivo Federal celebró con los gobiernos estatales en 1997, se establecieron las bases y compromisos que permitan el cumplimiento de lo previsto en el presupuesto, así como las asignaciones presupuestarias que ambos órdenes de gobierno destinaron para la superación de la pobreza y el desarrollo regional.

Para asegurar e cumplimiento de las acciones de los convenios de desarrollo social, la SEDESOL efectuará el seguimiento físico – financiero y la evaluación del avance de las obras. Cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la SEDESOL podrá suspender la radicación de fondos federales e inclusive solicitar su reintegro. Para estos propósitos los estados con la participación de los municipios convendrán con la propia SEDESOL, establecer y mantener un registro público SEDESOL, establecer y mantener un registro público de cada obra que permita llevar a cabo una adecuada evaluación.

Para finalizar la actividad de control, se tienen los convenios que celebra la SECODAM con los gobiernos estatales o sus dependencias facultadas en la materia, para establecer las actividades o programas que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, así como el programa acordado en el marco del convenio de desarrollo social. La SEDESOL, SECODAM y los gobiernos estatales y municipales promoverán la participación ciudadana en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos federales y estatales convenidos en materia de desarrollo social.

A partir del ejercicio fiscal 1999 el control presupuestario y el ejercicio de los ramos generales 25 previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal, y 26 desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, el control corresponde a las Secretaría de Educación Pública y Desarrollo Social, respectivamente.

#### 3.4. LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

La mayoría de los países en proceso de desarrollo, como en el caso de México, han encontrado innumerables problemas para establecer una adecuada política regional, uno de los cuales ha sido la asignación de recursos como elemento para su progreso o estancamiento socioeconómico.

El aspecto de la delimitación o no de las fuentes de ingreso para cada nivel de gobierno se resuelve hoy con la decisión de continuar con el esquema constitucional de concurrencia de las facultades impositivas entre la federación y los estados y la coordinación impositiva como la solución a las necesidades de armonización tributaria entre los tres niveles de gobierno, a partir de la tesis de que el Constituyente no juzgó necesario separar las fuentes tributarias exclusivas de la federación y los estados y municipios.

El Gobierno Federal y los estados han celebrado convenios para que uno y otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación de lo cual se derivó el procedimiento de participaciones en impuestos.

En México, la asignación de los recursos del sector público en el marco de una política regional ha determinado mayores desequilibrios. Las estadísticas son elocuentes respecto de la forma como se ha llevado a cabo la asignación regional de los recursos públicos. Los convenios de desarrollo social, las inversiones, los subsidios, el crédito y las participaciones federales, en suma los recursos fiscales y financieros del país han favorecido mayormente a los estados avanzados y en menor proporción a los estados atrasados. Baja California Norte, Nuevo León, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, México, Jalisco y el Distrito Federal han recibido más del 65% de los recursos públicos en los últimos cuarenta años, mientras que el resto de los estados han recibido el 35% del total.

Diversos estudios econométricos se han realizado en México para conocer el desarrollo socioeconómico relativo de las entidades federativas con el propósito de poder definir con mayor precisión las políticas de desarrollo nacional y regional y consecuentemente la asignación de los recursos públicos.

Los estudios econométricos realizados consideran que el fenómeno del desarrollo socioeconómico de los estados debe contemplarse a partir de las diversas variables y no de una sola, como el estudio econométrico " Desarrollo socioeconómico compartido de las entidades del país en 1940 a 1970 ". En 1970, México adoptó 12 variables: producto bruto por habitante, participación del sector

Industrial en el producto bruto estatal, participación de la población económicamente activa en el sector industrial; el índice de capitalización agrícola, participación del área de riesgo respecto a la superficie de labor, consumo de energía por habitante, consumo de gasolina por habitante, mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos, consumo de azúcar por habitante, porcentaje de viviendas con servicio de agua potable, porcentaje de población que usa calzado y porcentaje de población que sabe leer y escribir, precisándose que dichos indicadores son válidos durante un periodo histórico determinado y una tecnología constante.<sup>44</sup>

No obstante los esfuerzos realizados, la política del desarrollo en México refleja un crecimiento desequilibrado, por lo que las políticas de asignación de recursos se han orientado a beneficiar mayormente a los estados de desarrollo avanzado y en menor proporción a los estados de desarrollo intermedio y atrasado. Existen diversas teorías respecto de la política de desarrollo nacional y regional que deben adoptar los países en proceso de desarrollo, así como la forma de asignación de los recursos públicos.

Se postula la tesis en el sentido de que los países en proceso de desarrollo otorguen dentro de sus políticas de desarrollo nacional y de asignación de los recursos públicos, un apoyo total a las regiones avanzadas para maximizar el crecimiento nacional, sin importar que dicho crecimiento provoque mayor desequilibrio regional.

Finalmente, otra tesis señala que las políticas de desarrollo nacional y regional y la asignación de los recursos públicos deben orientarse con estímulo a las regiones de desarrollo avanzado, de financiamiento de la infraestructura económica a las regiones de desarrollo avanzado, de financiamiento de la infraestructura económica a las regiones de desarrollo intermedio y de un financiamiento de la infraestructura social a las regiones de desarrollo atrasado.<sup>45</sup>

44. *cf.* Ignacio Aguilar Álvarez, *Et al.*, *Desarrollo socioeconómico compartido de las entidades del país*, México, 1970, p. 64.

45. *cf.* Ignacio Aguilar Álvarez, *op.cit.* p.68.

La transferencia de recursos tributarios y financieros del Gobierno Federal a los gobiernos de los estados y los municipios son los recursos federales que se reciben en forma separada a sus ingresos efectivos ordinarios para financiar necesidades prioritarias de las entidades federativas y los municipios convenios de desarrollo social, para cubrir pérdidas o déficits de operación como son subsidios, para cubrir erogaciones no originadas directamente por las propias actividades de las entidades federativas y municipios, sino por terceros las transferencias; para la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de las obras públicas, en general a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional es la inversión pública y como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales se dan las participaciones.

La distribución de los recursos entre las entidades federativas se realiza con base en una fórmula que considera criterios relacionados con los niveles de incidencia e intensidad de la pobreza en cada entidad.

La transferencia de los recursos fiscales y financieros del gobierno federal a los estados en México, se realiza básicamente a través de los siguientes mecanismos: los convenios de desarrollo social el programa nacional de combate a la pobreza.

Con el propósito de hacer eficaz el proceso distributivo de los recursos federales del fondo de desarrollo municipal entre los estados, la Secretaría de Desarrollo Social, con base en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 1997, debió dar cuenta a las comisiones correspondientes de la H. Cámara de Diputados de la fórmula y metodología utilizada y sus resultados, y los publicará en el Diario Oficial de la Federación antes del 31 de enero de 1997. Con base en lo anterior, la SEDESOL notificará a los gobiernos estatales, el monto federal asignado dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal a cada entidad. 46.

La asignación de los recursos del fondo de desarrollo social municipal entre los municipios de cada estado, se realizará con base en una fórmula federal que considera criterios e indicadores de pobreza, similares a los de la fórmula federal de distribución de las asignaciones correspondientes al fondo de desarrollo social

46. Manual Único de operación 1997. Ramo 26 Superación. Sedesol p.10.

municipal a los estados de la República para 1997. Su construcción y aplicación será responsabilidad de los gobiernos estatales y será concertada con la SEDESOL. Dicha fórmula deberá garantizar que los beneficios se destinen con prioridad hacia los municipios con mayores carencias.

El gobierno del estado publicará en su periódico oficial, a más tardar el día 15 de febrero, los techos financieros municipales asignados dentro del fondo de desarrollo social, señalando para cada municipio el monto correspondiente a obras y acciones, así como sus gastos indirectos, considerando la totalidad de los recursos federales y estatales, así como los criterios y fórmulas utilizados para su distribución.

Sin embargo, las asignaciones y transferencias, frecuentemente están condicionadas por la relación política existente entre los niveles de gobierno cuanto mayor relación, mayor agilidad en la asignación y erogación de recursos.

### 3.5. EL CONTROL DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

La Contraloría del Estado de México, la Coordinación General del COPLADE y la delegación de SEDESOL acordarán un programa anual de control y verificación en el estado que se hará del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La función de control a nivel municipal está contenida en ordenamientos propios del ayuntamiento, como son el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Naucalpan de Juárez.

La Ley Orgánica Municipal hace referencia a la Contraloría Municipal, como órgano interno de control del gasto público a la que le corresponde: formular y operar un mecanismo de control y evaluación; fijar normas de control, fiscalización y contabilidad; vigilar y supervisar que las obras que se ejecuten directamente o en colaboración con la comunidad o los gobiernos estatal y federal, que se ajusten a las especificaciones técnicas, presupuestales, administrativas y legales estipuladas, y vigilar el comportamiento de los servidores públicos.



El Reglamento de Control de Gestión Municipal tiene por objeto establecer las bases para la operación y funcionamiento del mecanismo municipal de control respecto a la supervisión, evaluación y control de acciones realizadas por las dependencias públicas municipales. Contiene las disposiciones generales donde se señala que el control es un proceso que tiene como finalidad vigilar el cumplimiento de planes y programas, evaluar su ejercicio, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortaleciendo la toma de decisiones del ayuntamiento. Asimismo, menciona los mecanismos específicos de control en cuanto a las inspecciones, verificaciones, manejo de formatos y establece los procedimientos de responsabilidades y aplicación de sanciones administrativas.

La incorporación de los municipios al sistema estatal de control y evaluación gubernamental se ha dado como parte de descentralización tanto de los recursos del convenio de desarrollo social, como de las acciones de control que deben garantizar su correcto manejo.

En la actualidad existen diferentes grados de desarrollo administrativo y de mecanismos de control entre los municipios, muchos tienen un órgano de control completamente establecido; algunos otros no cuentan con fondos o recursos humanos suficientes; sin embargo esto, último no impide que en cada ayuntamiento se lleven a cabo acciones de control y evaluación. Actualmente, cerca del 67% de los 2412 municipios del país cuentan con un órgano de control y evaluación o con un funcionario municipal, responsable de la función que puede ser el Síndico Municipal o Regidor de Hacienda en su caso.

En relación con las acciones de control y evaluación del gasto público federal, la SECODAM y los órganos estatales de control, en el marco de los compromisos establecidos en los acuerdos de coordinación, atienden las solicitudes de los ayuntamientos para recibir asesoría y apoyo técnico para el control de los recursos; la práctica de auditorías; supervisiones a la obra pública; evaluaciones; capacitación de personal; el establecimiento y operación de órganos de control; la realización de medidas de corrección de la actividad pública; la atención y procedimiento de quejas o denuncias.

Por lo que se refiere a las acciones de control y evaluación de los recursos que transfiere la Federación, a través de la SECODAM en coordinación con las contralorías estatales, es fundamental la colaboración de las autoridades municipales para proporcionar todos los documentos necesarios que respaldan la correcta utilización de dichos recursos. Actualmente el control de los recursos del ramo 26 sólo compete a la SEDESOL. 47.

Por ello cada municipio tiene una forma de organizar sus actividades y de ordenar sus documentos o de llevar sus cuentas. Todos los municipios deben tener mecanismos que les permitan mantener un control y un orden de sus acciones y recursos. Los elementos básicos de control de los recursos federales son los siguientes:

- Programa de trabajo.
- Actas o minutas.
- Archivo único.
- Sistema de contabilidad.
- Evidencia de la supervisión de las obras y/o acciones.

El programa de trabajo debe contener el tipo de actividad y el responsable de llevarlo a cabo, así como el día, semana o mes en el que se tiene programada su realización.

Las actas o minutas son los documentos donde quedan anotados los acuerdos y compromisos tomados en cada asamblea realizada con los representantes comunitarios que participen en programas ejecutados con los recursos federales del ramo 26.

Estas actas deberán contener fecha, lugar y hora, nombre y firma de los participantes, motivo de la reunión y los acuerdos tomados.

47. Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998.

Para guardar ordenadamente los documentos que maneje el ayuntamiento en relación al ramo 26, se organiza un archivo único para localizar en forma precisa la información, para la detección y corrección oportuna de errores u omisiones, para la elaboración de informes sobre los avances de los proyectos y aplicación de los recursos asignados a los programas.

Los documentos que sirven para llevar un control son los siguientes:

- Anexo de ejecución y normatividad de los programas.
- Actas de integración del Consejo de Desarrollo Municipal y comités:
  - Actas de constitución.
  - Actas de acuerdos y decisiones.

Expedientes unitarios por obra:

- Oficios de aprobación
- Expediente técnico.
- Convenio de concertación social.
- Documentación comprobatoria del gasto.
- Bitácoras de obra.
- Acta de entrega - recepción.
- Informe de terminación de obra.

Información diversa

- Relación de propuestas aceptadas o rechazadas.
- Oficios recibidos.
- Conciliación de cuentas bancarias.
- Comprobantes de gasto.
- Informes solicitados por SEDESOL o por el COPLADE.

Para comprobar y controlar el manejo honesto y eficaz de los recursos, se establece un sistema de contabilidad donde se anotan y registran las cuentas y operaciones de los recursos económicos asignados al municipio mediante el ramo 26.

La fiscalización es una actividad permanente que realiza la propia SEDESOL con la participación de los órganos estatales de control y consiste en verificar el cumplimiento de los lineamientos emitidos para la realización de obras y proyectos de los programas que operan con los recursos del ramo 26, en cuanto a los aspectos programático – presupuestales, contable – financieros y físico – técnicos, así como la observancia de las otras disposiciones legales, particularmente las relacionadas a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

La fiscalización y evaluación que se hace comprende la supervisión permanente de las obras y seguimiento del ejercicio del gasto; la revisión trimestral, a través de la verificación selectiva de obras y programas, y de la documentación contable, y la revisión anual por medio de acciones de verificación físico – financiera y de carácter contable.

Cabe señalar que de manera complementaria a estos mecanismos de control, se realizan auditorías o revisiones que permiten evaluar la legalidad, y transparencia en la aplicación de los recursos y la forma en que son manejados o controlados los procedimientos de operación. Éstas son realizadas de manera selectiva directamente por la Contraloría del estado, e inclusive por despachos de auditores externos cuando el caso lo requiere.

En el proceso de fiscalización se llevan a cabo las siguientes acciones:  
Inspección documental.- Revisión de los expedientes unitarios por obra:

- Antecedentes programático – presupuestales
- Documentación comprobatoria del gasto.

Visita de inspección a obra.- Verificación y registro de los avances físicos reales y el cumplimiento técnico de las obras.

Evaluación de los resultados, seguimiento, identificación y comprobación de gastos.- En esta etapa se realiza un análisis entre metas programadas, conceptos pagados y metas realizadas y en su caso, quedan registradas en actas circunstanciadas, las observaciones e irregularidades detectadas.

Para que se pueda dar una fiscalización a la que se ve sujeta un municipio por parte de la SECODAM anteriormente en 1997 y actualmente por la misma SEDESOL y/o de las contralorías estatales, se requiere que los ayuntamientos cuenten con la documentación que integran los expedientes unitarios y que corresponde a las distintas etapas del desarrollo de las obras.

A nivel general:

Copia del Anexo de Ejecución.

Oficios de autorización de inversión por estado, identificando el monto y porcentaje de los recursos correspondientes a los gastos indirectos para el municipio.

Acta constitutiva del Consejo de Desarrollo Municipal firmada por los interesados, no deberá faltar la firma del vocal o vocales de control y vigilancia, y actas constitutivas de los comités para la realización de obras y/o acciones comunitarias.

Actas de asamblea el CDM donde se asiente, la distribución de los recursos, por localidad según los criterios de inclusión de las obras.

A nivel de obra:

Expediente técnico de cada una de las obras que contenga los siguientes datos:

Estado, municipio, localidad y croquis de localización.

Breve descripción de los trabajos a realizar y número de beneficiarios.

Dibujo en planta y de perfil del proyecto.

Presupuesto desgajado por concepto de obra con sus cantidades y unidades de medida.

Programa de trabajo indicando fecha de inicio y término de la obra

Oficio de aprobación de la Delegación de SEDESOL con su respectivo anexo de aprobación, cuando se trate de proyectos mayores al monto establecido en el Manual Único de Operación de la SEDESOL.

Documento de aprobación o validación del ayuntamiento al comité, donde se señale el monto de la inversión y la proporción y forma de aportación del comité, con su respectiva copia del expedición técnico.

Convenios de concertación entre CDM y los comités, respecto a la ejecución de obras y acciones programadas, firmados por todos los interesados, no deberá faltar la firma del vocal de control y vigilancia.

## CAPÍTULO IV. EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL

### 4.1. EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL

Es un instrumento de los gobiernos federal y estatales cuyo objetivo es la ejecución de obras y acciones que apoyen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre, mediante la transferencia de los recursos a los municipios.

Estado, municipio, localidad y croquis de localización.

Breve descripción de los trabajos a realizar y número de beneficiarios.

Dibujo en planta y de perfil del proyecto.

Presupuesto desagregado por concepto de obra con sus cantidades y unidades de medida.

Programa de trabajo indicando fecha de inicio y término de la obra

Oficio de aprobación de la Delegación de SEDESOL con su respectivo anexo de aprobación, cuando se trate de proyectos mayores al monto establecido en el Manual Único de Operación de la SEDESOL.

Documento de aprobación o validación del ayuntamiento al comité, donde se señale el monto de la inversión y la proporción y forma de aportación del comité, con su respectiva copia del expediente técnico.

Convenios de concertación entre CDM y los comités, respecto a la ejecución de obras y acciones programadas, firmados por todos los interesados, no deberá faltar la firma del vocal de control y vigilancia.

## CAPÍTULO N. EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL

### 4.1. EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL

Es un instrumento de los gobiernos federal y estatales cuyo objetivo es la ejecución de obras y acciones que apoyen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre, mediante la transferencia de los recursos a los municipios.

El ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997 denominado Superación de la Pobreza, contempló dos fondos:

- Fondo de desarrollo social
- Fondo para el desarrollo regional y el empleo

El ramo 26 superación a la pobreza, tiene por objeto sustentar una parte fundamental para abatir la extrema pobreza, mediante acciones que se dividen en fondos. Cada uno de esos fondos tienen estrategias, políticas y objetivos específicos, así como también su estructura de acciones que año con año cambian según el Presupuestos de Egresos de la Federación.

El fondo de desarrollo social, básicamente contempla programas sociales como son empleo temporal, crédito a la palabra, proyectos productivos y cajas de ahorro, atención a las zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social.

Empleo temporal es un programa que crea alternativas de empleo e ingreso para la población marginada del país a través de creación de infraestructura básica, mediante la incorporación de mano de obra desocupada de la propia localidad o comunidad, los proyectos a realizar entre otros son: construcción y rehabilitación de caminos rurales, empedrados de caminos de acceso, destronque y desraice de terrenos, rehabilitación de cercos, limpieza de acequias y canales, apoyo a la rehabilitación menor de viviendas, construcción de fosas sépticas y letrinas, entre otros.

Proyectos Productivos es el programa para generar empleos a través de un apoyo financiero que les brinde la oportunidad de realizarse como pequeños empresarios, para desarrollar las capacidades y recursos productivos, mediante el impulso a las actividades agropecuarias, forestales, industriales, microindustriales, artesanales y piscícolas tanto en el medio rural, como en el urbano popular, a empresas familiares y actividades que se encuentren fuera del sector formal de la economía. Dicho apoyo no crea intereses y es obligación del gobierno municipal y estatal orientar en el manejo del capital, así como supervisar. Este programa tiene como objetivo activar la economía de la población en desventaja a través de la inversión y productividad.



El programa de crédito a la palabra otorga apoyos financieros a los productores agrícolas de las zonas de muy baja productividad o alta siniestralidad, para el cultivo de sus tierras, mediante la entrega de recursos en efectivo, los cuales son reintegrados por los campesinos al cabo de un ciclo productivo, sólo si se obtuvo producción. Los apoyos se otorgan sin intereses y los reintegros obtenidos quedan en poder de las propias comunidades participantes para que los productores decidan su utilización en acciones de beneficio comunitario.

Cajas de ahorro es un programa para brindar atención a grupos de población en desventaja, apoyándolos en sus iniciativas de carácter productivo y social, así como con acciones destinadas a generar alternativas de ocupación, mediante la inversión, a través de cajas de ahorro. Éstas representan un mecanismo para capitalizar a las comunidades indígenas y campesinas. Tienen como objetivo central respaldar a los productores rurales con préstamos a tasas de interés accesibles y garantías flexibles, así como fomentar el ahorro y la inversión entre los asociados; apoyar principalmente las actividades económicas de los socios, ya que su propósito es capitalizarlos progresivamente para elevar su productividad.

Jornaleros agrícolas, tiene por objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera, mediante la atención integral oportuna y eficiente. La promoción social deberá fomentar la organización entre los jornaleros agrícolas, otorgando apoyos financieros.

El programa de apoyo al servicio social debe contribuir a fortalecer la vocación de un servicio social, mediante el pago de becas a jóvenes de escasos recursos. Las becas, a manera de estímulo económico mensual, no representan vínculo laboral alguno entre los prestadores de servicio y las dependencias o entidades ejecutoras; estas becas serán asignadas a estudiantes que en desempeño de su servicio social obligatorio, participen o realicen proyectos o acciones que sean acordes con el Plan Nacional de Desarrollo Social.

El programa de mujeres se orientará a atender fundamentalmente las zonas con mayor rezagos sociales, brindando apoyo a organizaciones o grupos de mujeres, mediante proyectos, técnicas y procesos productivos que aprovechen, conserven y protejan los recursos naturales, atender las necesidades prioritarias de las mujeres, propiciar su incorporación a procesos productivos integrales.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999 dividió el ramo 26 en los fondos para el desarrollo productivo, fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable, fondo para atender los grupo prioritarios y de coinversión social y desarrollo comunitario según el artículo 15 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1998.

Cabe señalar que para el ejercicio fiscal 1998, se creó un nuevo ramo 33 denominado aportaciones federales para entidades federativas y municipios, ya que las erogaciones destinadas al fondo de aportaciones para la infraestructura social Municipal, que han sido reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos del ramo 26 superación a la pobreza.

Es decir que los recursos de infraestructura social que contemplaba el ramo 26, pasó a formar parte de las aportaciones federales del ramo 33, sin que por ello desaparezca el ramo 26. Sin embargo, ello causa graves problemas de administración, ya que actualmente confunden el ramo 26 superación a la pobreza y el nuevo ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios, ya que los servidores públicos argumentan que el ramo 26 desapareció y que ahora es el nuevo ramo 33, y que por ello ya no existen erogaciones para proyectos productivos, cajas de ahorro o empleos temporales.

Aunado a la problemática que existe, el fondo de infraestructura social municipal que contempla el nuevo ramo 33, se debe destinar a combatir la pobreza y no así en construcción de puentes, parques y jardines en zonas residenciales o en ejes viales, porque entonces no se está combatiendo la pobreza.

El fondo de desarrollo social municipal, como ya se apuntó, constituye uno de los fondos mediante los cuales se instrumentan acciones de atención a la pobreza dentro del ramo 26.

Los objetivos centrales del fondo de desarrollo social municipal son: coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población con mayores niveles de pobreza; fortalecer la participación municipal para la superación a la pobreza y apoyar al fortalecimiento del municipio.

La importancia del fondo de desarrollo social municipal, significa un fuerte impulso a la descentralización de la política social. Específicamente en su vertiente de atención a la pobreza extrema, estimula y enriquece la participación social, la cual constituye su elemento estratégico fundamental, representa una alternativa de suma eficacia para hacer accesibles los servicios básicos y cualquier otra infraestructura para el desarrollo a los grupos de población que registran los mayores niveles de pobreza.

El nuevo esquema de desarrollo de las acciones del Programa para Superar la Pobreza debe estar orientado a fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar que la distribución de atribuciones, responsabilidades y recursos permita un mejor cumplimiento de los objetivos de la política social. Esto implica revisar y adecuar los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación social más importantes en los que habrá de sustentarse la coordinación intergubernamental.

Un instrumento en materia de coordinación intergubernamental es el convenio de desarrollo social para otorgar racionalidad y control de todas las acciones que el Gobierno Federal realiza en cada entidad federativa. En la nueva estrategia para la superación a la pobreza, el convenio desempeña un papel importante en la concreción de prioridades, compromisos y acciones.

En el convenio, los ejecutivos Federal y estatal deben impulsar y apoyar la participación del ayuntamiento, la población y las organizaciones ciudadanas en la ejecución de acciones de superación a la pobreza extrema. Asimismo, se ha convenido la elaboración de diagnósticos y estudios estatales y regionales sobre las condiciones socioeconómicas de la población que sirvan de base para definir metas de impacto y evaluar los resultados alcanzados.

Además de ser un instrumento para la coordinación y concertación, el convenio desempeña también un importante papel como mecanismo de evaluación y seguimiento, con el propósito de verificar que las acciones ejecutadas favorezcan a los grupos sociales con mayores rezagas y contribuyan a consolidar las acciones de superación de la pobreza extrema.

## COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO.

Para algunos de los programas, el COPLADE ha venido promoviendo la planeación del desarrollo a nivel estatal, entendida como el proceso que permite la participación de los factores en torno a sus objetivos, estrategias, metas e instrumentos de la política de desarrollo social.

El COPLADE tiene a su cargo la tarea de superación de la pobreza extrema al recibir demandas generadas en los municipios y darle perspectiva estatal, a partir de dichas demandas definirá las prioridades y elaborará una propuesta integral para alcanzar dichos propósitos.

El COPLADE realiza la evaluación del desarrollo de las líneas estratégicas y de acción concertadas en el convenio de desarrollo social con el apoyo de centros de investigación y grupos de especialistas que residen en las entidades federativas. Además, debe promover la celebración de acuerdos que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal. El COPLADE y el gobierno estatal son los encargados de enviar a SEDESOL los avances y los resultados de las acciones, para que se realice el seguimiento de las mismas y se propongan mejoras en su operación.

## COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

El COPLADEMUN es la instancia reconocida en las legislaciones locales para realizar las tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. No obstante, en algunas entidades del país su funcionamiento presenta deficiencias y limitaciones que es preciso corregir para hacer más eficiencia y abierta la participación social en las labores de planeación. Dentro del ámbito territorial de competencia de estos comités se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación a la pobreza extrema. Por lo tanto, es indispensable vincularlos a las acciones del programa ya que en ellos se realiza una labor de coordinación sectorial y microregional de las acciones emprendidas en el ámbito municipal.

## COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO.

Para algunos de los programas, el COPLADE ha venido promoviendo la planeación del desarrollo a nivel estatal, entendida como el proceso que permite la participación de los factores en torno a sus objetivos, estrategias, metas e instrumentos de la política de desarrollo social.

El COPLADE tiene a su cargo la tarea de superación de la pobreza extrema al recibir demandas generadas en los municipios y darle perspectiva estatal, a partir de dichas demandas definirá las prioridades y elaborará un propuesta integral para alcanzar dichos propósitos.

El COPLADE realiza la evaluación del desarrollo de las líneas estratégicas y de acción concertadas en el convenio de desarrollo social con el apoyo de centros de investigación y grupos de especialistas que residen en las entidades federativas. Además, debe promover la celebración de acuerdos que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal. El COPLADE y el gobierno estatal son los encargados de enviar a SEDESOL los avances y los resultados de las acciones, para que se realice el seguimiento de las mismas y se propongan mejoras en su operación.

## COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

El COPLADEMUN es la instancia reconocida en las legislaciones locales para realizar las tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. No obstante, en algunas entidades del país su funcionamiento presenta deficiencias y limitaciones que es preciso corregir para hacer más eficiencia y abierta la participación social en las labores de planeación. Dentro del ámbito territorial de competencia de estos comités se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación a la pobreza extrema. Por lo tanto, es indispensable vincularlos a las acciones del programa ya que en ellos se realiza una labor de coordinación sectorial y microregional de las acciones emprendidas en el ámbito municipal.

La nueva orientación de los convenios de desarrollo social se concreta en el Capítulo "Coordinación de Acciones para el Desarrollo Social", en el que se establecen compromisos para instrumentar la política de desarrollo social en el ámbito estatal, enfatizando la participación de los municipios y la organización comunitaria para el diseño, ejecución y control de las acciones. Los programas de desarrollo regional son la modalidad básica de las inversiones coordinadas, materia de los CDS, al que le corresponde el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, pudiéndose financiar también los programas previstos en el propio convenio con la aplicación directa de los recursos que las dependencias de la administración pública federal realicen con cargo a los previstos en sus programas normales de alcance estatal.

#### 4.2. MANEJO Y NORMATIVIDAD DE RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ EN EL AÑO DE 1997.

Para efectos del manejo de los recursos del ramo 26, se tienen previstas dos figuras de organización social: el Consejo de Desarrollo Municipal y el Comité Comunitario, cuyas particularidades son las siguientes:

El Consejo de Desarrollo Municipal es el órgano de planeación del fondo de desarrollo social municipal, en el cual se decide democráticamente el destino de los recursos. El Consejo es responsable de la promoción, selección, programación, control, seguimiento y evaluación de las acciones del fondo.

El Consejo de Desarrollo Municipal se integra de la siguiente forma:

- El Presidente municipal, que es el presidente del Consejo
- El cabildo.
- Los representantes de los Comités Comunitarios de las localidades, barrios y colonias del municipio.

- Un vocal de control y vigilancia designado por los miembros del Consejo, el cual nunca podrá ser un servidor público.
- Un equipo asesor, compuesto por el tesorero municipal, el director o regidor de Obras Públicas del municipio, un representante del gobierno estatal y otro de SEDESOL. Todas estas personas sólo tienen derecho de voz.

Sus funciones son las siguientes: efectuar la promoción de los objetivos, estrategias, programas y acciones del fondo, seleccionar las obras a realizar dentro del fondo con base a las propuestas que les hicieron las comunidades, apoyar la operación del fondo y la ejecución de sus acciones, además apoyar la planeación del desarrollo municipal.

El Comité Comunitario es la estructura que organiza la localidad, ya sea cuadra, barrio, colonia, ejido; y está constituido por los residentes de dicho lugar. Su órgano de decisión es la asamblea comunitaria y sus principales funciones son analizar las necesidades y problemas locales, así como llevar a cabo el programa de acción comunitaria y el Consejo de Desarrollo Municipal.

La delegación de SEDESOL y el gobierno estatal deben apoyar en todo momento al municipio en las actividades relacionadas con capacitación y asesoría a las comunidades en materia de organización y planeación participativa

El fondo de desarrollo social municipal en Naucalpan de Juárez, Estado de México en el año de 1997 fue orientado a la ejecución de programas en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, infraestructura educativa básica, infraestructura básica de salud, construcción, mejoramiento de caminos e infraestructura productiva rural. Asimismo, se incluyen los programas proyectos productivos y estímulos a la educación básica, según el convenio de concertación social celebrado ese mismo año.

En la Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 14 de febrero de 1997, se publicó el acuerdo por el que se da a conocer la metodología, la fórmula y la distribución de las asignaciones por municipio que corresponden al fondo de desarrollo social municipal, inscrito en el convenio de desarrollo social para el ejercicio fiscal de 1997, en el cual se asigna al Municipio de Naucalpan de Juárez, la cantidad de \$ 29,270,956.00.

Por medio del oficio 203230400-AP-FDSM-1734/97, emitido el 14 de octubre de 1997 por la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, se aprobaron a favor del ayuntamiento recursos para obras mayores del programa normal del fondo de desarrollo social municipal en el año de 1997, incluyendo los correspondientes a los proyectos productivos y estímulos a la educación básica, hasta por la cantidad de \$1,105,375.00 para el programa de empleo para la realización de acciones y para destinarse al financiamiento de los proyectos productivos.

Por medio del oficio 203230400-AP-FDSM-1735/97, emitido el 14 de octubre de 1997 por la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, se aprobaron a favor del ayuntamiento recursos para obras menores del programa normal del fondo de desarrollo social municipal 1997, incluyendo lo correspondiente a créditos a la palabra y estímulos a la educación básica, por la cantidad de \$ 1,105,375.00. para el programa de empleo para la realización de acciones en beneficio del municipio.

Sin embargo, en el convenio de concertación que se celebró en Naucalpan de Juárez, por el Ayuntamiento y los comités de proyectos productivos para el ejercicio fiscal 1997, de 12 de diciembre de 1997, se entregaron recursos de dicho fondo a los comités comunitarios faltando sólo unos días para finalizar el ejercicio fiscal de 1997, obligando a los integrantes de los comités comunitarios a comprobar erogaciones de los recursos financiados para proyectos productivos.



Por ello, si la ministración de los recursos provenientes del fondo de desarrollo social se realizó al finalizar el ejercicio fiscal 1997 entonces existió una violación al principio de anualidad en el fondo de desarrollo social que se previene en el presupuesto de egresos de la Federación y por ello una fuga de recursos. Ya que si consideramos que los servidores públicos retienen tales recursos, se interpreta que obtienen intereses devengados, perjudicando directamente a las comunidades en desventaja económica.

Ello provoca un grave problema social, ya que si bien no se reconoce la importancia del fondo de desarrollo social para un país subdesarrollado y no se tiene la capacidad del gobierno, para el control y manejo de tales recursos se deben reestructurar los programas de dicho fondo, porque en la realidad en términos estrictamente técnicos, muchos de los programas no se llevan a cabo, como deben de realizarse y simplemente se evaden o simulan, este círculo se debe a diversas causas según nuestro punto de vista; como es la falta de preparación de los servidores públicos para el puesto que desempeñan, porque por ello confunden ramas o bien son utilizados para otros fines, violando el principio de especialidad o separación de gastos.

Por ello cabe mencionar que para el ejercicio fiscal de 1998, se creó un nuevo ramo, el 33 denominado aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Las erogaciones destinadas al fondo de aportaciones para la Infraestructura social municipal, que habían sido reguladas por el Presupuesto de Egresos de la Federación, como parte de los recursos provenientes del ramo 26, superación a la pobreza.

Actualmente existe la gran problemática por la confusión de los fondos y los servidores públicos argumentan que el ramo 26 ha desaparecido y que por ello se creó el ramo 33, lo que provoca un desvío de fondos y una violación al principio de especialidad o de separación de gastos. Ya que si bien el fondo de infraestructura social municipal ya forma parte del nuevo ramo 33, sigue existiendo el ramo 26 y se distribuye en fondo para el desarrollo productivo, fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable, fondo para atender grupos prioritarios y fondo de coinversión social y desarrollo comunitario.

Sin embargo, tal confusión afecta directamente los programas que deben ser financiados con recursos provenientes del ramo 26, como son crédito a la palabra, cajas de ahorro, ayuda a vivienda, proyectos productivos, que son independientes del nuevo ramo 33. Sin embargo, no existe un verdadero control de parte de la SEDESOL o bien por la contraloría municipal porque simplemente carecen de información o bien de capacidad para resolver el problema.

En cuanto al manual único de operación ramo 26 superación a la pobreza que la SEDESOL elabora año tras año, hay que resaltar que sólo es un manual de lineamientos generales de operación para el manejo de los programas que el fondo de desarrollo social contempla y que deben llevarse a cabo, según el instructivo del manual. Sin embargo, en la realidad no se lleva a cabo según los servidores públicos municipales, por diversas causas como son: falta de tiempo, no existe compromiso social por parte de los comités comunitarios; no hay presupuesto para los programas porque el Estado de México no los consideró para el ejercicio fiscal.

Cabe destacar que el manual único es obsoleto y de carácter político, ya que tiene diversas anomalías, tales como no respetar el principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación. Además, no cumple con las necesidades del fondo de desarrollo social, por carecer de lógica en el seguimiento de los programas sociales.

En cuanto a la orientación a los comités comunitarios no se lleva a cabo; o se lleva es solo en forma muy simple, ello ocasiona que no funcionen los programas sociales, aunado al descuido de los servidores públicos encargados de llevar a cabo los programas del fondo de desarrollo social, por ello se debe responsabilizar a quienes no cumplan con el fin encomendado y para ello se debe reformar el artículo 26 constitucional a fin de consignar el carácter de convenios de desarrollo, señalando autoridades responsables de realizar las actividades relacionadas con el desarrollo social, entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Es frecuente observar que la población en condiciones de extrema pobreza carezca de los elementos que permitan la participación en las decisiones, para la

aplicabilidad de recursos, tal es el caso del fondo de desarrollo social municipal, no se conoce por falta de información, organización. Sin embargo es usual que la gente que vive en extrema pobreza esté representada por los órganos del gobierno, que difícilmente hacen oír sus necesidades, aunado a la relación política que sufren los programas institucionales con fines electorales, a nivel estatal y municipal. Ya que las partidas presupuestales son retenidas a los municipios que carecen de relaciones políticas o son simplemente de oposición. Ello es causa fundamental para entorpecer el buen funcionamiento del fondo de desarrollo social, que es básico para el desarrollo municipal que es la célula territorial del país.

#### 4.3. DESTINO Y CONTROL DE LOS RECURSOS QUE REINTEGRAN AL MUNICIPIO POR CONCEPTO DE CREDITOS OTORGADOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS.

En el convenio de transferencias de recursos que firman el Presidente, el Tesorero y/o el Secretario del Ayuntamiento con los beneficiarios, deberá existir un cláusula donde se señale el compromiso de los beneficiarios de recuperar la inversión y depositarla en el banco, conforme el calendario de recuperaciones que debe ser elaborado por cada proyecto de acuerdo a sus características y capacidades de pago.

Los beneficiarios deberán realizar la recuperación de las inversiones mediante aportaciones a una cuenta de ahorro en el banco con el nombre de proyectos productivos del municipio, los intereses que genere dicha cuenta, así como el capital, serán destinados para generar nuevos proyectos productivos.

Los beneficiarios de cada proyecto productivo entregarán a la Tesorería de los ayuntamientos el original de la ficha bancaria de depósito y estos les extenderán un recibo denominado recuperación de recursos de proyectos productivos, (formato RPP-01) por la cantidad depositada que conservaran para efectos del acta de finiquitos o para cualquier aclaración posterior.

Una vez reintegrado el importe de la inversión y validada por las autoridades que en este caso son SEDESOL y Concertación Social, se concertara con el municipio la nueva forma de inversión conforme a las prioridades que se mencionan en los lineamientos del manual único de operación en coordinación con el ayuntamiento.

La cuenta en el banco debe estar registrada por dos firmas mancomunadas, la de la persona autorizada por el Ayuntamiento y la otra por el vocal de control y vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal, el Ayuntamiento proporcionara mes a mes a la Dirección General de la Inversión Pública, a la Coordinación Regional de SEDESOL y al Consejo e Desarrollo Municipal el informe sobre el estado que guarda la cuenta bancaria.

Actualmente dicha cuenta es confidencial y la población ignora la cantidad actual recuperada y los intereses devengados hasta la fecha.

## PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.

El destino de los recursos recuperados de los proyectos productivos se deben invertir en las siguientes prioridades:

- 1) Para consolidar el proyecto inicial del grupo que recupera.
- 2) Para ampliar el proyecto en la misma comunidad incorporando nuevos beneficiarios.
- 3) Para apoyar otros grupos de la misma comunidad que recupera.
- 4) Para nuevos proyectos productivos de otras comunidades en la misma jurisdicción municipal.

El Fondo recuperado se podrá mezclar con recursos provenientes de otras instituciones: empresas en solidaridad, banca de desarrollo, los fideicomisos que se crean para apoyar proyectos productivos, cuando así lo indique un estudio técnico, financiero y social que deben hacer para comprobar si es o no factible. Además año con año se debe hacer público el total de la inversión recuperada de algunos de los proyectos como son; proyectos productivos y cajas de ahorro.

Suficiente oportunidad y agilidad en la radicación de los recursos a los municipios, para ello deben tener fechas exactas para la radicación y erogación de recursos del fondo de desarrollo social y en general del ramo 26, que deben darse a conocer por cada ayuntamiento, por el medio de comunicación más idóneo posible.

En cuanto al control y manejo de los recursos del fondo de desarrollo social municipal deben ser profesionistas que conozcan de la materia y su importancia, para evitar confusiones y errores por falta de formación y actualización de los servidores públicos.

No existe una ley que regule la erogación de los recursos provenientes del ramo 26, por lo que debe expedirse una ley.

Reformar el marco legal del artículo 26 constitucional, a fin de consignar el carácter de los Convenios de Desarrollo Social, señalando autoridades responsables de realizar las actividades relacionadas con el desarrollo regional entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

## CONCLUSIONES.

A lo largo del presente trabajo de investigación nos hemos percatado de la importancia del Fondo de Desarrollo Social Municipal, para mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada e inclusive de la sociedad en general. Cabe mencionar que dicho fondo, puede ser un factor muy importante en el desarrollo municipal, dado el carácter de los procesos de planeación participativa de la sociedad.

Sin embargo el Fondo de Desarrollo Social Municipal no posee bases sólidas que permitan vislumbrar un manejo favorable de recursos, por no estar jurídicamente regulado, permitiendo que exista fuga de recursos, no importando así su meta primordial combatir la pobreza extrema.

En el presente trabajo de investigación además de cumplir con las expectativas iniciales, logramos conocer algunos aspectos negativos del fondo de desarrollo social, como es la insuficiente formación de los servidores públicos y ausencia de profesionales en la materia para el buen manejo y control de los recursos tanto estatal como municipal.

Hubo una clara violación al principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997, por la tardanza en la radicación de recursos a la población necesitada.

Los programas instrumentados por los gobiernos locales y municipales deben adecuarse a necesidades reales y no a instrumentar proyectos de inversión divorciados de la realidad. Dichos proyectos deben ser catalizadores de la producción y del empleo, demostrando su viabilidad económica, financiera y social.

La problemática actual se manifiesta en la falta de preparación de los servidores públicos para el puesto que desempeñan, confundiendo ramos o bien son utilizados para otros fines, violando el principio de especialidad o de separación de gastos, afectando directamente a la población más necesitada.

Debemos considerar la cuestión tan importante de superar la pobreza, por que de ella surgen los demás problemas sociales como son analfabetismo, desintegración familiar, delincuencia entre otras.

Es frecuente observar que la población en condiciones de extrema pobreza carezca de los elementos que permiten la participación en las decisiones, para la aplicabilidad de recursos, tal es el caso del fondo de desarrollo social municipal, no lo conocen por falta de información, organización y representación en los órganos de gobierno municipal. Es usual que la gente que vive en extrema pobreza no estén representados o bien que estén representados por otros que difícilmente hacen oír sus necesidades, aunado a la relación política que sufren los programas institucionales con fines electorales.

Diversos factores muestran la necesidad de instrumentar una adecuada tipología municipal, ya que se debe evitar la improvisación y el desperdicio de recursos en la actividad de la administración pública, porque muchas veces quien ejerce el gobierno no se tiene la noción de las necesidades de su propio municipio. Por ello no se logrará fortalecer un federalismo, promover la descentralización de la vida nacional y vigorizar al municipio, sin conocer la realidad de la gente que es la mayoría.



## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Porrúa.  
México, 1997.

ARNAIZ AMIGO, Aurora.  
Estructura del Estado.  
Porrúa.  
México, 1989.

AMARO GUZMÁN, Raymundo.  
Introducción a la Administración Pública.  
McGrawhill.  
1992.

FLORES ZAVALA, Ernesto.  
Finanzas Públicas Mexicanas.  
Porrúa.  
México, 1995.

GARZA, Sergio Francisco de la  
Derecho Financiero Mexicano.  
Porrúa  
México, 1995.

GALINDO CAMACHO, Miguel.  
Derecho Administrativo.  
Porrúa.  
México, 1997.

GONZALEZ GARCÍA , Eusebio.  
Introducción al derecho presupuestario.  
Editorial de derecho financiero,  
Madrid, 1993.

PEREZ de León, Enrique.  
Notas sobre derecho Administrativo.  
Porrúa.  
México, 1990.

PINA, Rafael de  
Diccionario de Derecho.  
Porrúa.  
México, 1993.

SANCHEZ LEÓN, Gregorio.  
Derecho Fiscal Mexicano.  
Cárdenas  
México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés.  
Derecho Administrativo, Tomo I.  
Porrúa.  
México, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Porrúa.  
México, 1991.

MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl.  
Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano.  
Libros de texto INAP.  
México, 1996.

## LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

CÓDIGO FISCAL FEDERAL.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

LEY DE INGRESOS.

DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.

## CONVENIOS.

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL QUE SUSCRIBIÓ EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. 1997, 1998, 1999.

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL QUE SUSCRIBIÓ EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO Y EL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

CONVENIO DE CONCERTACIÓN QUE CELEBRÓ EL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ Y LOS COMITES EN EL AÑO 1997.