

Introducción a la Hacienda Pública Municipal

Adriana Rubio Aceves

indetec



CONTENIDO

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	11
CAPITULO 1.- Panorámica de la Hacienda Pública.	19
1.1.-Funciones del Estado	19
1.1.1.- Fines del Estado	22
1.1.2.- Atribuciones del Estado	23
1.1.3.- Funciones del Estado	24
1.2.-Estructura del Gobierno	28
1.2.1.- Ambitos o Esferas	29
1.2.2.- División de Poderes	31
1.3.-Instrumentos del Gobierno	36
1.3.1.- Ingreso	36
1.3.2.- Gasto	39
1.3.3.- Patrimonio	40
1.3.4.- Deuda	41
1.3.5.- Regulación y Control	42



1.3.6.- Producción de Bienes y Prestación de Servicios Públicos.	43
--	----

1.4.- Concepto y Fines de la Hacienda Pública	45
---	----

CAPITULO 2.- El Sistema Federal Mexicano y la Hacienda PúblicaMunicipal. 55

2.1.- El Federalismo Mexicano	55
-------------------------------	----

2.1.1.- Concepto y Características	55
------------------------------------	----

2.1.2.- Funciones y Atribuciones del Municipio, del Estado y de la Federación.	59
--	----

2.2.- Relaciones Financieras Intergubernamentales	67
---	----

2.2.1.- Sistema Nacional de Planeación	69
--	----

2.2.2.- Sistema Tributario Mexicano	73
-------------------------------------	----

2.2.3.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	75
---	----

2.2.4.- Coordinación en Gasto	80
-------------------------------	----

2.3.- Conformación de la Hacienda Pública Municipal	88
---	----

CAPITULO 3.- Los Ingresos Municipales 95

3.1.- Origen, Destino y Características de los Recursos (Fuentes de Ingresos)	95
---	----

3.2.- Principios de la Imposición	111
-----------------------------------	-----

3.3.- Política Tributaria	
---------------------------	--

3.4.- Política de Financiamiento Crediticio	117
---	-----

3.5.- Tributos sobre la Propiedad Inmueble	118
--	-----

3.6.- Derechos Tributarios derivados de la Prestación de Servicios Públicos y de la Regulación de las Actividades de los Particulares.	135
--	-----

CAPITULO 4.- El Gasto Público 153

4.1.- Concepto, Finalidad y Características del Gasto Público	154
---	-----

4.2.- Clasificación de los Gastos	156
-----------------------------------	-----

4.3.- Política de Gasto	160
-------------------------	-----

4.4.-	Formulación de Presupuestos	164
4.5.-	Evaluación de Proyectos de Inversión	167
CAPITULO 5.- Administración de la Hacienda Pública Municipal		175
5.1.-	La Administración Tributaria y su Medio Ambiente	175
5.2.-	El Ejercicio y Control del gasto Público	212
5.3.-	La Administración del Patrimonio	248
5.4.-	El Manejo de la Deuda Pública	265
5.5.-	La Administración Financiera	279
5.6.-	La Cuenta Pública Municipal	300
CAPITULO 6.- Normatividad sobre la Hacienda Pública Municipal.		327
6.1.-	Normatividad Federal	327
6.2.-	Normatividad Estatal	352
6.3.-	Normatividad Municipal	357
BIBLIOGRAFIA		361





Presentación

Durante las últimas dos décadas hemos sido testigos del desarrollo y de la evolución que han tenido las haciendas públicas municipales del país, las cuales han experimentado importantes avances tanto en materia tributaria como de gasto público. Particularmente, hoy en día los municipios cuentan con una clara definición de fuentes propias de ingresos tributarios como son los gravámenes locales que se relacionan con la propiedad inmueble, y los derechos por la prestación de los servicios públicos que son de su competencia; asimismo, hoy en día, los municipios cuentan con facultades absolutas en cuanto a la formulación, aprobación y ejecución de sus presupuestos de egresos.

Paralelamente a lo anterior, también hemos sido testigos de situaciones económicas extremadamente difíciles que han afectado las finanzas públicas, no sólo de este nivel de gobierno, sino también de los gobiernos federal y estatales, y que incluso han repercutido gravemente en las condiciones económicas y de bienestar de la población en general.

En este contexto, los responsables de las finanzas públicas del municipio están cada vez más obligados a conocer con precisión y a

fondo, los diversos aspectos que comprende la hacienda pública de este nivel de gobierno; pero sobre todo, están obligados a administrar eficientemente y en términos de ley, los recursos que comprende dicho instrumento económico-financiero.

Congruente con lo anterior, y dada la importancia que representa para el INDETEC el coadyuvar al desarrollo de la administración hacendaria municipal, el Instituto consideró pertinente la realización de un estudio integral sobre la materia hacendaria municipal, que en forma modesta y sin alarde de profundidad trate todo lo relacionado a la integración, manejo y fundamentación legal de la hacienda pública municipal, y en donde se describan, además, sus conceptos, funciones y elementos económico-gubernamentales que conlleven al lector a la reflexión y análisis sobre el papel que aquélla desempeña o debiera de desempeñar en los propósitos generales del Estado; tomando en cuenta desde luego, tanto el ámbito de su competencia fiscal como el ámbito de competencia municipal en materia de servicios públicos y otras funciones gubernamentales.

El resultado de dicha investigación lo constituye el presente documento, que lleva por título INTRODUCCION A LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, el cual de entrada busca reencontrar la razón de la existencia de este instrumento económico-financiero del gobierno municipal que es la hacienda pública. Además de lo anterior, es propósito fundamental del trabajo el proporcionar a los responsables de las finanzas municipales, sobre todo a los de reciente ingreso, el entorno de las relaciones financieras intergubernamentales y sus principales características; particularmente se pretende también, describir las funciones mínimas que implica el manejo de las diversas áreas financiero-administrativas que comprende la hacienda pública municipal, como lo es lo referente al ingreso, al ejercicio y control del gasto, el patrimonio, a la deuda, a la administración financiera y a la preparación e integración de la cuenta pública de este nivel de gobierno.



Debemos reconocer, que el contenido fundamental de esta obra, es producto del desarrollo constante de las diversas investigaciones que el INDETEC ha emprendido sobre temas específicos relacionados con la hacienda pública municipal, y también, de nuevas experiencias y de nuevos pensamientos de quienes estando fuera o dentro del Instituto, han mostrado su interés por avanzar en el desarrollo y perfeccionamiento de la administración hacendaria municipal.

Estamos seguros que este trabajo vendrá a constituir un valioso auxiliar para quienes en su momento tengan por primera vez, la gran responsabilidad de manejar la hacienda pública de un determinado municipio.

El presente trabajo fue encomendado a la investigadora Adriana Rubio Aceves, quien lo estructuró y desarrolló, contando con la colaboración del Lic. Humberto Morones Hernández, asesor de Indetec, la coordinación y conducción estuvo a cargo del Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, Director de Hacienda Municipal de este Instituto.

La Dirección General.





Introducción

De acuerdo al objetivo general que nos hemos planteado, el presente documento se conformó de seis capítulos: El primer capítulo se denomina «Panorámica de la Hacienda Pública». En él se hace una descripción de los fines y funciones primordiales del Estado, así como de los instrumentos económicos y medios de regulación y control de que éste se vale para su cumplimiento, considerando desde luego la estructura de gobierno y la división de poderes que el Estado adopta para una mejor realización de su cometido.

La idea central que este apartado busca transmitir a quienes incursionan por primera vez en las cuestiones hacendarias, es la concepción político-económica de la hacienda pública, que muchas veces se olvida y que incluso se desconoce por un gran número de funcionarios hacendistas locales en activo, mismos que únicamente ven a la Hacienda Pública como el área consistente en recaudar impuestos y de efectuar las erogaciones contempladas en el presupuesto de egresos correspondiente.

Así pues, el propósito específico de este apartado consiste en facilitar la comprensión sobre el verdadero papel y significado de la



función hacendaria dentro del esquema general del gobierno y del desarrollo económico y social de la población. Esto permitirá interpretar e instrumentar correctamente las políticas relacionadas con las materias hacendarias comúnmente conocidas: Ingreso, Gasto, Patrimonio y Deuda.

«El Sistema Federal Mexicano y la Hacienda Pública Municipal» es el Título del segundo capítulo de esta obra. En él se describen los rasgos fundamentales del federalismo en México, mismos que se identifican con el sistema político y jurídico que plasma nuestra Constitución General, la cual en relación a dicho sistema, precisa y define las instancias de gobierno que integran al Estado Mexicano, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas (funciones públicas fundamentales) de cada poder y de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, los objetivos centrales del Estado, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, el modelo económico del país, las relaciones entre las autoridades de los niveles de gobierno y de sus poderes, así como las relaciones entre gobernante y gobernados.

En el capítulo se contempla un cuadro sinóptico que presenta de manera muy concisa las funciones y atribuciones del Municipio, del Estado y de la Federación; se destaca además, el marco financiero general dentro del cual se desenvuelve la función hacendaria del municipio. En tal virtud, se describen y comentan los aspectos principales de las relaciones financieras intergubernamentales, particularmente de aquellas que nacen del Sistema Nacional de Planeación, del Sistema Tributario Mexicano, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la Coordinación en Gasto.

En síntesis, este capítulo busca en congruencia con el anterior, precisar el ámbito y la orientación de la hacienda pública municipal.

El tercer capítulo se denomina «Los ingresos Municipales»; en él se describe y comenta el origen, el destino y las características de



las distintas fuentes de ingresos que conforme a ley permiten al municipio obtener los recursos financieros necesarios para solventar su gasto. En este mismo apartado se aborda también lo referente a los principios de la imposición y a las consideraciones de política tributaria y crediticia que es conveniente tomar en cuenta para una sana y correcta captación de ingresos. Además de lo anterior, en el capítulo se presenta una breve descripción de las principales fuentes tributarias de mayor importancia para el municipio, que son los gravámenes locales relacionados con la propiedad inmobiliaria, y los derechos fiscales sobre la prestación de aquellos servicios públicos que competen a este nivel de gobierno.

En esta tesitura, el propósito que se busca con el desarrollo de este capítulo, es el de destacar los aspectos más relevantes de esta gran vertiente hacendaria que es el ingreso, el cual constituye el principal instrumento para promover el desarrollo económico y social, ya que sirve para incrementar la producción, generar empleos y elevar los niveles de vida y bienestar de la población.

Siguiendo con la estructura del Trabajo, el Capítulo cuarto denominado «El Gasto Público» tiene como propósito fundamental el de introducir al lector en el papel que desempeña el gasto público en las funciones básicas o esenciales del gobierno municipal, como son la prestación de servicios públicos locales de infraestructura urbana, la regulación del establecimiento y desarrollo de las actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios por parte de los particulares, la creación de infraestructura básica (obras públicas) para la prestación de servicios, coadyuvar con los gobiernos federal y estatal a generar mayores y mejores fuentes de empleo, así como la promoción y regulación del desarrollo urbano municipal, entre otras.

Para tal efecto, en el contenido de este apartado, se aborda lo relativo al concepto, finalidades y características del gasto público, a la formulación de presupuestos municipales, y a los aspectos que es



conveniente considerar para definir una adecuada política en relación a la orientación, aplicación y control de los recursos financieros del municipio. Con respecto a lo último, se describen los aspectos en que debe de fincarse dicha política, siendo éstos: la planeación y atención de los servicios públicos que competen al municipio, la canalización de los recursos hacia aquellos estratos sociales donde los ingresos per cápita son mínimos; y la planeación financiera que incluye la evaluación de proyectos de inversión pública, así como el análisis de la capacidad financiera del municipio.

De los capítulos tercero y cuarto antes referidos, es importante destacar que en esencia no se pretende identificar y clasificar las diferentes fuentes de ingresos y tipos de gasto que con base a la ley forman parte de la hacienda municipal; la idea fundamental más bien consiste en explicar, aunque sea brevemente, el propósito y los efectos que una y otra vertiente financiera tienen con relación a la redistribución del ingreso; al consumo; a la generación de empleos, y en general, con relación al bienestar de la población.

El capítulo quinto se titula «Administración de la Hacienda Pública Municipal». El objetivo primordial de este apartado consiste en identificar y describir las funciones y actividades principales que exige el manejo adecuado de las diversas áreas financieras de la hacienda municipal, esto es, el ingreso, el egreso, el patrimonio y la deuda pública.

En virtud de lo anterior, el capítulo en cuestión se subdividió en seis partes que en lo individual tratan de una materia hacendaria específica, pero que en su conjunto, muestran un panorama general de los propósitos y actividades que comprende una administración hacendaria municipal.

Como primer subapartado se encuentra el tema relativo a la Administración Tributaria y su Medio Ambiente, en él se definen los propósitos centrales de la administración tributaria en general y se

hace una breve descripción de aquellos factores que condicionan el cumplimiento tributario. La idea de esto es la de conocer la problemática que en términos generales observa el manejo de los ingresos tributarios de un municipio, para que con base en ello se esté en posibilidad de identificar medidas adecuadas que permitan a la administración cumplir eficaz y eficientemente con su cometido; dichas medidas deben contemplarse a la luz de las funciones básicas de la administración tributaria, mismas que se describen en este apartado.

El segundo apartado trata del tema Ejercicio y Control del Gasto Público ; en él se describe el conjunto de actividades operativas básicas que implica la erogación de los recursos; asimismo se definen los tipos de control que es necesario desarrollar tanto interna (Cabildo), como externamente (Contaduría Mayor de Hacienda) para vigilar y verificar el exacto cumplimiento en el manejo de los recursos presupuestarios.

Como tercer subapartado se encuentra el tema que aborda lo relativo a la Administración del Patrimonio; en éste, se precisa y comenta el significado y alcance del patrimonio, el tipo de bienes que lo conforman así como sus características. Además de lo anterior y en congruencia con el propósito principal que se busca con el desarrollo del capítulo quinto en general, en este subapartado se destacan las funciones y actividades que es necesario llevar a cabo para un mejor registro, control y aprovechamiento de los bienes patrimoniales del municipio.

Siguiendo con el contenido de este capítulo se encuentra el tema relativo al Manejo de la Deuda Pública, mismo que inicia con su conceptualización y definición de objetivos, para luego señalar algunas de sus principales ventajas y desventajas. En este subtema se comenta brevemente la importancia de considerar tres criterios básicos en la definición de una política crediticia adecuada, siendo éstos la determinación (legal) previa del monto o porcentaje que los

recursos crediticios deben representar del presupuesto municipal; el canalizar dichos recursos a «inversiones públicas productivas», así como a obras «autorecuperables». Otro punto que se comenta es el relativo a los aspectos que deben considerarse en la contratación de recursos crediticios.

La penúltima parte de este capítulo número cinco trata del tema relativo a la Administración Financiera, concepto ampliamente desarrollado en la empresa privada y poco explorado en el ámbito gubernamental, debido fundamentalmente a que en este último sector, el énfasis en la administración de las finanzas públicas se da en el desarrollo de las funciones hacendarias básicas identificadas con la administración tributaria, con el gasto público desde el punto de vista presupuestario, con el manejo del patrimonio desde la perspectiva de lo que implica su registro y control, y con la deuda pública cuyo manejo se analiza y desarrolla a la luz de las actividades que implica tanto la contratación de recursos crediticios como el pago y control de los compromisos correspondientes.

En este contexto, ha sido muy limitada la incursión en el análisis de las capacidades financieras de las haciendas locales, de las opciones que permitan maximizar la utilización y rendimiento financiero de los recursos fiscales disponibles o por disponer, de la rentabilidad financiera de los bienes patrimoniales y del análisis de los resultados de la gestión hacendaria en términos de oportunidad, costo y beneficio, entre otros aspectos.

Como una respuesta a lo anterior, en este espacio del trabajo se describe el concepto y significado de la administración financiera, su campo de estudio, y su diferenciación con la administración hacendaria; también se describen algunos de los indicadores más representativos para medir la condición financiera de las haciendas públicas locales, lo cual constituye uno de los puntos centrales de que se ocupa la administración financiera.

Dada la importancia y trascendencia que para las autoridades locales, representa el formular correctamente la Cuenta Pública Municipal, así como presentarla debidamente ante el Congreso Local en los términos y plazos que establece la ley, para efectos de su revisión y sanción correspondiente; se consideró conveniente incluir dicho tema en el último subapartado del capítulo quinto de este trabajo. Dicho tema básicamente comprende la definición del concepto, objetivos y características de la Cuenta Pública Municipal; una breve descripción de la normatividad que la rige y fundamenta; la descripción de lo que pudiese ser la estructura ideal de dicho documento financiero; y la descripción de las actividades y procesos que requiere tanto su formulación por parte del Ayuntamiento, como su revisión y aprobación por parte del Poder Legislativo.

El sexto y último capítulo se denomina «Normatividad sobre la Hacienda Pública Municipal» ; en él se presenta una síntesis descriptiva de las principales disposiciones jurídico-normativas que de las tres esferas de gobierno inciden en la hacienda pública del municipio, ya sea fundamentando su estructura, o bien regulando su funcionamiento.

Del ámbito federal se destacan las disposiciones contenidas en nuestra Ley Suprema que es la Constitución General; asimismo, se precisan con mayor grado de detalle los preceptos que la Ley de Coordinación Fiscal contempla con relación a los municipios. Del ámbito estatal, se comentan brevemente aquellas disposiciones legales que tienen que ver con la hacienda municipal, y que se encuentran establecidas en las Constituciones Políticas de los Estados, en las Leyes Orgánicas de los Congresos Locales y de las Contadurías Mayores de Hacienda, y en las leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal. En cuanto a la legislación municipal sobre la materia, se presenta de manera muy sucinta lo que contienen la Ley Orgánica Municipal y las leyes fiscales del municipio.



CAPITULO 1

Panorámica de la Hacienda Pública

La esencia del presente capítulo radica en la descripción y análisis de las funciones primordiales del Estado, de los instrumentos o medios de que éste se vale para el desarrollo de las mismas, así como de la estructura orgánico-funcional que adopta para un mejor cumplimiento de sus fines. En base al desarrollo de dichos aspectos, el capítulo pretende concluir con una concepción político-económica de la Hacienda Pública, que permita —a quienes incursionan por primera vez en las cuestiones hacendarias— comprender mejor el verdadero papel y significado de esta función en el esquema general de la actividad del Estado, y en el desarrollo socio-económico de la población.

1.1.- FUNCIONES DEL ESTADO

Pretender hacer un análisis de las funciones del Estado, implica en primer lugar, que se identifique y precise cuáles con sus objetivos fundamentales, toda vez que éstos son los que justifican su existencia, fundamentan su estructura, y orientan su actividad.

En este orden de ideas, cabe señalar que los fines primordiales del Estado han venido evolucionando a través del tiempo debido en

gran medida, a la capacidad que el individuo mismo ha demostrado para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Al respecto, el Maestro Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo nos señala que en una primera etapa histórica, los fines del Estado se limitaban fundamentalmente al «mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana, y a la conservación del orden jurídico y material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas».¹

Sin embargo, al paso del tiempo, habiéndose comprobado que las necesidades individuales y colectivas no han podido ser satisfechas integralmente por los particulares, el Estado va asumiendo un papel cada vez más importante y activo en la conducción del desarrollo económico y social del país que representa.

Con relación a lo anterior el Maestro Gabino Fraga nos comenta en su obra citada, que al no satisfacerse las necesidades de la colectividad, con la mera participación de los particulares, «se va desarrollando una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera que el Estado, respetando en buena parte la actividad privada, va imponiendo a ésta restricciones o limitaciones para armonizarla con el interés general; va creando servicios públicos y va encaminando su actuación con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia que no ha logrado el capitalismo del sistema liberal. De esta manera el **Estado Gendarme** se va transformando en un **Estado de Providencia o Estado Social de Derecho**».²

Este papel intervencionista del Estado, nos configura su actividad, la cual puede concebirse como el «conjunto de actos materia-

1 Gabino Fraga; Derecho Administrativo, Vigésimo-cuarta Edición, Edit. Porrúa; pág. 14, Méx. 1985.

2 Ibidem.

les y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales». ³

Esta concepción de la actividad del Estado, nos indica que la legislación positiva confiere **atribuciones** al Estado para que éste pueda alcanzar sus fines, pero, ¿Qué son las atribuciones? ¿Qué similitud o diferencia guardan con las funciones que el propio Estado realiza en términos de ley para cumplir con su cometido?

Al respecto cabe señalar que es hasta cierto punto común el manejo indistinto de los términos atribuciones y funciones por quienes incursionan por primera vez en los «intrínsecos» del Derecho; sin embargo, quienes profesan correctamente esta rama jurídica, no vacilan en distinguir claramente el significado que uno y otro término jurídico tiene en el ámbito de la actividad de Estado.

De hecho, las funciones del Estado están íntimamente relacionadas con las atribuciones del mismo. En términos muy sencillos Fraga nos precisa que:

La Atribución.-Comprende el contenido de la actividad; es lo que el Estado puede o debe hacer.

La Función.-Se refiere a la forma de la actividad del Estado; es decir, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

Así pues, atribuciones y funciones, constituyen conceptos diferentes estrechamente ligados uno del otro. Su conjugación nos determina la actividad que desarrolla el Estado para alcanzar sus fines. ¿Cuáles son éstos?

3 Ibidem. pág. 13.

1.1.1.- Fines del Estado

Los fines del Estado son diversos, y dependen en gran medida de factores tales como: el tipo de gobierno que se tiene, así como del grado en que el individuo mismo es capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Se podría decir que uno de los fines principales del Estado es: salvaguardar la paz y el orden jurídico en el país que representa. Tómese este objetivo como válido, si partimos de la premisa de que la sociedad misma debe ser, la que de hecho y por derecho vele por el progreso y bienestar de todas y cada una de las personas que la integran.

Sin embargo, la historia nos enseña cómo el individuo, en su incesante y natural deseo de progreso, se aleja en muchos de los casos, del interés colectivo; de ahí entonces que, en un Estado donde realmente prevalece el derecho y la plena democracia, sea la sociedad la que libremente escoja a sus gobernantes y determine la forma de gobierno que deba de adoptarse, así como el papel que éste debe de desempeñar en el desarrollo económico y social de la población en general.

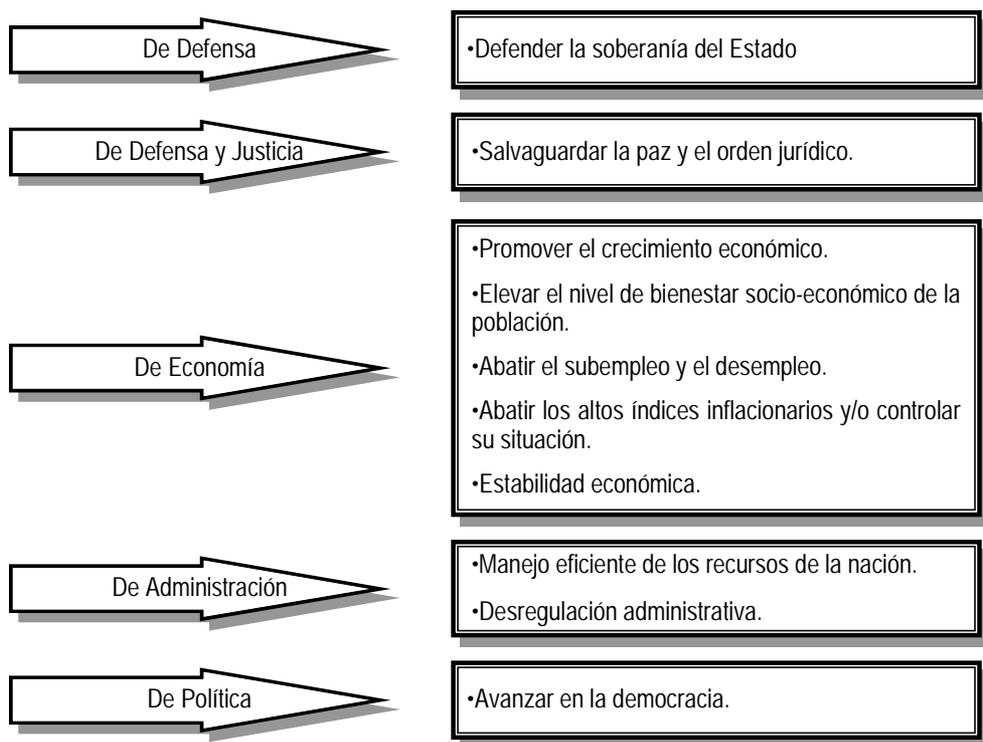
De esta forma, nos encontramos ante esquemas gubernamentales en donde los gobiernos participan en mayor o menor medida, conjuntamente con el particular, en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, y en la búsqueda de mejores niveles de bienestar y progreso en lo económico, en lo social, en lo cultural, en lo político y en todos aquellos aspectos que conllevan al desarrollo pleno de una sociedad.

En este orden de ideas, cabe señalar que en nuestro país, como en muchos otros, se desarrolla un sistema de economía mixta, en donde el Estado deja a un lado el papel pasivo que le otorga la teoría liberal, para intervenir libremente en la actividad económica, conjuntamente con el sector privado.



Congruente con lo anterior, y dadas las características de la economía en nuestro país, a continuación se señalan algunos de los principales objetivos que la sociedad le ha fijado al Estado:

Figura No. 1
Principales Objetivos del Estado



1.1.2.- Atribuciones del Estado.

Para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos (tales como aquellos que se señalan en la Figura No. 1), necesariamente tiene que asumir —como ya se dijo— una serie de atribuciones que la sociedad misma le asigna; de esta forma, en un país como el nuestro, las necesidades individuales y colectivas se satisfacen por la

acción del Estado (ejercicio de atribuciones = funciones del Estado) y por la de los particulares.

Al respecto, el Maestro Gabino Fraga afirma que las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:⁴

- A) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- B) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- C) Atribuciones para crear servicios públicos.
- D) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

A su vez, la doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los grupos siguientes: 1) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, 2) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y 3) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.⁵

1.1.3.- Funciones del Estado.

Decíamos en un principio que las funciones constituyen la forma en que se ejercen las atribuciones y que éstas a su vez, son el

4 Fraga, Gabino, Ob. Cit. pág. 15.

5 Bonnard ; cita tomada del documento de Gabino Fraga, Op. Cit. Pág. 15.

medio para alcanzar los fines del Estado. En este orden de ideas, y para los propósitos de este trabajo, a continuación se describirán brevemente las funciones primordiales del Estado.

Por principio de cuentas, cabe señalar que abordaremos el tratamiento de las funciones del Estado desde el punto de vista de la estructura gubernamental y desde el punto de vista económico.

Desde la perspectiva del primer enfoque las funciones esenciales del Estado, son de naturaleza legislativa, Administrativa y Judicial. La descripción de estas funciones se realizará en el punto 1.2.2 referente a la división de poderes.

De esta manera, a continuación abordaremos única y exclusivamente las funciones del Estado desde el punto de vista económico; su definición, análisis y seguimiento, es de vital importancia no solo para los fines del capítulo en cuestión, sino también para los propósitos centrales del trabajo en general, toda vez que constituye la base fundamental para explicar y entender mejor el papel y significado de la Hacienda Pública Municipal en el contexto general de la función gubernamental y de su organización.

Desde el punto de vista económico, las funciones del Estado pueden ser agrupadas como su nombre lo indica, en económicas y en no económicas, siendo las primeras, las que tienen una mayor repercusión en el logro de los objetivos del Estado.

Una clasificación de las funciones económicas y no económicas que permite comprender mejor su incidencia en los objetivos gubernamentales, es aquella que las distingue en: Funciones Reguladoras; Funciones Productivas; y Funciones Redistributivas.⁶

6 Ricardo Cibotti y Enrique Sierra; «El Sector Público en la planificación del Desarrollo», Méx. Edit. Siglo XXI, 1976 págs.15-29, Tomado del docto. inédito denominado «SOFEM», Indetec, 1984.



1.1.3.1.- *Funciones Reguladoras.*

«La función reguladora del Estado implica la elaboración de normas destinadas a influir en las relaciones entre los agentes económicos privados, y entre éstos y la administración pública, de tal manera que el comportamiento de los primeros se ajuste a un conjunto de reglas que responden a los objetivos fijados por el gobierno en materia económica».

1.1.3.2.- *Funciones Productivas.*

«La función productiva del Estado está asociada directamente con la producción de bienes y servicios, y con la acumulación de capital.

Respecto a la producción de bienes y servicios, se debe hacer una distinción importante. Tradicionalmente se ha asignado al Estado la responsabilidad en la prestación de ciertos servicios generales vinculados con la organización y funcionamiento de la sociedad y del propio gobierno; tal es el caso de la prestación de los servicios de justicia, seguridad, correo, etc. Por lo general, la actividad corresponde al desempeño de funciones no económicas.

Sin embargo, un rasgo distintivo de las economías mixtas es la producción por parte del Estado, de bienes y servicios que no son inherentes a su naturaleza, ya que son o pueden ser producidos por el sector privado. De esta manera, el Estado participa en la prestación de servicios de educación, salud y transporte; en la producción de energéticos y en la fabricación de bienes de consumo y de capital. La producción de este tipo de bienes y servicios responde a consideraciones de distinta naturaleza (técnicas, ideológicas, coyunturales, etc.).

Las acciones del Estado en materia de acumulación de capital están encaminadas a suministrar las instalaciones y equipo necesa-



rio para la prestación de servicios públicos, para ampliar la capacidad productiva de las empresas públicas y para dotar a la comunidad de la infraestructura que posibilite el desarrollo de las actividades en sus diferentes manifestaciones.

El logro de los objetivos que se desprenden de la función productiva del Estado, depende básicamente de la cuantía de los recursos reales asignados a tal fin, y de la eficiencia administrativa de las entidades públicas comprometidas en tal función. Esto último implica la existencia de una estrecha relación entre las acciones de producción de bienes y servicios y la acumulación de capital y la magnitud del gasto público que requieren.

1.1.3.3.- Funciones Redistributivas.

"Esta función implica la transferencia de ingresos entre grupos de individuos o actividades productivas. Con esta transferencia, el Estado propone modificar la distribución del ingreso para favorecer el desarrollo de ciertas actividades económicas o proporcionar a determinados grupos un ingreso relativamente mayor que el que obtendrán del juego del mercado.

La redistribución del ingreso se produce cuando a los agentes privados se les altera la apropiación de bienes, servicios y factores que obtendrían por su libre participación en los procesos de producción, distribución y acumulación».

1.2.- ESTRUCTURA DE GOBIERNO.

La actividad del Estado requiere necesariamente de un gobierno cuya estructura organizacional identifique claramente los órganos que lo integran, sus ámbitos jurisdiccionales (niveles de competencia) y muy particularmente, sus funciones y atribuciones. Dicha organización debe estar plenamente fundada en el orden constitucional que rige la vida institucional que conforma la estructura del gobierno.

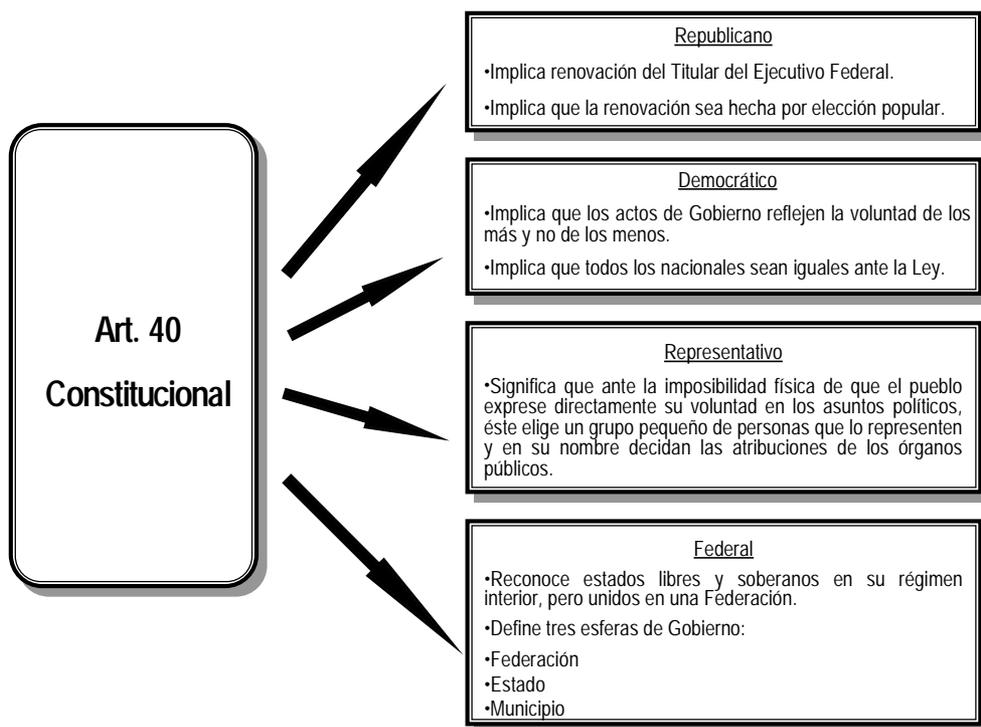


De hecho, «la parte orgánica de toda Constitución es aquella que adopta el Estado para gobernarse, que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquellos».⁷

Al respecto, cabe señalar que el Artículo 40 de nuestra Constitución General es el más importante de su parte orgánica, y uno de los más trascendentales de todo el texto constitucional.

Textualmente, dicho artículo establece que «es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, de-

Figura No. 2
Forma de Organización del Estado Mexicano



7 Pichardo Pagaza, Ignacio; «Introducción a la Administración Pública en México»; Tomo I: Bases y Estructuras INAP-CONACYT, Cap. 1, Tema 4; Méx. 1984.

mocrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental».

Como puede apreciarse, el texto constitucional citado establece que la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano, es la de un sistema: Republicano, Democrático, Representativo y Federal.

Con base en dicho texto constitucional, a continuación se describen brevemente los ámbitos o esferas de gobierno, los cuales, aunados a la división de poderes que la propia Constitución General establece, constituyen el marco orgánico que nos permitirá comprender mejor los fines del Estado, la distribución y ejercicio de sus atribuciones, a través de las diferentes instancias que conforman la estructura de su gobierno, así como el concepto, significado y alcance de la función hacendaria en particular.

1.2.1.- Ambitos o Esferas.

Los ámbitos o esferas (niveles jurisdiccionales) de gobierno son tres: Federal, Estatal y Municipal; de éstos, el estatal es el de mayor trascendencia política, toda vez que de él emanan precisamente las otras dos instancias gubernamentales.

El Gobierno Federal nace precisamente de la unión de los estados (Pacto Federal), los cuales ceden parte de sus atribuciones y de su jurisdicción para conformar una república y crear un gobierno central (o Federal) que extiende su influencia en todo el territorio nacional en aquellas materias que le son de su competencia y que se encuentran plenamente establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La CPEUM es el ordenamiento máximo de nuestro marco jurídico general; en ella se precisa en primer lugar, la coexistencia de dos ámbitos de gobierno: el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal.



La competencia del gobierno federal se encuentra señalada y regulada por la propia Carta Magna. En el caso de los Estados la delimitación de su competencia también se observa en dicho ordenamiento legal, no así su regulación y todo lo concerniente a su régimen interior, pues ello se establece en sus propias Constituciones particulares. (Ver Artículo 41 de la C.P.E.U.M.).

Además de estos dos ámbitos de gobierno, la CPEUM en su Título Quinto referente a los Estados de la Federación y al Distrito Federal, precisa en su Artículo 115 que «Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio...

...

VIII.- Las Leyes...»

Este precepto constitucional otorga vida jurídica al Municipio, dando las bases de su organización y funcionamiento, pues lo investe de personalidad jurídica propia, le precisa competencia administrativa (servicios públicos a su cargo), le faculta para expedir reglamentos y disposiciones normativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, le faculta para administrar libremente su hacienda, le precisa cómo se conforma esta última, al mismo tiempo que le asigna fuentes específicas de ingresos (competencia tributaria), entre otros aspectos.

Cabe señalar, que de estos tres ámbitos de gobierno, los dos primeros guardan una misma estructura de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), poseen su propia potestad tributaria, y gozan de un sistema Constitucional propio. En cambio la instancia municipal ha sido reconocida por ser una entidad eminentemente eje-

cutiva (administrativa), carente de poderes judicial y legislativo. Su facultad para expedir reglamentos de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, tiene un carácter fundamentalmente administrativo, pues así lo establece la propia Fracción II del Artículo 115 Constitucional.

1.2.2 División de Poderes

La Constitución General, en su Artículo 49 establece que «El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial». Agrega además que «No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión,...».

A nivel estatal, la propia Constitución General en su Artículo 116 precisa que «El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...»;

Con relación a lo anterior, y tomando en cuenta las bases normativas que nuestra Carta Magna precisa para cada una de estas instancias o esferas de gobierno (Federal y Estatal), a continuación describiremos brevemente la conformación, características y atribuciones de cada uno de estos poderes.

1.2.2.1 Poder Legislativo

A nivel federal, este poder se deposita en un Congreso General o Congreso de la Unión que se integra por dos Cámaras: Una de Diputados y la otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria, y por doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional. La elección de los diputados es cada tres años. Por cada dipu-



tado propietario, se elige un suplente. (Ver artículos 51 y 52 de la CPEUM).

Por lo que toca a las entidades federativas, cabe señalar que éstas en lo particular cuentan con una Legislatura Local compuesta únicamente por Diputados. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados es proporcional al de habitantes de cada uno, sin que sea menor de siete cuando la población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve, en aquellos cuya población exceda de los 400 mil sin que llegue a los 800 mil habitantes, y de once, cuando la población sea superior a los 800 mil habitantes. Además de lo anterior, se introduce en la Legislación electoral respectiva, el sistema de diputados por minoría en la elección de las Legislaturas Locales. (Ver artículos 116-II de la CPEUM).

Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal, se eligen cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría. Dicha Cámara se renueva en su totalidad cada seis años, en base a elecciones directas. (Artículo 56 Constitucional).

Tanto en la Federación como en los Estados, la atribución principal del Poder Legislativo es la de **Legislar**, es decir, expedir y aprobar leyes.

1.2.2.2.- Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia (SCJ), en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. (Artículo 94 Constitucional).

- La SCJ de la Nación se compone de once Ministros, y duran en su encargo quince años.



-
- Para nombrar a los Ministros de la SCJ, el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designa al Ministro que debe cubrir la vacante.

En los Estados, el Poder Judicial se ejerce por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. El nombramiento de los magistrados y jueces que integran el Poder Judicial Local, y el tiempo que durarán en el ejercicio de su encargo, son aspectos que se señalan en dichos ordenamientos jurídicos.

La atribución fundamental de los Poderes Judiciales de la Federación y de los Estados, consiste en la administración e impartición de la justicia, lo cual implica conocer y resolver toda controversia que se suscite con la aplicación de las leyes o actos de autoridad que afecten al particular, a las propias instancias de gobierno, o a la competencia de los poderes gubernamentales.

1.2.2.3.- Poder Ejecutivo.

El supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (Artículo 80 Constitucional).

El presidente dura en su encargo seis años, y es electo en forma directa en los términos que disponga la ley electoral.

En el ámbito local, el Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina «Gobernador del Estado», el cual no podrá durar en su encargo más de seis años. Su elección también es en forma directa de conformidad a las bases que establezca la ley electoral respectiva.

Las atribuciones principales del Poder Ejecutivo en ambas jurisdicciones (Federación y Estados), consisten básicamente en:



-
- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso (De la Unión o del Estado, según sea el caso).
 - Ejercer la administración pública, entendida ésta como aquella actividad que el Estado realiza a través de los órganos del Poder Ejecutivo, y que se encamina —en términos de ley— a la satisfacción de las necesidades colectivas.

LA DIVISION DE PODERES Y LOS MUNICIPIOS:

- El Municipio es una entidad pública reconocida Constitucionalmente como la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- El Municipio constituye propiamente la principal entidad pública descentralizada de los Estados, cuenta con personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, y tiene un carácter meramente administrativo, es decir, su función gubernamental primordial equivale a la función administrativa que se identifica con el Poder Ejecutivo que se observa tanto en la Federación como en los Estados.
- El Municipio no tiene Potestad Tributaria, aunque sí Competencia Tributaria que el Congreso de la Unión y Congreso Local le otorgan.
- Las facultades reglamentarias que las Constituciones (General y Particular de cada Estado) confieren a los Municipios, tienen un carácter preponderantemente administrativo. En cualquier caso, el ejercicio de las facultades municipales para expedir bandos de policía y buen gobierno así como de reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, deberá de considerar las bases normativas que para el efecto establezcan las Legislaturas de los Estados.



-
- El Poder Público Municipal a diferencia de la Federación y Estados, no se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que es propiamente Ejecutivo (Administrativo).
 - El órgano máximo de autoridad municipal es el Ayuntamiento, el cual se elige en forma directa mediante el voto popular. Los Ayuntamientos son presididos por la persona denominada «Presidente Municipal» que es el primer regidor del Ayuntamiento.
 - La Administración Pública Municipal (Ejercicio del Poder Ejecutivo en esta jurisdicción) tiene como propósito fundamental, promover (y coadyuvar con los gobiernos Federal y Estatales en) el desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes circunscritos en su jurisdicción, principalmente a través de la prestación de aquellos servicios públicos que son de su competencia.

1.3.- INSTRUMENTOS DEL GOBIERNO.

En los puntos anteriores se abordó entre otras materias, lo relativo a los fines del Estado, comentándose al respecto que los fines del Estado difieren de un país a otro, debido en gran medida: al tipo de gobierno que se tiene; al grado en que el individuo mismo es capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad; al grado o nivel de desarrollo cultural, político y socio-económico que vive el país; a las condiciones geográfico-territoriales del país, y al grado de participación que el individuo manifiesta en la producción de bienes y prestación de servicios de interés colectivo.

Para que los grandes fines de una nación se alcancen, la sociedad confiere al Estado una serie de atribuciones que dan origen y sustento legal a su actividad. En torno a este aspecto se comentó que las atribuciones y funciones que se asignan, en este caso al Estado Mexicano, son de distinta naturaleza (Legislativas, Ejecutivas y Jurisdiccionales), pudiendo éstas ser examinadas a la luz de diversos enfoques, como



aquél que permite analizar la actividad del Estado desde el punto de vista económico, o aquel otro que permite el análisis de la actividad gubernamental con base a la división de poderes y a la estructura jurídico-constitucional de sus ámbitos de gobierno.

En este orden de ideas, a continuación procederemos a describir algunos de los principales instrumentos (Ingreso, Gasto, Deuda, etc.) de que el gobierno se vale para orientar sus acciones y lograr los objetivos que se propone.

1.3.1.- Ingreso

Este instrumento de gobierno se constituye por el conjunto de recursos financieros que derivan de los impuestos, derechos u otras fuentes que la ley precisa para cada nivel de gobierno, con el objeto de que puedan cubrir los gastos que les origina la provisión de bienes y servicios públicos que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades.

Cabe señalar que los ingresos públicos de manera particularizada (conforme al tipo de fuente que los genera) generalmente no tienen un fin específico, sino que constituyen un fondo común cuyo propósito fundamental es solventar el gasto público que se debe ejercer en estricto apego a los presupuestos de egresos aprobados.

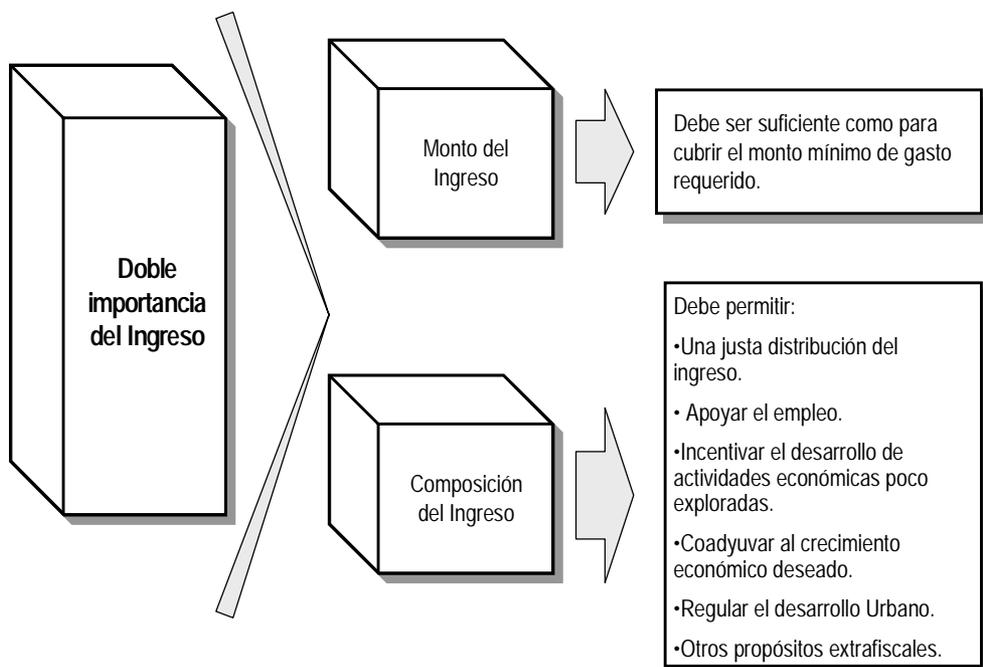
No obstante lo anterior, hoy en día algunos hacendistas y estudiosos de la materia coinciden en señalar que sería benéfica una correlación más específica entre el ingreso y el gasto público, vgr. que los ingresos que se generen vía derechos por la prestación del servicio público de agua potable, se destinen única y exclusivamente a resarcir los costos que implica el otorgamiento, aplicación y mejora de ese servicio.

Es de destacar la doble importancia que se le atribuye al ingreso público como instrumento de gobierno, ya que por un lado pro-

porciona los recursos financieros necesarios para solventar el gasto que implica la actividad gubernamental; mientras que por otro lado, las propias fuentes de ingresos dada su naturaleza y características coadyuvan directamente al logro de ciertos objetivos fundamentales para el gobierno.

Las fuentes tradicionales de ingresos son los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los productos, los aprovechamientos, el crédito público y las transferencias intergubernamentales que se dan con motivo de la coordinación fiscal y de la colaboración administrativa existente entre los tres niveles de gobierno.

Figura No. 3
Importancia del Ingreso



La utilización de cada una de esas fuentes de ingresos y la definición de los elementos jurídico-fiscales que las conforman, las convierte en valiosos instrumentos de política económica y social, lo cual conlleva a gestar un cambio de mentalidad en el manejo de las finanzas públicas del Estado, particularmente en el ámbito municipal, pues en un gran número de Ayuntamientos, las fuentes tributarias y no tributarias de ingresos son consideradas única y exclusivamente como medios para captar recursos que permitan solventar los gastos públicos presupuestados, sin contemplar la posible utilización de las mismas, con fines de intervención e inducción de ciertos aspectos de la economía.

En este orden de ideas, la importancia y efectividad del ingreso como instrumento de gobierno dependerá en buena medida de que cada ámbito o esfera de gobierno cuente con tres poderes fundamentales:

- 1) Poder de imperio que otorgue potestad tributaria.
- 2) Poder recaudatorio que otorgue competencia tributaria.
- 3) Poder de coacción que permita exigir legalmente el cumplimiento de pago de tributos.

Cabe señalar que dichos poderes se observan cabalmente en los ámbitos federal y estatal, no así en el municipal, pues éste solo cuenta con competencia tributaria (poder recaudatorio) y con poder de coacción, es decir, adolece de potestad tributaria, ya que al no contar en su estructura de gobierno con un poder legislativo, queda automáticamente limitado para establecer y definir sus propias fuentes de ingresos.

1.3.2.- Gasto

Este instrumento de gobierno representado cuantitativamente por el conjunto de recursos financieros que el gobierno ejerce para

satisfacer las necesidades colectivas, adquiere, al igual que el ingreso, una doble importancia tanto por el monto que representa (o que puede representar), como por la estructura o composición (destino) del mismo.

El monto de recursos a ejercer (gasto público) debe ser suficiente como para desarrollar los programas de gobierno necesarios para alcanzar las metas y objetivos económico-sociales que se trazan para un período determinado.

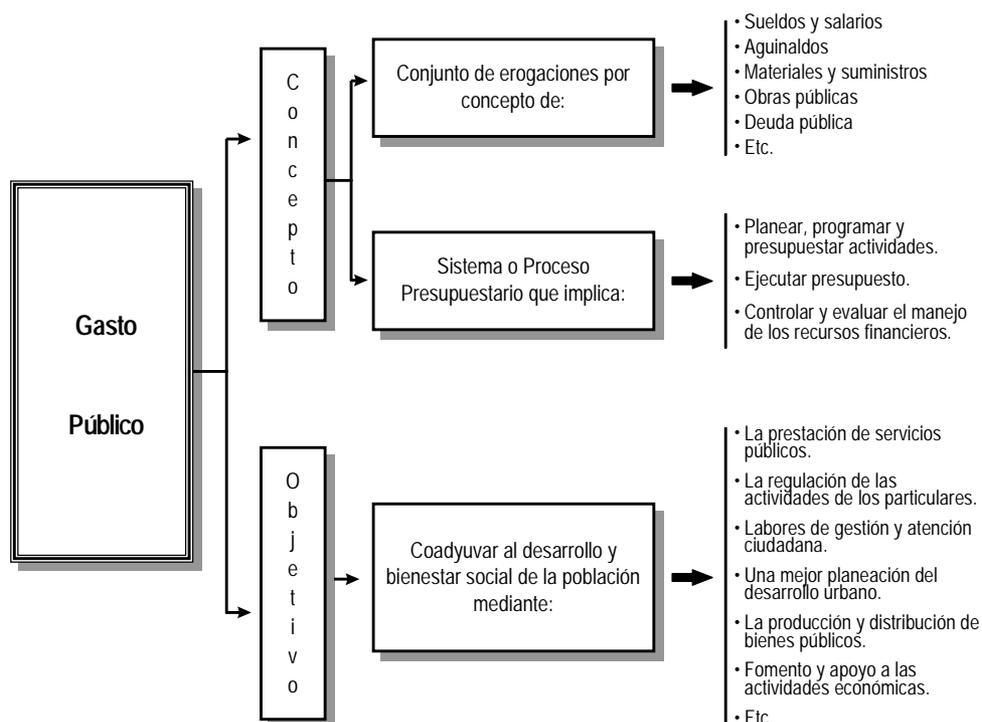
De esta manera y en el estricto sentido de la palabra, el gasto público puede ser considerado como el conjunto de erogaciones que el Estado realiza para llevar a cabo sus funciones y cumplir con su cometido.

En un sentido más amplio, el gasto público debe ser visto no como una función específica consistente en la erogación de recursos, sino como un sistema o proceso presupuestario que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control de un presupuesto. Así, el gasto público es un importante instrumento hacendario que orienta y norma el destino de los recursos financieros en base a un programa de trabajo que identifica metas, objetivos, actividades a desarrollar, responsables de su ejecución, costos de las actividades, resultados que se esperan, etc.

En este orden de ideas, la finalidad del gasto público municipal consiste en coadyuvar al desarrollo y bienestar social de la población, principalmente a través de la regulación de las actividades de los particulares y de la prestación de los servicios públicos que son competencia de cada nivel de gobierno.



Figura No. 4
Concepto y Objetivos del Gasto Público



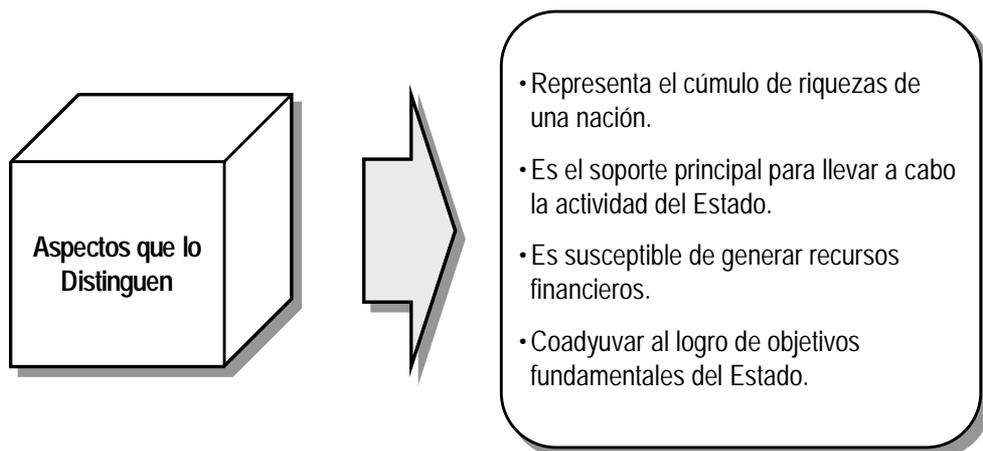
1.3.3.- Patrimonio

Los bienes que conforman el patrimonio público del Estado constituyen uno de los principales instrumentos o medios de que éste se vale para alcanzar sus propósitos fundamentales.

Por un lado, el patrimonio público representa la riqueza que a través de los años ha venido acumulando el Estado; por otro, constituye el soporte principal en que se apoya el gobierno para realizar su actividad. Asimismo, muchos de los bienes que lo integran son susceptibles de generar recursos financieros vía derechos, productos u otros conceptos de ingresos fiscales. Finalmente, podríamos

señalar que una adecuada política y administración patrimonial puede coadyuvar al logro de objetivos vinculados con el desarrollo urbano y la ecología, con la generación de empleo y con el apoyo a determinadas actividades económicas.

Figura No. 5
Importancia del Patrimonio



1.3.4.- Deuda

La deuda pública municipal se constituye en términos generales por el conjunto de obligaciones de pasivos directos o contingentes, derivados de financiamientos o empréstitos a cargo del Municipio, y contraídas con la banca de desarrollo, con las instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos, así como por el manejo de fondos ajenos.

En lo fundamental, este instrumento de gobierno permite allegarse de recursos extraordinarios para atender en lo posible las demandas principales que la comunidad plantea en materia de obras y servicios públicos municipales, y para las cuales no son suficientes

los recursos que derivan de las fuentes ordinarias de ingresos de este nivel de gobierno.

1.3.5.- Regulación y Control.

Cuando abordamos el punto referente a las funciones del Estado, comentamos que éste ejerce cierto tipo de atribuciones que le permiten conjuntamente con la actividad de los particulares, satisfacer las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad.

Así, encontramos que el Estado posee atribuciones para reglamentar la actividad privada, para fomentarla, limitarla y vigilarla e igualmente para sustituirse total o parcialmente con la actividad particular o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

De estas atribuciones las más importantes, –desde nuestro particular punto de vista– son aquellas que tienen que ver con la reglamentación, fomento, limitación y vigilancia de la actividad particular.

Apoyamos lo anterior, en base al contenido del artículo 25 de la Constitución Política General, el cual define el papel que el Estado debe desempeñar para contribuir al desarrollo de la Nación. Algunos aspectos textuales del artículo referido, son:

«**Artículo 25.** -Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional... mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general...



La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución». ⁸

Congruente con lo anterior, se podría decir que los principales instrumentos de que se vale el gobierno para regular y controlar la actividad de los particulares, son las **Leyes**; algunas de carácter imperativo, otras de carácter supletorio. En algunos casos predominan disposiciones de índole represivo, en otros, más bien de índole preventivo.

La instrumentación de las leyes corresponde, como ya dijimos anteriormente, al poder ejecutivo del gobierno el cual tiene la obligación de establecer los mecanismos y sistemas de control necesarios para evaluar la aplicación y resultados de las leyes, así como para cumplimentar los objetivo que éstas persiguen.

1.3.6.- Producción de Bienes y Prestación de Servicios Públicos.

En el desarrollo (económico, político, social, cultural, etc.) de nuestro país, el Estado asume, por disposición Constitucional emanada del pueblo, un papel fundamentalmente de carácter **rector**, lo cual no significa que solo deba intervenir en la regulación y control de la actividad particular, sino también en la asunción propia de actividades económicas que demanda el interés colectivo.

Nuestro sistema de economía mixta se caracteriza precisamente por esa comunión que existe entre el Estado y los particulares, en el **desarrollo** de actividades económicas tendientes a satisfacer las necesidades individuales y generales de la sociedad.

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Art. 25, Edit. Porrúa, Méx. 1995.



Esta concurrencia en el desarrollo de actividades económicas, se encuentra regulada a través de leyes y disposiciones normativas que definen la intervención del Estado y del particular, en la materia.

Así, encontramos disposiciones constitucionales (Artículo 28) que establecen claramente materias exclusivas del Estado, es decir, materias donde no puede existir la libre concurrencia del particular. No obstante lo anterior, el particular puede colaborar con el Estado, en la producción de bienes y prestación de servicios que le son exclusivos al ente gubernamental, pero bajo ciertos términos que la propia ley debe prever y que el propio Estado debe salvaguardar.

La figura jurídica más conocida que adopta esta participación privada en las materias (servicios públicos) de reserva exclusiva del Estado, se denomina **concesión**, misma que se encuentra debidamente señalada en varios preceptos de nuestra Carta Magna.

«El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público».⁹

Cabe señalar que las **facultades de autoridad**, así como algunas materias o servicios públicos exclusivos del Estado, no se pueden concesionar al particular.

«Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se

9 Artículo 28 Constitucional, antepenúltimo párrafo; ob. cit.

hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares que se requieran para dichos fines» (Artículo 27 Constitucional).

Por otra parte, cabe señalar que el Estado no tiene limitaciones para participar directamente en la satisfacción de las necesidades colectivas a través de la producción de bienes y prestación de servicios que usualmente están a cargo del particular. De esta forma, si el particular no logra satisfacer las necesidades colectivas o si su actividad se aleja del interés colectivo, el Estado se ve obligado a intervenir directamente en dichas tareas, por ello que tiene atribuciones para crear o estatizar servicios públicos cuando el interés público así lo exija y cuando las condiciones administrativas y financieras del gobierno lo permitan.

No obstante lo anterior, y ante una imposibilidad técnica, administrativa y financiera del gobierno para hacerse cargo de aquellos servicios que la sociedad exige sean «estatizados», el gobierno tiene entre otras opciones, la posibilidad de intervenir en la actividad del particular, regulando, limitando y vigilando la expansión de la actividad económica, los precios de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos; todo ello en aras del beneficio general.

1.4.- CONCEPTO Y FINES DE LA HACIENDA PUBLICA.

Tradicionalmente y desde el punto de vista económico, la hacienda pública del Estado se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de éste,



así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor para solventar los gastos públicos.

Administrativamente la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines. Dicha actividad financiera se manifiesta cuando el ente gubernamental realiza funciones concernientes a la obtención de ingresos, a la administración de su patrimonio, al ejercicio del gasto, y al manejo de la deuda pública.

El profesor Enrique Fuentes Quintana define a la hacienda pública como el «Conjunto de elementos económicos que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación entre ellos».¹⁰

«El papel de la hacienda pública de un país está íntimamente relacionado con la función del Estado en la dirección del proceso económico nacional. En México, país caracterizado por un sistema de economía mixta donde la intervención gubernamental dentro del proceso económico adquiere una particular significación, la hacienda pública juega un papel determinante dentro de la política económica actual».¹¹

Con relación a este último señalamiento, y tomando en cuenta el contexto que hemos venido manejando en los puntos anteriores, podríamos concluir que la hacienda pública no constituye un fin en sí misma, pues «No son en absoluto los flujos monetarios la preocupación principal de la hacienda pública. En su lugar, los fenómenos económicos –oferta de trabajo, nivel de precios, crecimiento econó-

10 Fuentes Quintana Enrique, reconocido hacendista español, citado en el documento: Introducción a la Hacienda Pública; Edit. Barcanova, Temas Universitarios; autores: Juan F. Corona, Juan C. Costas, y Amelia Díaz; Barcelona, España, p-7. Tercera Edición 1991.

11 La Hacienda Pública en México; Estructura, Normatividad y Administración, Indetec 1989, p-20.

mico, por ejemplo– constituyen materia de análisis, y los flujos monetarios son una expresión de los ingresos o pagos, pero nunca el elemento sustantivo ...»¹²

Fines.

La hacienda pública en su concepción más amplia e integral, comprende todo lo relacionado a la economía del sector público en cuanto éste actúa en un sistema de economía mixta. «Su funcionamiento incluye no solo la financiación sino también una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica».¹³

En teoría, «los supuestos básicos de la economía de mercado deben de asegurar una asignación eficiente de los recursos económicos, una distribución de la renta acorde a la aportación individual al proceso productivo y el ajuste autónomo o endógeno a las perturbaciones del sistema, tendiendo siempre a la plena ocupación de los recursos. Sin embargo, estos supuestos son extremadamente rígidos y no siempre (más bien rara vez) hay una satisfacción en la vida real».¹⁴ Esta situación conlleva a una intervención cada vez mayor del Estado en la satisfacción de necesidades colectivas que difícilmente son atendidas por el sector privado.

En virtud de lo anterior, los grandes teóricos de la hacienda pública, precisan como objetivos fundamentales de dicho instrumento hacendario, los siguientes: Ajustes en la asignación de recursos; la justa distribución de la renta, y la estabilización económica en un proceso de desarrollo deseado.

12 Ob. Cit. «Introducción a la Hacienda Pública» Edit. Barcanova p-7.

13 Hacienda Pública; Teórica y Aplicada, Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Edit. Mc. Graw Hill, Quinta Edición; Madrid, 1992; p-4.

14 Introducción a la Hacienda Pública; Edit. Barcanova. Ob. Cit. p-9.



A) Ajustes a la Asignación de Recursos.

Como no todos los bienes y servicios pueden proveerse adecuadamente mediante el sistema de mercado (a través de transacciones entre consumidores y productores individuales), el Estado a través de sus instrumentos se ve en la necesidad de intervenir (no solo regulando y vigilando el desarrollo de la economía) para corregir dicha falla –derivada de diversos factores– del mercado, mediante la provisión de ciertos bienes y servicios públicos o sociales en los que la iniciativa privada o no concurre, o lo hace en forma limitada, o bien en forma monopolizada.

Esta intervención del Estado –que busca una mejor asignación de los recursos– en el desarrollo de la economía, obedece a situaciones tales como las siguientes:

- **Bienes Públicos vs Bienes Privados**

En algunos casos el Estado se ve en la necesidad de proveer bienes y servicios públicos debido a que el sector privado no puede llevarlos a la población en general porque le resultan incosteables, o porque requieren de una infraestructura financiera muy amplia y sólida que solo el Estado la puede ofrecer.

Otro factor que justifica la intervención del Estado en la economía, mediante la provisión de bienes y servicios, se encuentra en la imposibilidad económica de un gran número de personas que no pueden pagar el precio de mercado de «X» bien o servicio.

Asimismo, existen bienes o servicios como la Defensa Nacional, en que no es posible que una persona residente deje de recibir los beneficios correspondientes.

- **Monopolios**

En una economía de libre mercado fácilmente pueden darse



monopolios o prácticas monopólicas que conducen a una concentración del ingreso y de la riqueza en unas pocas manos en perjuicio de las grandes mayorías. Por esta razón el Estado se ve en la necesidad de prohibir y abatir dichos fenómenos a través de sus instrumentos de regulación y control (Leyes), así como de una intervención directa en la asunción exclusiva de ciertos bienes o servicios que son de interés colectivo y que permiten una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

- **Externalidades**

Existen bienes o recursos comunes (que son aprovechados por todos) como «el Medio Ambiente» en donde ciertos factores o elementos pueden crear deseconomías externas, mismas que obligan o justifican la intervención del Estado para corregirlas y/o solventarlas.

Un ejemplo de externalidad o deseconomía externa que algunos tratadistas o estudiosos de la hacienda pública manejan para explicar tal fenómeno, es aquél de la fábrica situada en una entidad «X» que contamina un río y obliga a la depuración del agua a la ciudad vecina situada en la entidad «Y», cuyos residentes deben financiar los costos que implique tal depuración.

- **Ubicación espacial de los bienes y servicios y de las actividades económicas**

Condiciones geográfico-territoriales, políticas, económicas, de servicios, climatológicas, etc., dan lugar a concentraciones demográficas y de actividades económicas de diversa índole que requieren de una adecuada ubicación espacial y de una permanente supervisión y regulación a efecto de que las incidencias negativas en el medio ambiente (problemas sociales, económicos, de servicios públicos, etc.) se den lo menos posible o en su caso, estén debidamente controladas.



- **Bienes Preferentes y Bienes Condenables**

En el desarrollo de cualquier economía se observa la producción, provisión y consumo tanto de bienes preferentes tales como la educación y la salud, como de bienes condenables como son los casos del tabaco y de las bebidas alcohólicas.

Esta situación constituye otra de las causas de intervención del Estado en el desarrollo de la economía mediante la asignación de recursos. En el caso de los bienes preferentes, el Estado (conjuntamente con el sector privado) busca potencializar su consumo, estableciendo que es un derecho del ciudadano su recepción, no obstante el Estado tenga que prescindir de su nivel de renta. En este sentido, es claro que la prestación de este tipo de bienes y servicios por parte del Estado tiene una amplia justificación social.

En cambio, tratándose de los bienes condenables como el caso del ejemplo citado (tabaco y bebidas alcohólicas) el Estado generalmente penaliza su consumo con una elevación en su precio mediante la carga que realiza vía impuestos.

De acuerdo a lo anterior, podríamos señalar que para desarrollar este gran objetivo de la hacienda pública consistente en realizar “ajustes a la asignación de recursos” se requiere de medidas hacendarias relacionadas principalmente con el ingreso y con el gasto público, pues las dificultades que implica tal objetivo tienen que ver con:

- El tipo de bienes o servicios públicos que deben suministrarse.
- La cantidad y calidad de éstos.
- La definición del monto que debe pagar el beneficiario o consumidor del bien o servicio.

-
- El valor que el consumidor o usuario otorgue al bien o servicio público que prové el gobierno, y con
 - La definición del nivel gubernamental que debe proporcionar el bien o servicio de que se trate.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que algunos reconocidos tratadistas de la materia hacendaria coinciden en señalar que el problema de financiación que implica la provisión de bienes y servicios públicos es la justificación más importante de la existencia de la hacienda pública.

B) Justa Distribución de la Renta.

En una economía de mercado, la libre competencia de las fuerzas correspondientes, por naturaleza buscan por sí mismas una asignación eficiente de los recursos económicos; sin embargo, existen limitaciones como las señaladas en el punto anterior, que justifican ampliamente otra gran función (u objetivo fundamental) de la hacienda pública, que consiste en realizar los ajustes necesarios para una mas justa distribución de la renta, toda vez que la distribución que se logra con la libre competencia de las fuerzas de mercado (Distribución de la renta de acuerdo a la productividad de los recursos aportados al proceso productivo) no se considera como la deseada o la mejor, sino que supone profundas desigualdades (Grandes mayorías en pobreza extrema con carencia de bienes y servicios básicos, y pequeños grupos que ostentan el poder económico) que deben corregirse.

Este gran propósito de la hacienda pública (ajustes en la distribución de la renta), funcionalmente se le conoce también como la **Función de Redistribución de los Ingresos**. Los instrumentos hacendarios que utiliza generalmente el gobierno para alcanzar los fines propios de la función en cuestión, son el ingreso y el Gasto Público.



Por el lado del ingreso, la manifestación más clara en el sentido, se constituye por el manejo de impuestos progresivos en donde el contribuyente que tiene más (recursos y/o capacidad de pago) paga más. En el ámbito federal el ejemplo más claro de un tributo de este tipo es el Impuesto sobre la Renta (I.S.R.). En el ámbito local se observa una tendencia importante en el sentido de manejar tributos directos con un carácter progresivo, como el caso del Impuesto Predial en las siguientes entidades: Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

La redistribución del ingreso, también se logra mediante políticas y acciones vinculadas con el gasto público; como sería canalizando recursos para la producción y provisión de bienes y servicios destinados a los grupos de menor ingreso; así vemos por ejemplo, como destaca en los presupuestos federales los montos asignados a los sectores educativo y de salud, los cuales son eminentemente sociales.

En torno a lo anterior y acorde con los propósitos del nuevo federalismo, el gobierno federal ha acelerado los procesos de desconcentración administrativa y fortalecido los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Particularmente, la política de desarrollo social dentro del marco del Plan de Desarrollo prevé que el gobierno federal habrá de transferir mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados y de los municipios, en materias tales como educación, salud y promoción de empleo.

Así pues, en este orden de ideas los gobiernos locales, cada vez juegan un papel más significativo en esos renglones; ahora por ejemplo, el Municipio manejará directamente importantísimos recursos derivados del Ramo XXVI «Superación de la Pobreza» del Presupuesto Federal.

C) Estabilización Económica.

La estabilización económica y su crecimiento, constituye el otro gran fin que se le atribuye a la Hacienda Pública; para tal efecto, los diversos instrumentos del gobierno (gasto, ingreso, deuda, política monetaria, regulación de las actividades de los particulares, etc.) pueden ser objeto de políticas tendientes a:

- Reactivar la economía.
- Generar empleos.
- Controlar la inflación mediante el manejo del circulante y/o mediante una política cambiaria adecuada que evite en lo posible ajustes cambiarios abruptos sobre una base de comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos.
- Estabilidad en los precios de los bienes y servicios.
- Fortalecer el ahorro interno.
- Crear las condiciones necesarias para una mayor inversión productiva.

«Las economías capitalistas han tenido tradicionalmente ciclos económicos en los que a los períodos de plena ocupación de los recursos han surgido otros períodos en los que se ha generalizado el desempleo y la falta de crecimiento económico ...».

En este contexto «se trata de que los gobiernos traten de impedir la existencia de desempleo e inflación, estabilizando la economía, al tiempo que se consigne una tasa de crecimiento económico aceptable».



En la visión tradicional de la política de estabilización, la hacienda pública, mediante la política fiscal, debe buscar compensar los descensos en la demanda agregada producidos por crisis económica, para así mantener el empleo de los recursos. En consecuencia, el gasto público debe ser superior a los ingresos, sea por incremento del gasto o mediante una reducción de los impuestos. De esta forma se producirá un incremento de demanda pública o privada respectivamente, que absorberá los recursos ociosos.

Este enfoque tradicional constituye la esencia del Keynesianismo que ha sufrido continuas modificaciones con la aparición de nuevos fenómenos económicos.

En este sentido se ha considerado el papel de la política fiscal, siendo necesaria su coordinación con otras políticas económicas, como la monetaria o la de rentas, pues los modelos económicos y las nuevas circunstancias han dado lugar a la crisis que a veces se observa en la política fiscal como instrumento de estabilización económica, según lo señala el profesor Fuentes Quintana».



CAPITULO 2

El Sistema Federal Mexicano y la Hacienda Pública Municipal

Con base en la conceptualización y principios del federalismo, así como en la definición de las funciones y atribuciones que la Constitución Política General de nuestro país confiere en cada caso a los municipios, a los estados y a la federación, el presente capítulo tiene como propósito fundamental describir los rasgos principales de las relaciones financieras intergubernamentales. El tratamiento de dicho tema, aunado a lo que fue desarrollado en el primer capítulo, le permitirá al lector, comprender mejor el papel y significado de la hacienda pública municipal, así como la conformación que ésta tiene, dadas las disposiciones que en la materia observa nuestro máximo ordenamiento legal que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo Constitución General y/o C.P.E.U.M.)

2.1.- EL FEDERALISMO MEXICANO.

2.1.1.- Concepto y Características.

El federalismo es definido por la teoría moderna «como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual los gobiernos



federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes».¹

«El federalismo, antes que un sistema económico, o que un sistema de descentralización administrativa del gobierno, es un sistema político por cuanto que es una forma de expresión de la democracia en una sociedad, y como tal tiene sus propios valores de justificación, con independencia de los factores económicos o administrativos aleatorios.»²

Entre las principales características y atributos del federalismo, destacan:

- 1) Los ámbitos o esferas de gobierno que lo integran no se encuentran conforme a derecho subordinados uno del otro.
- 2) Ningún nivel de gobierno debe estar en posición de rebasar los términos de su pacto en relación con el poder y status que cada uno ha de disfrutar.
- 3) La Constitución General de un país federal, debe ser soberana sobre los niveles de gobierno que lo integran.
- 4) Cada ámbito o nivel de gobierno debe contar con los recursos económicos suficientes para sufragar sus necesidades de gasto. (capacidad financiera).
- 5) Cada nivel de gobierno debe ser autónomo en su esfera de acción.
- 6) Cada gobierno debe ser autoridad final y suprema en el área que constitucionalmente le es conferida.

1 Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría.- Autor: Lic. Ricardo Rocha Mendoza; editado por Indetec, en 1991; pág. 27.

2 Ibid; pág. 25.

-
- 7) Los niveles de gobierno integrantes de un sistema federal pueden actuar directamente sobre los ciudadanos.
 - 8) El Poder que ostenta cada nivel de gobierno no deriva del otro, sino de la soberanía.
 - 9) Ningún nivel de gobierno puede cambiar unilateralmente la relación del pacto federal.
 - 10) Ningún nivel de gobierno puede dictar las decisiones del otro.
 - 11) Las decisiones de política pública se toman a los dos o tres niveles de gobierno que integran el sistema federal.
 - 12) Existe una separación constitucional de poderes de los niveles de gobierno.

En nuestro caso particular, cabe señalar que el sistema federal mexicano constituye la organización de los poderes públicos del estado.

De hecho «En México, nuestro federalismo es el resultado de un pacto entre estados que ya existían como tales y que, por voluntad propia, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder central reservándose para ellos aquellas que no habían delegado en forma expresa».³

En este contexto cabe señalar que los rasgos fundamentales del federalismo en México, son:

- I. Dos órdenes jurídicos: federal y estatal; y tres esferas de gobierno: federación, estados y municipios.

3 Guía Introducción a la Hacienda Pública Municipal ; Indetec, 1991.



-
- II. Coexistencia de dos sistemas constitucionales.
 - III. Supremacía de la Constitución Federal.
 - IV. Estados libres y soberanos.
 - V. Los elementos que integran a las entidades, son: población, territorio y poder público.
 - VI. Idéntica forma de gobierno de federación y estados. (Sistema Republicano, Representativo y Democrático).
 - VII. El Municipio Libre.
 - VIII. Facultades expresas de la federación y limitativas a los estados.
 - IX. Las leyes estatales solo tienen efecto en su territorio.
 - X. Distribución de competencias.

Estos rasgos se desprenden de nuestra Constitución General, misma que establece la distribución de competencias entre las diferentes instancias administrativas de gobierno y órganos de poder que las integran.

De esta forma, el federalismo en México es un sistema político y jurídico plasmado en una Constitución General que precisa y define las instancias de gobierno que lo integran, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas (funciones públicas fundamentales) de cada poder y de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, los objetivos del estado, los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, el modelo económico del país, las relaciones entre las autoridades de los niveles de gobierno y de sus poderes; y las relaciones entre gobernante y gobernados.



Bajo estas consideraciones, es claro que la hacienda pública constituye tan solo una vertiente del federalismo, que es importante analizar a la luz de este gran concepto debido a que (como ya dijimos antes) es el instrumento económico principal con que cuenta el gobierno para alcanzar los fines del Estado. Las partes o áreas (ingreso, gasto, patrimonio, deuda) que comprende dicho instrumento en cada instancia gubernamental que conforma nuestro sistema federal, guardan una estrecha relación con las funciones y atribuciones que la propia Constitución General define para la federación, para los estados y para los municipios.

2.1.2.- Funciones y Atribuciones del Municipio, del Estado y de la Federación.⁴

«La asignación de competencias entre los niveles de gobierno de un estado federal puede hacerse de distintas formas: taxativa, enumerativa y concurrente.

El sistema de delimitación taxativa implica la enumeración de las facultades exclusivas de los niveles de gobierno (federación, estado y municipio), y la preexistencia de una norma que fija el cómo se decidirán las situaciones en donde exista duda respecto de alguna materia no contemplada en esa enumeración; por ello un sistema taxativo puro es imposible de alcanzar.

El sistema de enumeración puede ser «limitativo», o basado en la «competencia de principio». En el sistema de enumeración limitativo, las entidades conservan en principio todas las competencias y funciones que no se deleguen y especifiquen en la constitución política a favor del gobierno federal; de esta manera, se definen cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal de manera limitativa. Sin embargo, esto que parece claro, en la práctica no lo es tanto, ya que los textos legales debido a su cualidad abstracta y

4 SOFEM. Parte 1 ; Documento Inédito ; Indetec 1984.



su generalidad, requieren la interpretación al aplicarlos en casos concretos; por ello, la competencia federal se extiende en virtud de que para el ejercicio de sus facultades exclusivas requiere de otras «facultades implícitas».

En el sistema de enumeración basado en la «competencia de principio», a los estados miembros solo les corresponden las facultades que expresamente les atribuya la Constitución Federal, y en lo no previsto la competencia permanece con la federación.

En el sistema concurrente no se atribuye competencia exclusiva sobre ciertas materias a nivel alguno de gobierno coincidiendo respecto de aquellas, todos ellos. Este sistema tiene variantes, siendo algunas las siguientes:

- a) Competencia federal facultativa: los estados miembros pueden legislar sobre aquellas materias no exclusivas de la federación si ésta no lo hace; pero al aparecer la ley federal sobre esa materia queda derogada la ley estatal, y se excluye la posibilidad de que los estados legislen en el futuro sobre esa misma materia.
- b) Concurrencia de las dos competencias: La federación se reserva los principios básicos o fundamentales de una materia, y se deja a los estados el desarrollo y concreción de los mismos.
- c) Control federal sobre materias mixtas: Se atribuye a los estados la competencia para legislar, pero se reserva a un órgano federal el control de la oportunidad respecto de las disposiciones que dicten aquellos.

En el sistema jurídico mexicano todas las autoridades están sometidas a la Constitución Federal, y la misma autoridad federal encuentra en ella delimitada su competencia y atribuciones; la delimitación de competencias de los gobiernos locales se encuentra

detallada en sus propias constituciones particulares, mismas que no pueden contravenir lo establecido en la Constitución Federal. Por ello, en base al principio de legalidad, ambas autoridades (federal y estatal), solo podrán hacer lo que expresamente se les atribuya por la Constitución Política Federal y las Locales, razón por la cual aunque una facultad no esté delegada a la federación no la tendrán por ese motivo los estados, si el pueblo de la entidad federativa no la ha inscrito en la Constitución respectiva, por lo que en este último caso la atribución la conservaría originalmente el pueblo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política Federal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, se hace de la siguiente forma:

- a) Existen facultades atribuidas a la federación en forma expresa, como las que se señalan en el artículo 73, y mediante condiciones a las entidades federativas, como las establecidas por los artículos 117 y 118.
- b) Existen facultades atribuidas por exclusión a las entidades federativas (Artículo 124).
- c) Existen facultades prohibidas a la federación (artículo 130 sobre prohibición religiosa).
- d) Existen facultades prohibidas a las entidades federativas, que pueden ser absolutas (Artículo 117) o relativas, esto es, que pueden ejercerse con la aprobación del Congreso de la Unión (Artículo 118).
- e) Existen facultades coincidentes, esto es, aquellas que por disposición constitucional las pueden realizar tanto la federación como los estados, y que pueden estar establecidas en forma



amplia (sin facultar a ningún nivel para expedir las bases de división de la función) como en el último párrafo del artículo 18 (tratamiento de menores infractores), o en forma restringida cuando se otorga a un nivel la facultad para fijar las bases de división de la misma, como en el artículo 3º, fracción VIII, y en el artículo 73, fracción XXV (educación).

- f) Existen facultades coexistentes, es decir, aquellas que una parte compete a la federación y otra parte a las entidades federativas, como por ejemplo el artículo 73, fracciones XVI y XVIII (salubridad y vías generales de comunicación).
- g) Existen facultades de auxilio cuando una autoridad auxilia a otra por disposición constitucional, como por ejemplo el artículo 130 (culto religioso).
- h) Existen facultades derivadas de la jurisprudencia que pueden cambiar el sentido de las disposiciones constitucionales.⁵

En el cuadro No. 1, se presenta en forma esquemática la división de facultades entre los tres niveles de gobierno del sistema federal mexicano conforme a lo señalado en la Constitución Política Federal. En dicho cuadro se sigue el orden marcado por los artículos constitucionales, y es sintético, ya que de cada uno de los renglones allí mencionados podría hacerse un tratado completo. Es pertinente señalar que la multiplicidad y dispersión de materias en el sistema jurídico mexicano dificulta el conocimiento sistemático de los ordenamientos legales, en particular por lo que se refiere a la concurrencia normativa de los diferentes niveles de gobierno.

5 Jorge Carpizo.- «La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México», *Tributaria Fiscal*, Año 1, Núm. 1, Abril-Junio 1978. Indetec, pág. 80-106.

Cuadro No. 1

DIVISION DE COMPTENENCIAS EN TRELAFEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPOS EN LA CONSTITUCION POLITICA FEDERAL*

ARTICULO CONSTITUCIONAL	FEDERACION	ESTADO	MUNICIPIO
3° Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Inpartición • Determinación de planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y nomal para toda la república. • Expedición de leyes. • Distribución de la función entre Federación, Estado y Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inpartición. • Registro de títulos profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inpartición.
4° Protección de la Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación • Servicios de salubridad en general (concordancia Art. 73-XVII) 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de Salubridad en general 	
5° Libertad para ejercer cualquier profesión, industria ..		<ul style="list-style-type: none"> • Legislación para regular profesiones que requieren título. 	
21° Inpartición de penas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la función de seguridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la función de seguridad pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la función de seguridad pública.
27° Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de asentamientos humanos. • Organismo de concesiones para su explotación o aprovechamiento y supresión. • Creación de reservas nacionales. • Energía eléctrica (generación y distribución exclusiva de la Federación, No concesionable). • Decretar Expropiaciones. • Expedición de leyes para faccionar los territorios que en su caso existan. • Resoluciones sobre límites de tenencia de la tierra, así como sobre la tenencia de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de asentamientos humanos. • Decretar Expropiaciones. • Expedición de leyes para faccionar los territorios que en su caso existan. • Expedición de leyes para organizar el patrimonio familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de asentamientos humanos.
28° Monopolios	<ul style="list-style-type: none"> • Correos, telégrafos, radiotelegráfico, petróleo e hidrocarburos en general, petroquímica básica, (Exclusivas de Estado No concesionable). 		



ARTICULO CONSTITUCIONAL	FEDERACION	ESTADO	MUNICIPIO
<ul style="list-style-type: none"> • Com untacon v a exi ble y ferocamib (Exclusivas del estado, si as pueden concesionar). • En isbn de m oneda y billetes a travã de Banco Central. • Autorizaci de Asociaciones de trabajadores y de sociedades cooperativas de productores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaci de Asociaciones de trabajadores y de sociedades cooperativas de productores. 		
29°	Supensi de Garantías		
31°	Obligaciones de los Mextanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad para exigir contribuciones para el gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad para exigir contribuciones para el gasto público.
33°	Extranjeros		
36°	Obligaciones del Ciudadano de la república	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad para expulsar a los del país. • Exigir la inscripción en el Registro Nacional de ciudadanos. 	
48°	Islas, Cayos y Arrecifes de la Nación.	<ul style="list-style-type: none"> • Jurisdicción sobre islas, cayos, arrecifes y plataformas continentales, zonas costeras airtos de las islas, mar territorial, aguas airtas airtos, espacio aereo , ... 	
71°	Derecho de emitir Leyes o Decretos.	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir Leyes y Decretos 	
73°	Facultades para legislar sobre diversos mterios.		
	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar y formar nuevos Estados. • Arreglar los lmites de lmites entre Estados. • Cambiar la residencia de los Poderes. • Legislar para el Distrito Federal. • Imponer contribuciones para cubrir el presupuesto federal. • Aprobar celebración y em prstos. • Imponer restricciones de comercio entre Estados. • Legislar sobre hidrocarburos, minería, che, comercio, apuestas, bancos, energía eléctrica , etc. • Crear empleos públicos. • Declarar la guerra. • Crear y regular mterios instituciones airtas y la guardia nacional. • Establecer casa de moneda. • Establecer, organizar, sostener y legislar centros de enseñanza. • Para legislar sobre la concurrencia de los tres niveles en mterios de Asentamientos humanos. 		

ARTICULO CONSTITUCIONAL	FEDERACION	ESTADO	MUNICIPIO
103° Facultades Ejecutivo Federal	<ul style="list-style-type: none"> Promulgar y ejecutar las Leyes en todas las ramas de las funciones públicas. Disponer de las fuerzas para la defensa nacional. Declarar la guerra. Habilitar puertos y establecer aduanas. 		
104° Reglamentos y Decretos de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> Expedición y requisitos de las competencias de los tribunales federales. 		
105° y 106° De la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de las competencias de los tribunales federales. Competencia Suprema Corte de Justicia. 		
115° Forma de Gobierno de los Estados y Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> Expedición de bases normativas (leyes o decretos) de carácter estatal y/o municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Expedición de Reglamentos y disposiciones administrativas dentro de sus esferas de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de la administración de su hacienda. Expedición de Reglamentos y disposiciones administrativas dentro de sus esferas de aplicación. Aprobación de sus presupuestos de egresos. Definición de los servicios públicos de su competencia. Contribuciones Impositivas Locales.
116° La División de Poderes de los Estados.		<ul style="list-style-type: none"> Facultad de los estados para celebrar convenios con sus Municipios. 	
117° Imbalance de los Estados.		<p>Señala las prohibiciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tratados, alianzas con potencias extranjeras. Acuerdos, estancias, papeles sellados. Tráfico de personas, cosas. Tráfico de salidas, salida de mercancías. Tráfico de consumo o mercancías que es de competencia de las aduanas. Establecimiento de diferencias de impuestos por procedencia o producción. Tráfico de producción, compra o venta de tabaco en rama. 	



ARTICULO CONSTITUCIONAL	FEDERACION	ESTADO	MUNICIPIO
118° O tras limitaciones		<ul style="list-style-type: none"> • Establecer derechos de tonelaje sobre las importaciones y exportaciones. • Mantener buques de guerra. • Declarar la guerra. • Publicar y hacer cumplir las leyes federales. 	
120° Obligaciones del ejecutivo Estatal.		<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de una Ley estatal sobre su territorio. • Los títulos profesionales expedidos por el ejecutivo, serán válidos en otros. 	
121° Validez de los actos públicos.		<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de las leyes de tabaquero en aquéllas materias que no son de competencia federal. 	
123° Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad legislativa y aplicación en materia de interés nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las demás no concedidas a la Federación. 	
124° Limitación de Facultades.	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo las señaladas en la Constitución. 		
130° Culo Religioso.	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad legislativa. • Ejercer la intervención a que le faculta la Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el número máximo de ministros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del encargo de cada tem p.b.
131° Importación y Exportación.	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de gravar, de reglamentar y de prohibir la importación y exportación de mercancías. 		
132° Bienes inmuebles de Jurisdicción Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Total de los fuertes, cuarteles, academias y demás bienes inmuebles destinados al servicio público por el gobierno de la Unión. 		

* En lo General este cuadro que ilustra las competencias de los tres niveles de gobierno, fue tomado del documento SOFEN, Tomo 1, Ob. Cit. Dicho cuadro fue complementado y actualizado por el Autor, con base al contenido que presenta la Constitución General vigente a 1997.

2.2.- RELACIONES FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES

Con el propósito de orientar el desarrollo de este punto y facilitar su comprensión y análisis, retomaremos un poco lo que hemos venido describiendo y comentando hasta aquí.

Por principio de cuentas se abordó lo relativo a las funciones de gobierno, no como actividades que éste desarrolla sino como propósitos fundamentales que busca y que son la razón de su existencia. Algunas de las funciones generales que destacamos, fueron: seguridad y paz social, regular y vigilar la actividad de los particulares en la sociedad, estabilidad y desarrollo económico, elevación de los niveles de bienestar social y económico de la población, abatimiento de la inflación, etc.

En este contexto, y para un mejor cumplimiento de su función, señalamos que el gobierno adopta una estructura en donde se identifican ámbitos o esferas (de gobierno), así como una división de poderes cuyo respeto en la separación, y armonía de las atribuciones que cada uno ejerce dada la competencia que el poder soberano les confiere constitucionalmente, permite garantizar (dadas las condiciones y recursos con que cuenta el país) el desarrollo gradual e integral de la nación bajo un régimen democrático en el que participan conjuntamente el estado y los diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, se comentó que para lograr los grandes fines del Estado, éste a través de su gobierno utiliza una serie de instrumentos económicos y no económicos de características muy peculiares que permiten atender aislada y coordinadamente diversos puntos de interés gubernamental que emanan de las necesidades y prioridades de la población.

Se dijo que entre los principales instrumentos con que cuenta el gobierno para alcanzar sus fines, se encuentran el ingreso, el gasto, el patrimonio, la deuda, la regulación y el control, así como la pro-



ducción de bienes y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, además de estos instrumentos existen otros como la política monetaria y la planeación que aún cuando no fueron descritos, no significa que no sean importantes para los propósitos del estado.

Así llegamos al concepto general de la hacienda pública y a los grandes propósitos que se persiguen con su manejo, y que deben ser concordantes con las funciones fundamentales del Estado. Se dijo entonces que la hacienda pública tiene un carácter instrumental cuyos objetivos primordiales eran fundamentalmente tres:

- a) Asignación de Recursos,
- b) Redistribución de la Renta,
- c) Estabilización y Desarrollo Económico

Alcanzar tales objetivos implica que quienes sean responsables de la hacienda pública conozcan y manejen adecuadamente para cada caso, los instrumentos propios (ingreso, gasto, deuda, etc.), de ese medio económico-financiero del gobierno.

Seguido a lo anterior, y como antecedente inmediato al punto que enseguida habremos de abordar, se dio inicio al tema sobre el sistema federal mexicano y la hacienda pública municipal; se precisó el concepto y las características del federalismo, y se identificaron, con base en la Constitución General, las funciones y atribuciones del Municipio, del Estado y de la Federación, es decir, sus ámbitos de competencia.

Derivado de lo anterior, encontramos que en materia hacendaria los tres niveles o esferas de gobierno tienen una delimitada competencia, lo que significa que la Hacienda Pública tiene un ámbito espacial y funcional distinto según se trate de la federación, de los estados o de los municipios. Consecuentemente, los propósitos que generalmente se buscan con el manejo hacendario, tienen también un alcance y una connotación distinta en cada nivel de gobierno.

Lo anterior no significa que los objetivos gubernamentales sean excluyentes o descoordinados entre uno y otro niveles competenciales; por el contrario, los diversos instrumentos económico-financieros de la hacienda pública de cada esfera de gobierno, se encuentran íntimamente correlacionados, de tal forma que su armonización -plasmada en la Constitución General y en las leyes que de ella emanan- permite que los objetivos realmente puedan ser viables de alcanzar gradualmente conforme a los recursos y condiciones de desarrollo del país.

En este orden de ideas, en los puntos subsiguientes nos ocuparemos de señalar de manera concisa los fundamentos jurídicos y las principales características de las relaciones financieras intergubernamentales en las siguientes materias: Planeación, Sistema Tributario Mexicano, Coordinación Fiscal y Coordinación en Gasto.

2.2.1.- Sistema Nacional de Planeación

«El Estado Mexicano a partir del período post-revolucionario ha realizado una serie de esfuerzos con el fin de ordenar las diferentes actividades del sector público, para dar cumplimiento a las obligaciones que le han sido impuestas por la Constitución; estos esfuerzos se han manifestado en una tendencia a planear y programar la realización de todas aquellas funciones que le han sido asignadas constitucionalmente o bien que tradicionalmente ha ido adquiriendo dentro del contexto nacional y que están estrechamente ligadas al proceso de desarrollo del país y a la política económica que se adopte».⁶

Fundamentación Jurídica

El Sistema Nacional de Planeación, encuentra su fundamenta-

6 SOFEM'84, Parte 1, La Coordinación Intergubernamental en Materia de Gasto: EL Sistema Nacional de Planeación ; Op. Cit.



ción máxima en los artículos 25 y 26 Constitucionales, los cuales precisan, entre otros aspectos, lo siguiente:

Art. 25.- «Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará; conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado,...

Art. 26.- «El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

...

La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, 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 concerte con

los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.⁷

...»

La ley reglamentaria de los artículos constitucionales antes citados, que complementa la fundamentación jurídica del Sistema Nacional de Planeación y de la coordinación intergubernamental en la materia, es la Ley de Planeación.

Dicha ley en su artículo 1º precisa el objeto de la misma, siendo entre otros aspectos, el de establecer las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Por su parte, el artículo 2º señala a la planeación como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país, siendo uno de sus principios fundamentales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

En el artículo 28, nos precisa que el Plan (Nacional de Desarrollo) y los programas (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) que deben ser elaborados con base en lo dispuesto por ley en cuestión, deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados.

Finalmente, en el Capítulo Quinto de la Ley de Planeación, se define propiamente todo lo concerniente a la concertación de acciones entre federación, estados y municipios. A este respecto, los artículos 33 y 34 facultan al ejecutivo federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera para que las tres esferas de gobierno participen en la pla-

7 El Subrayado es del autor.



neación nacional del desarrollo; es decir, en la definición de los objetivos nacionales, en la determinación de estrategias y prioridades, en la aplicación de recursos y en la realización conjunta de acciones -en el marco de sus respectivas jurisdicciones- para la consecución de los objetivos planteados.

Con base en los ordenamientos jurídicos antes señalados, y para dar formalidad a la coordinación intergubernamental en materia de propósitos, acciones y recursos, en el contexto de una planeación nacional para el desarrollo integral del país, el ejecutivo federal tiene suscritos con los ejecutivos de las entidades federativas, convenios de desarrollo social, (antes convenios únicos de desarrollo, e inicialmente convenios únicos de coordinación) que identifican y precisan tales aspectos.

Características del Sistema Nacional de Planeación

- Sistema Democrático
- Coordinación Intergubernamental: objetivos, acciones, recursos y políticas.
- Formalización de la coordinación a través de convenios de desarrollo social.
- Obligatoriedad en la congruencia de los planes nacional de desarrollo, estatales de desarrollo y municipales de desarrollo.
- Los planes tienen una duración congruente con los períodos constitucionales de gestión gubernamental de cada nivel, según sea el caso.
- Los Convenios de Desarrollo Social son generales e iguales para todas las entidades federativas; sin embargo, de dichos instrumentos podrán derivar anexos o convenios de concertación

específicos y acordes a las muy particulares necesidades de equilibrio y desarrollo de cada entidad.

- Se establecen en cada entidad Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE'S). Dichos comités, se configuran uno por cada estado y uno por cada municipio; se caracterizan por ser los órganos (mecanismos) de coordinación interinstitucional.

2.2.2.- Sistema Tributario Mexicano

El Sistema Tributario Mexicano se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en este ordenamiento jurídico-constitucional se definen las facultades tributarias de cada nivel de gobierno, así como la posibilidad de que en determinados campos exista concurrencia tributaria y doble tributación.

La definición de facultades exclusivas para cierta esfera de gobierno, y el señalamiento expreso de limitaciones tributarias para otra, constituyen en sí, una clasificación y ordenación de competencias tributarias que pretende ser acorde a las funciones, características y capacidades de cada nivel de gobierno.

Además de lo anterior, la propia Constitución General prevé de manera expresa, que las constituciones locales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal (ver art. 41, 1er. párrafo); asimismo, la supremacía de la Carta Magna sobre las Constituciones de los Estados, queda de manifiesto en su artículo 133, al señalar que los jueces de cada estado deben arreglarse a dicha Constitución, leyes y tratados (que de ella emanen) a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

En la Figura No. 6 se pueden observar claramente las bases jurídicas constitucionales (de nuestra Carta Magna) que precisan las facultades tributarias y los campos impositivos exclusivos y concurrentes, de los tres niveles de gobierno.



Todo este esquema de distribución de facultades tributarias y de campos impositivos exclusivos y concurrentes de los niveles gubernamentales central (federación) y locales (estados y municipios) dan lugar precisamente a la coordinación intergubernamental en materia fiscal, lo cual será descrito en el siguiente tema.

Figura No. 6
Sistema Tributario Mexicano: Disposiciones Constitucionales

Esferas de Gobierno	Bases Jurídicas (CPEUM) y Competencias Tributarias
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Federación</div> 	<p>Art. 73-VII.- Facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (Dichas Contribuciones desde nuestro punto de vista deben establecerse sobre materias reservadas exclusivas a la Federación).</p> <p>Art. 31-IV.- Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal del D.F. y de los municipios.</p> <p>Art. 73-XXIX.- Materias Tributarias reservadas en forma expresa a la Federación.</p> <p>Art. 131.- Materias Tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Estado</div> 	<p>Art. 31-IV.- Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal del D.F. y de los municipios.</p> <p>Arts. 117 y 118.- Reestricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.</p> <p>Art. 124.- Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En consecuencia los estados tienen un poder tributario genérico, con la limitación de no gravar las materias exclusivas de la Federación y con la reestrcción que en su caso señalan los Arts. 117 y 118.</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Municipio</div> 	<p>Art. 31-IV.- Obligación del ciudadano de contribuir para el Gasto Público Federal, Estatal del D.F. y de los municipios.</p> <p>Art. 115-IV: Conformación de la Hacienda Pública Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> •Contribuciones que las Legislaturas establezcan en favor de los Municipios. •Contribuciones que establezcan los estados sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Propiedad inmobiliaria - Su fraccionamiento - Su división, consolidación, traslación o mejora, y - Las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. - La prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.



2.2.3.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Este apartado tiene como propósito describir los rasgos principales del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual aunado al desarrollo de los temas subsiguientes, permitirá comprender mejor su evolución y trascendencia en el ámbito financiero y tributario de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), que conforman y fortalecen cada día más, el federalismo fiscal en México.

Hasta antes de que se tuvieran los primeros antecedentes claros del actual SNCF, la situación reinante en el ámbito fiscal de la federación y de los gobiernos locales, «se caracterizaba por la multiplicidad de los tributos federales, estatales y municipales que aumentaban la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdos entre los gobiernos citados, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones desproporcionadas y sustentado en gravámenes concurrentes que ampliaban la carga impositiva para los contribuyentes».⁸

Dentro de este esquema tributario, «la práctica del federalismo mexicano de concurrencia impositiva obligó a los gobiernos federal y estatales a buscar un sistema de coordinación que permitiera:

- a). Disminuir y posteriormente eliminar la práctica de concurrencia impositiva;
- b). Establecer un reparto de competencias entre estos gobiernos en materia impositiva;
- c). Buscar que cada fuente de ingresos se aprovechara en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos;

8 Tomado del material proporcionado para el Tercer Programa de Especialización en la Fiscalización del IVA (Desarrollado por Indetec en 1993) por el Lic. Francisco Adame Díaz, Director de Operación y Evaluación del Sistema de Coordinación Fiscal de la Coordinación General con Entidades Federativas de la SHCP.



-
- d). Unificar la carga impositiva para los contribuyentes; y
 - e). Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

El diseño y establecimiento de ese sistema de coordinación no se definió en un período corto. Tuvieron que pasar muchos años para que la coordinación fiscal se sistematizara y los elementos enunciados en el anterior párrafo se integraran a partir de un marco legal con alcance en el territorio nacional, donde se expresaran las formas institucionales en las cuales participarían los gobiernos federal y estatal.

Los primeros intentos se presentaron en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947⁹. Posteriormente se promulgó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948); en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados; finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el período de 1973 a 1979 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino también la base de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Estructura y Características que actualmente presenta la Ley de Coordinación Fiscal.

Actualmente la estructura de la Ley es básicamente la misma de cuando inició su vigencia, es decir, aún sigue conservando sus cuatro capítulos originales cuyas disposiciones normativas tratan en esencia sobre la misma materia respectivamente. Contiene 24 artículos ordinarios y 6 transitorios; sus principales aspectos son:

9 Op. Cit.



CAPITULO I. DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS, MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL, EN LOS INGRESOS FEDERALES. (ARTICULOS 1 al 9).

- Se establecen los objetivos de la ley.
- Define y precisa la integración de los fondos de participaciones, y de las reservas de garantía.
- Se determinan las reglas y procedimientos para el cálculo y distribución de las participaciones.
- Se determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Se establece que los Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales y otros ingresos que señale la ley.
- Se indican los ingresos específicos de la Federación que crean participaciones adicionales a los Estados y Municipios.
- Establece las participaciones al Municipio a través del FFM así como los criterios para su distribución entre las entidades.
- Precisa que las participaciones que correspondan a Estados y Municipios son inembargables y que no pueden ser sujetas de retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las Legislaturas Locales.

CAPITULO II. DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL (ARTICULOS 10-12).

- Determina los criterios y procedimientos (Convenios) para los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



-
- Señala las condiciones a que deberán sujetarse aquellas entidades que deseen coordinarse en materia de Derechos.
 - Establece lo relativo a los casos y condiciones de aquellas entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
 - Indica las sanciones a que se harán acreedoras aquellas entidades que estando coordinadas con la Federación, violen lo previsto en el Artículo 73 Fracción XXIX, 117 Fracción IV a VII, y IX o 118 Fracción I de la Constitución General.

CAPITULO III. DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTICULOS 13-15).

- Se establece la posibilidad de que los Estados adheridos al Sistema Nacional Coordinación Fiscal celebren convenio de coordinación para la administración de ingresos federales.
- Precisa que en dichos convenios se especificarán los ingresos de que se trata, las facultades que se ejercerán, las limitaciones de las Entidades, así como las percepciones que recibirán por las funciones que realicen.
- Establece que las entidades y municipios se considerarán autoridades fiscales federales cuando ejerciten las facultades señaladas en los convenios.
- Precisa que la recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades según lo establezca el convenio o acuerdo respectivo.

CAPITULO IV. DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION (ARTICULOS 15-24).

- Se establecen tres órganos para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- Se determina su integración.
- Se precisan sus atribuciones y responsabilidades.

En la Figura No. 7, que a continuación se muestra, se pueden observar los principales aspectos que en la actualidad presenta la Ley de Coordinación Fiscal.

Figura No. 7
Rasgos Generales de la Ley de Coordinación Fiscal

Convenios	Organismos	Convenios	Fondos
Coordinar el Sistema Fiscal Federal con los Estados, Municipios y Distrito Federal.	Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.	Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal - 5/6 Anexos	Fondo General de Participaciones (FGP)
Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.	Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y Anexos	Fondo de Fomento Municipal (FFM)
Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).	Declaratorias de Coordinación - DERECHOS	Reserva de Contingencia
Constituir los organismos en materia de coordinación y dar la base de su organización y funcionamiento.	Junta de Coordinación Fiscal.		Reserva de Compensación.



2.2.4.- Coordinación en Gasto.

2.2.4.1.- *Asignación de Responsabilidades de Gasto entre Niveles Gubernamentales.*¹⁰

La cuestión de dividir las responsabilidades de gasto (y por tanto, las funciones del sector público) entre los tres niveles de gobierno constituye uno de los aspectos centrales del sistema federal. De su resolución pertinente depende tanto que la relación entre las autoridades federales, estatales y municipales sea armónica o conflictiva, como que las autoridades estatales y municipales cuenten con verdadera autonomía política o sean sólo ejecutoras de decisiones centrales.

En teoría, los sistemas de distribución de competencias en un régimen federal pueden ser clasificados como competitivos o como interdependientes. En un modelo competitivo se busca una división tajante de las funciones entre los distintos órdenes de gobierno, de tal modo que no haya áreas de acción conjunta y el ciudadano conozca con exactitud cuál es la autoridad enteramente responsable de cada actividad pública. En los modelos interdependientes, en cambio, se busca colaborar en un conjunto de acciones, aprovechando la amplitud de perspectiva con que cuenta el gobierno federal y el conocimiento de la realidad local que poseen las autoridades estatales y municipales.

En la práctica, todos los sistemas federales, entre ellos el de México, son interdependientes y existen amplias esferas de cooperación, en especial entre el gobierno federal y los de los Estados. Aunque también se presentan áreas reservadas de manera exclusiva para las autoridades fiscales municipales y una especial ambigüedad en lo que hace a las funciones del gobierno del Estado.

10 Tema desarrollado por el Lic. Hugo Alberto Michel Uribe, Director de Coordinación y Finanzas de Indetec. Fue tomado del documento «La Descentralización Fiscal y el Desarrollo en Jalisco» 1994.



Es claro que existe un conjunto de funciones públicas para las que sólo la actuación exclusiva del gobierno federal resulta eficiente y que, trasladadas a los gobiernos estatales serían muy costosas o ineficaces. Estas funciones incluyen la regulación económica general, las relaciones exteriores, la defensa, la política cambiaria, la emisión y el control de la masa monetaria, la regulación de los mercados financieros y los pagos vinculados a la Seguridad social (pensiones, jubilaciones, etc.)

Igualmente, existen otras funciones, especialmente vinculadas al desarrollo económico que deben ser primordialmente realizadas por el Gobierno Federal, esto incluye: extracción y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica, ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones e investigación científica y tecnológica. Las razones que justifican esta centralización son tanto por la desigual distribución de recursos naturales en el territorio nacional, como por los efectos externos de estas actividades más allá del Estado en que se llevan a cabo; así, por ejemplo, la construcción y operación de un puerto marítimo tiene efectos en el comercio, no sólo del Estado en que se ubica, sino para un espacio multiestatal, de tal modo que si se encomendara la construcción de un puerto al gobierno estatal, no se tomarían en cuenta estos efectos externos.

Del mismo modo, es posible ubicar áreas de actuación pública apropiadas para la acción exclusiva del gobierno municipal, dado el alcance geográfico de ciertos servicios públicos y la existencia de demandas diferenciadas a nivel local; esas áreas incluyen la prestación de los servicios urbanos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, aseo público, cementerios, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito) y la ordenación y regulación del desarrollo urbano. A este respecto, el artículo 115 constitucional señala que ambas áreas de actuación son competencia de los Municipios, pero que éstos podrán celebrar convenios de coordinación con los Estados.



Además de estas funciones claramente clasificadas como federales y municipales, existen otras en las que pareciera que la solución óptima es una coordinación de esfuerzos entre el gobierno federal y los de los Estados. Algunas de estas funciones son: seguridad pública, procuración e impartición de justicia, regulación de las relaciones laborales, educación (básica y superior), salud, construcción de infraestructuras para servicios urbanos, apoyos a la vivienda, asistencia social (niños, ancianos e incapacitados), cultura, recreación y deporte, infraestructuras hidráulicas y carreteras, prevención y combate a la contaminación y fomento de las actividades económicas (en todos los sectores productivos). En todos estos campos la colaboración Federación-Estados buscaría aprovechar la visión panorámica del gobierno central y el conocimiento específico del gobierno estatal; sin embargo, en todo el país, el gobierno federal se apropia de manera exclusiva de varias de estas funciones, impone objetivos y políticas a la actuación estatal o crea modalidades de coordinación, en las que hace prevalecer los puntos de vista del gobierno federal.

DISTRIBUCION TEORICA DE COMPETENCIAS EN UN SISTEMA FEDERAL

G O B I E R N O F E D E R A L	G O B I E R N O E S T A T A L*	G O B I E R N O M U N I C I P A L
<ul style="list-style-type: none"> - Regulación Económica General. - Relación Exteriores - Defensa - Política cambiaria - Política monetaria - Regulación de mercados financieros - Seguridad social - Petróleo - Energía Eléctrica - Puertos - Ferrocarriles - Telecomunicaciones - Investigación científica y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> - Procuración e impartición de justicia - Regulación de las relaciones laborales - Educación - Salud - Infraestructuras para servicios urbanos - Apoyos a la vivienda - Asistencia social - Cultura, recreación y deporte - Infraestructuras hidráulicas y carreteras. - Prevención de la contaminación - Fomento económico 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestación de servicios urbanos básicos (agua potable, abastecimiento, alumbrado público, mercados, rastos, aseo público, cementerios, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito) - Ordenación y regulación del desarrollo urbano.

* Coordinación de esfuerzos con el gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia del Lic. Michel.

Una de las reformas que de manera más urgente requiere el sistema federal mexicano es la de hacer transparente la colaboración entre el gobierno Federal y los gobiernos estatales, incrementando la actuación de estos últimos en la fijación de objetivos y la determinación de políticas, para que no sean, como hasta ahora, fundamentalmente ejecutores de decisiones adoptadas en el centro. Además, hacer explícitas las modalidades de esta coordinación incrementará la eficiencia global del sector público, al eliminarse la duplicidad de esfuerzos.

2.2.4.2.- Mecanismos de Coordinación en el Gasto Público: Convenios de Desarrollo Social (CEDES)

Como se señaló anteriormente, en México no existe una división clara de funciones públicas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, por lo que se presentan numerosas áreas de actuación conjunta, en las que coinciden ambos órdenes de gobierno. En varios de estos campos, la actuación se da de manera coordinada, suscribiéndose convenios de colaboración con reglas precisas. El instrumento fundamental para esta coordinación es el convenio de Desarrollo social (CEDES) que suscriben el Gobierno Federal y el de cada uno de los Estados.

Esta fórmula de colaboración nació en 1977 con la denominación de Convenio Unico de Coordinación (CUC), que se transformó en Convenio Unico de Desarrollo (CUD) en 1983, para dar paso a su denominación actual en 1992, por lo que puede afirmarse que ya existe un importante camino recorrido y una cierta experiencia en la coordinación de esfuerzos Federación-Estado.

En esencia, a través del Convenio de Desarrollo Social se busca realizar un conjunto de coinversiones, aportándose recursos estatales y federales, así como de los beneficiarios del gasto y créditos a proyectos que son seleccionados y evaluados en el seno de un comité creado ex-profeso: el Comité para la Planeación del Desarrollo



del Estado (COPLADE), que se encuentra conformado tanto por autoridades estatales como por los representantes o delegados de las dependencias y empresas del Gobierno Federal.¹¹

La alternativa de la coinversión resulta especialmente atractiva para los gobiernos estatales, ya que pueden movilizar recursos federales en proyectos de desarrollo aplicados en su territorio, teniendo así fondos bastante superiores a los que aplicarían si solamente contaran con los recursos de su presupuesto de egresos propio.

Algunas de las acciones de esfuerzo conjunto que realizan el Gobierno Federal y los gobiernos estatales a la luz de los Convenios de Desarrollo Social que tienen suscritos, son:

- Apoyo a la producción del sector primario
- Desarrollo de áreas de riego
- Fomento a la productividad agrícola
- Asistencia social y servicios comunitarios
- Abasto y comercialización
- Caminos rurales
- Carreteras alimentadoras
- Agua potable y alcantarillado
- Infraestructura deportiva
- Pavimentación
- Protección y preservación ecológica
- Sitios históricos y culturales
- Urbanización
- Vialidades urbanas
- Vivienda
- Infraestructura educativa
- Becas a niños
- Electrificación
- Centros de salud y hospitales

11 Cada entidad federativa cuenta con un COPLADE.



-
- Becas de capacitación
 - Apoyo al servicio social
 - Servicio estatal de empleo

2.2.4.3.- Mecanismos de Coordinación en el Gasto: Prestación Coordinada de Servicios Públicos (Gobierno Federal-Estados)

Además de los mecanismos de coinversión contenidos en el Convenio de Desarrollo Social, los gobiernos de los Estados han establecido mecanismos de coordinación con el Gobierno Federal en la prestación de dos servicios públicos: la educación básica y la atención primaria a la salud.

En el ámbito de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) la propia Constitución Política Federal, en su artículo tercero, abre la posibilidad para la concurrencia de los Estados, Federación y Municipios en la prestación del servicio. En la práctica esto condujo, en términos muy generales, a la existencia de dos «sistemas» en la educación básica: el sistema federal (administrado por la Secretaría de Educación Pública Federal) y el sistema estatal (gestionado por el área de educación de los gobiernos estatales), además de las escuelas particulares o privadas.

Con el paso del tiempo, y en especial en el periodo de los años setenta y ochenta, el crecimiento de ambos sistemas educativos no se dio de manera proporcional en todos los estados del país; hubo entidades en que el sistema estatal se expandió más que el federal y a la inversa, lugares donde la mayor parte de las escuelas primarias y secundarias eran administradas por el sistema federal, todo esto como fruto de negociaciones informales entre los Estados y el Gobierno Federal, rechazo de los padres de familia de varios estados a la instauración del libro de texto gratuito nacional, presiones del sindicato de maestros y compromisos contraídos por los Gobernadores para crear nuevas escuelas. Incluso en dos Entidades Federativas, el Distrito Federal y Oaxaca, nunca ha llegado a existir un sistema estatal y todas las escuelas básicas son de carácter federal.



En la práctica esto llegó a significar que el gasto educativo (excluyendo los subsidios o aportaciones a las Universidades públicas) tenga muy diversas proporciones en los Presupuestos de Egresos estatales, pues en los Estados con un sistema estatal pequeño, la educación significa muy poco del gasto total; en cambio, en los Estados con un fuerte sistema educativo estatal, este concepto absorbe una proporción importante del gasto público total.

En este panorama irregular es en el que se da la descentralización (también llamada «federalización») de la educación, que consiste esencialmente en transferir a los Estados la administración del sistema federal de educación básica, otorgándoles los recursos para financiar el servicio a través de una transferencia global con destino específico y reservando la normatividad de la educación al área central de la Secretaría de Educación Pública Federal. Para este propósito se suscribió, en 1992, el «Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica» y posteriormente un Convenio conteniendo las reglas específicas de colaboración, entre ellas las propias del régimen financiero.

De entrada para los Estados (especialmente aquellos con un sector educativo estatal pequeño), la descentralización educativa les significó un reto administrativo considerable, pues debieron enfrentar el problema de contar con un número muy grande de profesores y personal administrativo que, en no pocas ocasiones, era mayor al número de servidores públicos estatales, y esto significaba mejorar su capacidad técnica y política.

Además, y este es un aspecto primordial del Convenio, los Estados sustituyeron al Gobierno Federal en las relaciones jurídicas con los trabajadores de los planteles y demás unidades administrativas, lo que significa que llevan a cabo una negociación directa con el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en materias como los incrementos salariales, las prestaciones sociales, la creación de nuevas plazas magisteriales, etc. En numerosos estados, la fortaleza del gobierno local llega a verse en ocasio-

nes disminuida por el impacto de los movimientos sindicales del magisterio, lo que eso disminuye la eficacia del gobierno estatal.

En el ámbito financiero, la suscripción de este Convenio abrió interrogantes fundamentales, que aún ahora no se han aclarado del todo, respecto a lo que sucederá en el futuro. Si bien es verdad que el Gobierno Federal se compromete a otorgar recursos para que el Estado preste el servicio y eleve su calidad y cobertura, también se señala que las transferencias quedan condicionadas a la disponibilidad de recursos conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio, de tal modo que, si en el futuro, el Gobierno Federal enfrenta problemas financieros que le conduzcan a disminuir su gasto en educación básica, los estados deberán destinar recursos reales adicionales para complementar el gasto federal, en aspectos tales como la creación de nuevas escuelas o los aumentos de salarios. Aunque estas presiones no se han dado hasta la fecha, no existe garantía alguna de que no ocurrirán. En todo caso en el futuro próximo quizá tenga que discutirse si la alternativa de otorgar transferencias condicionadas es óptima para financiar el servicio transferido o si es preferible otro mecanismo, como el aumento de las participaciones o la transferencia de fuentes de ingresos federales para que sean administradas por los Estados.

Finalmente, otro aspecto polémico de la transferencia del servicio educativo es el de si los estados deben contentarse con ser menos ejecutores de las decisiones tomadas en el centro o, si por el contrario, deben jugar un papel mayor en la fijación de las políticas educativas.

Con relación al otro servicio federal transferido, la atención de la salud, algunos estados del país participan con el Gobierno Federal en la prestación de atención primaria a población abierta, es decir, la que no es derechohabiente de las instituciones de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSS-



TE), fundamentalmente). Esta colaboración se remonta a los años de 1985 a 1987, en que se suscribieron los «Acuerdos de coordinación para la integración orgánica y la descentralización operativa de los servicios de salud en los estados». Algunas de las entidades que se encuentran coordinadas con la Federación, son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

La coordinación en salud implica que los Estados y la Secretaría de Salud Federal (SSA) financien conjuntamente la prestación del servicio, la que se lleva a cabo por un área del Gobierno del Estado, denominada generalmente Secretaría de Salud y Bienestar Social.

Con base en lo expuesto anteriormente, se podría concluir que «a diferencia de lo que ocurre con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que delimita muy claramente la distribución de fuentes impositivas entre el gobierno federal, los estados y los municipios, en materia del egreso no existe una división tan clara y nos encontramos con múltiples funciones públicas que son desempeñadas simultáneamente por dos o más niveles de gobierno.»

2.3.- CONFORMACION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

La Fracción IV del Artículo 115 Constitucional es clara al señalar cómo se conforma la hacienda pública municipal; sin embargo, para nuestros efectos no basta con saber cuáles son, constitucionalmente, los elementos (fuentes de ingresos y áreas financieras) que constituyen la hacienda de este nivel de gobierno, toda vez que también es igualmente importante conocer y comprender el papel que debe jugar dicho medio económico-financiero en la consecución de los objetivos primordiales del gobierno.



En congruencia con lo anterior, cabe señalar en primer lugar, que gobierno solo hay uno y que existen tres instancias administrativas a través de las cuales se desarrolla la función gubernamental en aras de los objetivos fundamentales que la propia Constitución define para el Estado y que tienen que ver con el desarrollo integral de la nación, en lo político, en lo social, en lo económico, en lo cultural y en todos aquellos aspectos que propician la superación y el progreso de los habitantes en general.

Para tal efecto –comentamos en apartados anteriores– el gobierno se vale de diversos instrumentos, entre los que destacan aquellos que tienen un carácter financiero, los cuales a su vez, son los que configuran a la Hacienda Pública del nivel de gobierno de que se trate.

Nuestro régimen federalista, plasmado y normado en la Constitución General, establece una serie de funciones y atribuciones para el municipio, para los estados y para la federación; es decir, delimita el ámbito de acción o competencias para cada instancia gubernamental. Igualmente, y para el cumplimiento de las funciones que competen a cada nivel, la propia Constitución precisa las diversas áreas financieras y fuentes de ingresos que constituyen sus haciendas públicas.

En este contexto, cada área financiera, incluyendo el conjunto de fuentes de ingresos, guarda estrecha relación con el papel o función que desempeña o debe desempeñar la Hacienda Pública en el ámbito de su competencia según el nivel de gobierno de que se trate. No obstante esta delimitación de competencias y objetivos gubernamentales (como lo señalamos en el punto anterior), existen relaciones financieras intergubernamentales que buscan la congruencia de acciones, la suma de esfuerzos y el logro de un objetivo general común que busca elevar los niveles de bienestar social y económico de todos los mexicanos.



Conforme a lo anterior, es claro que los elementos y/o áreas de las haciendas públicas gubernamentales tienen una razón de ser y tienen un perfil acorde a las atribuciones y posibilidades administrativas de cada instancia de gobierno.

Para los municipios, sus haciendas públicas constituyen el instrumento financiero principal, a través del cual, los ayuntamientos fincan sus bases para cumplir con su cometido primordial que consiste en promover el desarrollo municipal y el bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

En este contexto, a continuación procederemos a señalar brevemente cómo se conforma la hacienda pública municipal, desde el punto de vista económico y administrativo y desde el punto de vista constitucional.

Hacienda Municipal desde el punto de vista Económico.

Desde este punto de vista la hacienda municipal se conforma por:

- Los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan
- El rendimiento de sus bienes, y
- Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.

Hacienda Municipal desde el punto de vista Administrativo.

Desde este punto de vista, la hacienda pública municipal se concibe como la actividad financiera que realiza el ente gubernamental en tres áreas: Ingreso, Gasto y Patrimonio. Sin embargo, hoy en día no son pocos los tratadistas y estudiosos de la materia que coinciden en identificar a otra gran área del derecho financiero, como es la Deuda Pública, misma que aún cuando guarda una

estrecha relación, tanto con el ingreso como con el gasto, posee particularidades especiales que requieren de un tratamiento administrativo individualizado como el de las otras áreas.

Hacienda Municipal desde el punto de vista Constitucional.

Con base en lo que establece la fracción IV del artículo 115 Constitucional, la hacienda municipal se forma:

- De los rendimientos de sus bienes.
- De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.
- De las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- De las participaciones federales a que tengan derecho conforme a la ley, y
- De los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo.

Desde esta perspectiva «jurídico-constitucional», la hacienda pública municipal se integra por el conjunto de recursos financieros que obtiene este nivel de gobierno a través de las fuentes o conceptos de ingresos antes señalados, es decir, el concepto de hacienda pública tiene una connotación vinculada esencialmente con el Ingreso.

Sin embargo, la propia fracción IV del artículo citado, en su último párrafo, hace referencia explícita a otra gran área de carácter financiero: El Gasto Público, pues establece que «Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en



sus ingresos disponibles». Esto significa que los propios municipios son los que deciden –conforme a la ley– que hacer con sus propios recursos (ingresos).

Hasta aquí, es claro que las vertientes hacendarias principales son: el Ingreso y el Gasto Público. Pero, si examinamos con mayor detenimiento algunos otros apartados de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, nos encontramos con las otras dos áreas financieras integrantes de la hacienda pública municipal, que son el patrimonio y la deuda pública.

Por ejemplo, del citado precepto constitucional se puede desprender lo relativo a la deuda pública, cuando establece que la hacienda de los municipios se conforma (entre otras fuentes) «De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor»; encajando en este caso lo relativo a los empréstitos (ingresos extraordinarios) que los Congresos Locales autorizan bajo determinadas circunstancias.

Ahora bien, «el rendimiento de los bienes patrimoniales del municipio» como parte integrante de la hacienda implica de antemano, realizar funciones de administración con respecto al patrimonio municipal, particularmente, de aquellos bienes susceptibles de generar recursos. Con esto queremos decir, que el Patrimonio constituye también parte integrante de la hacienda pública de este nivel de gobierno.

En este orden de ideas, la hacienda municipal se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de sus bienes, así como por las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.

En sentido administrativo, la hacienda pública municipal se manifiesta por las funciones y actividades que tienen que realizar las autoridades correspondientes para obtener los recursos a que

tienen derecho a percibir el municipio, para ejercer el gasto con base a un presupuesto aprobado por los propios ayuntamientos, y para manejar su patrimonio conforme lo dictamine la ley.

En razón de todo lo anterior expuesto, y bajo un enfoque general, la hacienda pública municipal comprende cuatro grandes áreas financieras: ingreso, gasto, patrimonio y deuda.

El papel que debe desempeñar cada una de estas partes en el desarrollo municipal desde el punto de vista político, económico y social, dependerá en gran medida, de las políticas hacendarias que se instrumenten para cada una de ellas, considerando tanto la naturaleza de las mismas como las funciones generales que competen a este nivel de gobierno.



CAPITULO 3

Los Ingresos Municipales

El presente capítulo tiene como propósito precisar y describir el origen, el destino y las características de las distintas fuentes de ingresos a que tiene derecho a percibir el municipio; comentar los principios de la imposición y las consideraciones de política tributaria y crediticia que es conveniente tomar en cuenta para una sana y correcta captación de recursos; y efectuar un análisis particularizado de algunas de las fuentes tributarias de mayor importancia para el Municipio, como es el caso de los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria, y los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

3.1.- ORIGEN, DESTINO, CLASIFICACION Y CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS (FUENTES DE INGRESOS)

3.1.1.- Origen de los Recursos

El gobierno para desarrollar sus funciones y atender –en el ámbito de su competencia– los servicios públicos que le exige una comunidad moderna, necesita procurarse un conjunto de recursos financieros de distinta índole.



En el caso de los municipios, cabe señalar que éstos, a través de sus Ayuntamientos, están facultados constitucionalmente para percibir aquellos ingresos tributarios que la propia Constitución General y en su caso la Legislatura Local, le confieren. Los municipios tienen, además la facultad de administrar libremente su patrimonio, con lo cual se genera la posibilidad de explotar sus bienes y obtener un rendimiento de los mismos.

Por otra parte, los municipios perciben ingresos que derivan de la Coordinación Fiscal Intergubernamental (Fondos de Participaciones) y de la coordinación en gasto en renglones tales como educación, salud, y otros programas de gobierno que son apoyados y desarrollados en un contexto de planeación gubernamental democrática y coordinada.

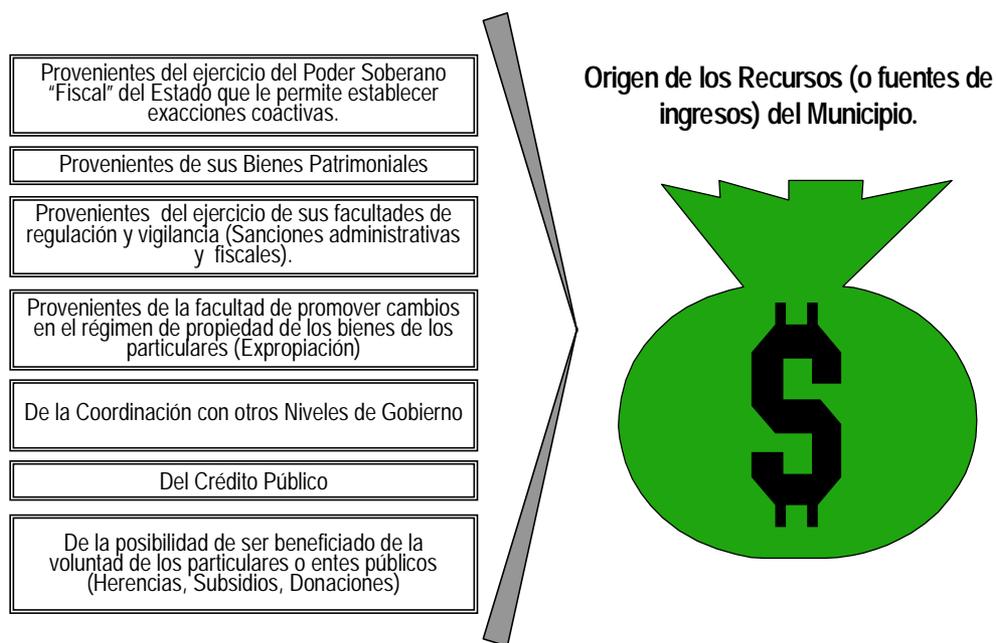
Asimismo, los municipios poseen facultades para promover ante el Congreso Local, el cambio de régimen de propiedad particular de un bien, para atribuirle la utilidad pública e incorporarlo al patrimonio municipal, así como para conducir y vigilar el cumplimiento de normas que rigen el comportamiento de los ciudadanos mediante la aplicación de sanciones, las cuales, aunque su objetivo es inducir una determinada conducta, generan además ingresos al municipio.

El gobierno municipal puede también ser receptor de bienes o ingresos que los particulares o entes públicos le otorguen a través de diversos actos jurídicos o voluntarios, siendo además, sujeto de crédito de las instituciones financieras; de esta forma, el crédito constituye también una fuente de recursos para el municipio.

Con base en lo anterior, en la Figura No. 8 se muestra en forma sintetizada cuál es el origen de los diversos tipos de ingresos o recursos a que tiene derecho a percibir el municipio en términos de ley.



Figura No. 8



A) Ingresos Provenientes del Ejercicio del Poder Soberano «Fiscal»

Dentro de este campo de ingresos encontramos a los que derivan de los impuestos, de los derechos y de las contribuciones especiales. A estos ingresos se les conoce también como ingresos tributarios que obtiene el Estado haciendo uso de su poder soberano que le permite establecer cargas a los particulares para solventar el gasto público.

Dicho poder es fiel reflejo de la potestad tributaria que ejerce el Estado en los términos que la Constitución General establece. Sin embargo, como ya vimos en un principio, el Municipio carece de potestad tributaria, pues es una instancia gubernamental meramente administrativa caracterizada por la ausencia de los poderes legislativo y judicial con que cuentan los estados y la federación. No

obstante lo anterior, los municipios cuentan con un conjunto de fuentes impositivas exclusivas que la propia Constitución General les confiere o que en su caso las legislaturas locales establecen en su favor, a fin de que dichas entidades puedan solventar sus gastos públicos.

B) Ingresos Provenientes del Patrimonio Municipal

La Hacienda Pública Municipal se conforma entre otros conceptos, por el rendimiento que le generen los bienes patrimoniales que le pertenecen, sean éstos de dominio público o de dominio privado.

Los conceptos o actos jurídicos que dan lugar a un ingreso derivado del uso, manejo o explotación del patrimonio, son:

- La concesión
- El arrendamiento
- Derechos por el uso o disfrute de los bienes patrimoniales.
- La enajenación de bienes.
- Los dividendos o Intereses.
- Empresas Públicas Municipales y Empresas Públicas de Participación Municipal.

B.1.- La Concesión

La concesión «es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.»¹

La concesión constituye en sí una figura jurídica mediante la cual el gobierno puede entregar a los particulares el uso, aprovechamiento o explotación de ciertos bienes de uso común, cuando el propio gobierno por la naturaleza de sus funciones y por las carac-

1 Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Op. Cit.



terísticas técnicas, económicas y administrativas que tenga no esté en condiciones de aprovechar directamente su patrimonio. Algunos tipos de concesión y algunas de sus características principales se pueden observar en la Figura No. 9

Figura No. 9
LA CONCESION MUNICIPAL

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	ALGUNOS TIPOS DE CONCESION
<ul style="list-style-type: none"> - No crean derechos reales, únicamente crean derechos de uso, aprovechamiento y explotación en términos de ley. - Comúnmente se da cuando el gobierno tiene la posibilidad técnica, económica y administrativa. - La observancia de un contrato de concesión está sujeta a normas de derecho público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concesión para explotar en parques y jardines, juegos mecánicos y electrónicos. - Concesión para operar estacionamientos propiedad del municipio. - Concesión para extraer materiales de construcción de terrenos propiedad municipal. - Otras concesiones para el uso o aprovechamiento de bienes municipales.

B.2.- El Arrendamiento

El municipio a través de sus autoridades puede arrendar algunos de sus bienes y así procurarse recursos para el gasto público. Para tal efecto se deben tomar en cuenta aquellas disposiciones que referentes a la materia se establezcan en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes Fiscales del Municipio; además se deben tomar en cuenta entre otros, los aspectos siguientes:

- Que las rentas para el uso o aprovechamiento de los bienes municipales se determinen de acuerdo con la tarifa que establezca la Ley de Ingresos de cada Municipio.
- Que la celebración de contratos se realice de acuerdo a los preceptos legales de la materia.



-
- Que los arrendatarios de los bienes municipales se obliguen a utilizar dichos bienes única y exclusivamente para los fines que hayan sido acordados.

B.3.- Derechos por el uso o Disfrute de los Bienes Municipales

Otra fuente de ingresos patrimoniales se constituye por el uso o disfrute que el particular ejerce de los bienes municipales como parte de la utilización de un servicio público, como por ejemplo:

- El uso de cementerios
- El uso del corral municipal
- El aprovechamiento de la vía pública.
- La utilización de estacionamientos municipales.
- La utilización de inmuebles y aprovechamiento de la infraestructura creada para la prestación del servicio de mercados.
- Otros.

B.4.- La Enajenación de Bienes

El Ayuntamiento puede desincorporar un bien del patrimonio municipal una vez que haya dejado de ser útil para los fines del municipio. Dicha desincorporación debe realizarse sólo en aquellos casos que la ley lo permita, debiéndose atender en todo momento los trámites administrativos y/o legislativos que corresponden según sea el caso de que se trate.

B.5.- Los Dividendos o Intereses

Son el fruto de las inversiones financieras que puede realizar un Ayuntamiento cuando las condiciones así se lo permiten.

Las inversiones financieras pretenden hacer productiva la colocación de dinero en las instituciones nacionales de crédito o en el mercado bursátil; sin embargo, se debe tener especial cuidado en estas acciones, pues el abuso de estas acciones que no propiamente corresponden a una función municipal, puede en la práctica, ocasionarle trastornos financieros (falta de liquidez) que le imposibiliten hacer frente al pago de compromisos contraídos por la adquisición de un bien o servicio necesario para el desarrollo de la administración municipal.

B.6.- Empresas Públicas Municipales y Empresas Públicas de Participación Municipal.

Los Municipios pueden obtener recursos vía empresas públicas que constituyan o en las cuales participen. Cabe señalar que en este campo existe polémica en el sentido de «si la empresa pública puede disponer libremente de los beneficios generados o han de revertir éstos a las administraciones públicas matrices», es decir, al nivel de gobierno de que se trate.»

«Los supuestos que ofrece la realidad económica y el derecho comparado son muy variados: así, en las empresas de producción suecas, el beneficio queda totalmente a disposición de la unidad económica, mientras que en las empresas italianas, dicho beneficio se integra totalmente al Tesoro.»²

En España no se prohíbe la autofinanciación de la empresa, esto es, que absorba sus beneficios y en algunos casos, como el del Instituto Nacional de la Industria, se ofrece la posibilidad de soluciones intermedias.

En México, los rendimientos que produce una empresa pública tienen también, en algunos casos, un destino específico pre-esta-

2 Varios autores.- Ordenación Jurídica del Crédito. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1978.



blecido y generalmente se canalizan hacia servicios de carácter social y asistencial.

Ahora bien, el rendimiento que en materia de ingresos produzca una empresa pública municipal dependerá en gran medida de la política de precios y tarifas que el gobierno fije a los bienes y servicios que aquella produce. En este sentido, dicha política puede considerar factores o elementos de carácter económico-tributarios, políticos y sociales entre otros.

3.1.2.- Fines y Objetivos de los Recursos

Conforme a lo expuesto en el punto anterior, los recursos municipales son de distinta naturaleza y cumplen fines diversos, dependiendo de si se analizan en forma conjunta o bien en forma particular.

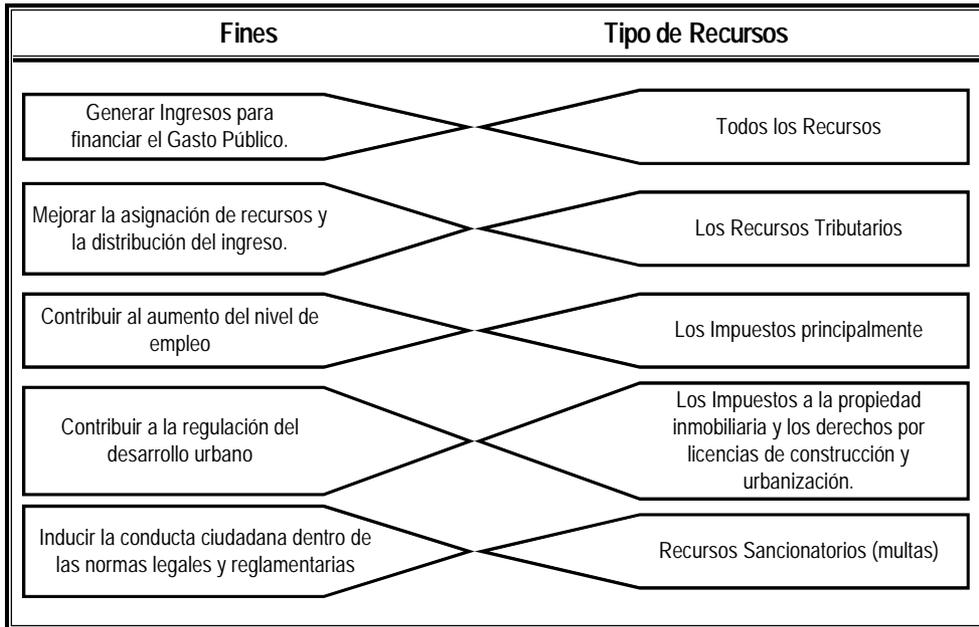
De manera conjunta, los recursos establecidos en las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales, constituyen los medios de ingreso para financiar el gasto público. Sin embargo, en lo particular, cada tipo de recursos permite alcanzar diversos fines según sea la naturaleza y características de los mismos.

Por ejemplo, los impuestos, desde el punto de vista económico, atienden a los principios de la imposición como son el de justicia, el de economía, el de certidumbre, el de uniformidad, entre otros; y atienden también a los objetivos de política económica que pueden lograrse a través de su establecimiento, tales como la generación de empleo y una distribución más justa y equitativa del ingreso. Algunos impuestos pueden incluso constituirse en instrumentos de apoyo a fines vinculados con el desarrollo urbano y una mejor utilización del suelo (Gravámenes Inmobiliarios).

En la siguiente figura se ilustran algunos de los fines que se pueden alcanzar con los recursos municipales.



Figura No. 10
Fines y Objetivos de los Recursos



3.1.3.- Clasificación de los Recursos

Existen diversas clasificaciones de los recursos públicos, mismas que se han generado a través del desarrollo de la Teoría Hacendaria, así como de los distintos enfoques jurídicos o económicos con los que se ha pretendido desarrollar esta rama de la economía y del derecho.

Entre las clasificaciones más comunes y aceptadas encontramos las siguientes:

- Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios
- Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios
- Ingresos Originarios e Ingresos Derivados
- Ingresos Gratuitos, Ingresos Contractuales e Ingresos Coactivos.



- Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios

Se consideran Ingresos Ordinarios aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal. En un presupuesto bien establecido dichos ingresos deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. En este tipo de ingresos quedan comprendidos aquellos que se obtienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Impuestos.- Contribución fiscal que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a cargo de todas aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.

Derechos.- Contribución fiscal que el poder público establece en ley, en pago de servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de sus bienes de dominio público.

Productos.- Ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales de dominio privado.

Aprovechamientos.- Por exclusión, esta fuente de ingresos contempla a todos aquellos ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y participaciones.

Participaciones.- Ingresos que percibe el Municipio con motivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



Los ingresos extraordinarios son aquellos que se autorizan y/o perciben excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales no contemplados en el presupuesto, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades públicas que debe atender el nivel de gobierno de que se trate. Dentro de este tipo de ingresos se ubican los recursos crediticios, los subsidios y las contribuciones especiales.

Recursos Crediticios.- El Estado (en este caso el Municipio) puede recurrir a las instituciones financieras con la finalidad de obtener empréstitos para destinarlos en la generalidad de los casos a la realización de obras de beneficio colectivo y cuyo costo pueda ser recuperable (obras públicas productivas). Estos ingresos se perciben de acuerdo a los contratos que se celebran para su otorgamiento.

Subsidios.- Constituyen aquellas aportaciones que otros niveles de gobierno destinan, en este caso, al municipio, a fin de incentivar y promover su desarrollo mediante la ampliación y ejecución de programas de beneficio social. En algunos casos, los ingresos por subsidios pueden incluso ser destinados a solventar los gastos normales de operación y mantenimiento de la administración municipal (gasto corriente).

Contribuciones Especiales.- Esta fuente se define como «una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica»³

Algunos tratadistas como Sergio Francisco de la Garza, establecen que existen tres clases de contribuciones especiales:

3 Margain Manautou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho, pág. 117. Edit. Universidad Potosina, 8a. edición, Méx. 1985.



-
- **Contribución de Mejoras.-** Esta contribución especial es la más conocida y utilizada –sobre todo a nivel local–; el hecho gravable de dicha contribución es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades que realiza el estado (federación, estado o municipio).
 - **Contribución por Gasto.-** Es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente y que implican un gasto o el incremento del gasto público.
 - **Contribución de Seguridad Social.-** Algunos países como Uruguay, Brasil y Argentina organizan jurídicamente las cuotas de seguridad social bajo el régimen de la contribución especial.

En México, el Código Fiscal de la Federación ha incluido dentro de su clasificación de tributos a la contribución de mejoras, y dado que esta figura es la más usual en las leyes fiscales, tanto de la federación como de los estados y municipios, a ella nos habremos de referir cuando señalemos las características de las contribuciones especiales.

- **Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios**

Los ingresos tributarios son aquéllos que el estado obtiene haciendo uso de su poder soberano. Estos se dividen en: Impuestos, Derechos y Contribuciones Especiales.

Los ingresos no tributarios son aquéllos que obtiene el estado como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio, y con el cobro coactivo de ingresos a que tiene derecho; también se consideran como tales, aquellos ingresos que se perciben con motivo de donaciones, herencias o legados, así como de la coordinación fiscal existente. En este sentido, dentro de este rubro de ingresos encontramos a los productos, a los aprovechamientos, participaciones y a los recursos crediticios.



- **Ingresos Originarios e Ingresos Derivados**

Se consideran ingresos originarios aquéllos que tienen su origen en el propio patrimonio del estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta (productos y algunos derechos).

Como ingresos derivados se consideran aquellos que el estado recibe de los particulares o de otras entidades de gobierno, sin que esté de por medio la explotación, concesión, uso o aprovechamiento del patrimonio público. (impuestos, algunos derechos, contribuciones especiales, algunos aprovechamientos, participaciones y crédito público).

- **Ingresos Gratuitos, Ingresos Contractuales e Ingresos Coactivos.**

Los ingresos gratuitos y los ingresos contractuales se incluyen dentro de una esfera de voluntad individual, toda vez que suponen cesiones gratuitas al estado (de bienes, servicios o dinero), o bien suponen la contratación con el estado para la venta de un bien o servicio.⁴

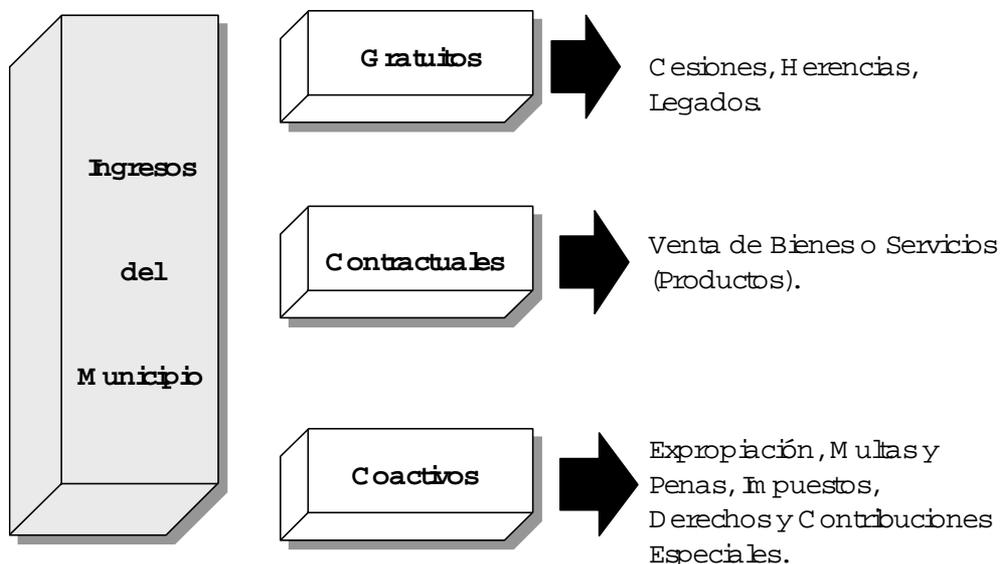
Los ingresos coactivos del estado derivan de la soberanía del estado y pueden tener tres orígenes distintos:

- a) El dominio eminente del estado que le otorga un derecho prevalente de la propiedad privada respecto de usos particulares, siendo la expropiación la figura más representativa de este tipo de ingresos.
- b) El segundo se basa en el poder soberano del estado para establecer multas y penas.

4 Véase: Hacienda Pública.- Principios y Estructura de la Imposición de Fuentes Quintana Enrique, 1990; pág. 13. Madrid.

- c) El tercer poder soberano del estado es la potestad tributaria, según la cual puede establecer exacciones (impuestos, derechos, contribuciones especiales) a los particulares.

Gráfico No. 10-B



3.1.4.- Características de los Recursos (Fuentes de Ingresos)

3.1.4.1.- Impuestos

- a) Son de carácter público, pues constituyen ingresos que el estado en cualquiera de sus esferas de gobierno percibe en virtud de su soberanía, es decir, en virtud de su potestad de imperio y están sujetos al derecho público.
- b) Constituyen una obligación de ley, que tiene su fundamento en la fracción IV del artículo 31 Constitucional.
- c) Constituyen una prestación en dinero a cargo de los contribu-

yentes que implica la realización de pagos por parte de éstos, sea que reciban o no un beneficio a cambio.

- d) Constituyen una obligación personal de derecho y obligatoria, toda vez que generan el nacimiento de una relación entre dos sujetos: el acreedor del tributo que es el estado, el cual dadas las disposiciones de ley puede exigir la prestación; y el sujeto deudor que es el contribuyente, mismo que tiene la obligación de realizar el pago del tributo correspondiente. Esta relación recibe el nombre de «relación tributaria».
- e) Tienen un carácter financiero, pues su finalidad primordial consiste en generar recursos financieros al estado, para que éste pueda realizar sus funciones.
- f) Deben ser justos; es decir, deben ser proporcionales y equitativos (fracción IV del art. 31 Constitucional): En este sentido, los impuestos deben configurarse de tal forma que atiendan a la capacidad contributiva de las personas o al beneficio que estas reciben, cuidando que el trato fiscal sea igual para los iguales y desigual para los desiguales.

3.1.4.2.- *Derechos*⁵

- a) Constituyen una Contra-prestación en dinero.- El contribuyente recibe de la administración municipal un servicio a cambio de la cantidad de dinero que paga. Existen también derechos que se derivan de la regulación de las actividades de los particulares y que no son precisamente servicios públicos; sin embargo, esa regulación constituye la contraprestación necesaria para justificar el cobro de tributos al particular.

5 Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal. Indetec 1996, pág. 98 y s.



-
- b) Son una obligación ex-lege.- Su nacimiento deriva de la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador. No depende de la voluntad del sujeto pasivo pagar o no el tributo, sino de la conjugación de las situaciones antes señaladas.
 - c) Se rigen por el principio de legalidad.- Los derechos deben quedar plenamente establecidos en la Ley de Ingresos correspondiente a efecto de que pueda exigirse pago alguno a los particulares.
 - d) Tienen un carácter financiero.- Los recursos financieros que se obtienen por dicha vía deben destinarse a solventar el gasto público, sea que en forma directa financien los costos de operación de los propios servicios que dan lugar a su nacimiento, o bien que en forma indirecta tengan esa finalidad, es decir, que pasen a formar un fondo común –erario municipal– cuya aplicación sea conforme al presupuesto de egresos.
 - f) Su costo debe ser razonable.- Significa que debe haber una relación de proporcionalidad razonable o prudente entre el costo del servicio y el monto del derecho que por él se cobre.
 - g) El Presupuesto es un servicio inherente al municipio.- El cobro de derechos se realiza con motivo de la prestación de servicios públicos que la Constitución General define como de competencia municipal; asimismo las funciones de regulación de las actividades de los particulares que dan origen a un derecho, son inherentes a las facultades que por ley y naturaleza corresponde al municipio su ejercicio.

3.1.4.3.-Contribuciones Especiales (Contribución por Mejoras)

- a) Se basan en el principio de beneficio.- Se establecen con cargo al particular en base al beneficio que obtuvieron con motivo de

la ejecución de una obra o servicio público de interés colectivo que los beneficia en forma específica.

- b) Su pago se reclama con carácter obligatorio.- Al ser una figura jurídica impuesta por la soberanía del estado, su pago se reclama con carácter obligatorio.
- c) El pago de la contribución debe ser proporcional al beneficio recibido.
- d) Las obras o servicios que dan origen a la contribución deben ser proporcionadas por el estado.
- e) Requieren de un Decreto Especial de la Legislatura correspondiente; por tal motivo dicha contribución se convierte –para la entidad de gobierno que la establece– en un ingreso extraordinario.
- f) Se establecen con el propósito de financiar la realización de una obra pública o la creación de infraestructura para la prestación de un servicio público.
- g) La propiedad inmueble ubicada en el radio geográfico beneficiado, se constituye en garantía del pago de la contribución.

3.2.- PRINCIPIOS DE LA IMPOSICION

Definir las características generales y fundamentales de un impuesto, y con ello, los elementos tributarios que lo configuran, requiere de conocer, adoptar y aplicar en lo que sea factible y válido, **los principios teóricos de la imposición.**

En virtud de lo anterior y con el objeto de precisar las características generales de que deben estar revestido los impuestos, a continuación procederemos a reseñar brevemente cuáles son los principios de la imposición, qué significan éstos y cómo habría que aplicarlos en la materia que nos ocupa.



En este orden de ideas, cabe señalar que **“los principios de la imposición constituyen preceptos normativos del deber ser, que se formulan en orden a la realización de determinados objetivos”**.⁶

Los principios de la imposición, de acuerdo a la historia y las experiencias desarrolladas, se establecen y definen según el tiempo, el lugar y los objetivos que se pretenden. Ello explica la diversidad de principios tributarios a los cuales se inclinan unos y otros hacendistas y estudiosos de la materia impositiva.

Adam Smith, por ejemplo, en el libro V de su obra “Riqueza de las Naciones”, establece como principios teóricos de los tributos los siguientes:⁷

- a) Principio de Justicia
- b) Principio de Certidumbre
- c) Principio de Comodidad
- d) Principio de Economía

“El tratadista alemán, Adolfo Wagner, opina que la ciencia de las finanzas públicas debe poseer ciertos principios superiores que deben ser el “hilo conductor” para la organización de la imposición. Wagner señala nueve principios, mismos que agrupa en cuatro categorías.

- Principios de Política Financiera
- Principios de Economía Pública
- Principios de Repartición Equitativa de los Impuestos
- Principios relacionados con la Administración Fiscal

Gregorio Sánchez León, en su obra “Derecho Fiscal Mexicano”, señala que los principios de los impuestos se encuentran en la doctrina

6 Neumark, Fritz ; “Principios de la Imposición”, pág. 43, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

7 Tomado del libro “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, de Emilio Margain Manautou, Op. Cit. Pág. 41.

del derecho fiscal y que sirven para informar y orientar al legislador en el establecimiento de los impuestos en la ley fiscal, definiendo en su obra principios doctrinales que de alguna manera se inspiran en los de Adam Smith y otros tratadistas. Sus principios son:

1. Principio de Generalidad
2. Principio de Uniformidad
3. Principio de Certidumbre
4. Principio de Comodidad
5. Principio de Economía
6. Principio de Justicia
7. Principio de Simplicidad y Claridad
8. Principio de la Capacidad de Pago
9. Principio Fundamental Etico Tributario
10. Principio de Cumplimiento Tributario de las Normas Fiscales
11. Principio de Conservación de la Potestad Tributaria

Por su parte los hacendistas Richard A. Musgrave y Peggy B. de Musgrave, en su tratado Hacienda Pública Teórica y Aplicada, cuando se ocupan de los enfoques de la equidad tributaria, se ocupan de dos principios: el principio de beneficio, que significa pagar un impuesto de acuerdo a los beneficios que se reciben -servicios públicos que el estado proporciona-, y el principio de capacidad de pago -en donde todo tributo debe aplicarse con base a la capacidad de pago tributario de cada una de las personas en quienes recae tal obligación-. Dicho tratadista comenta que existe consenso en cuanto a que los sistemas fiscales deben ser equitativos, entendiendo a éstos simple y llanamente como aquéllos en donde cada contribuyente pague lo que le corresponda. Sin embargo, no existe acuerdo en cómo definir el término justicia o de cuota justa que deba cubrir cada contribuyente.⁸

Fritz Neumark, en su obra “Principios de la Imposición,”⁹ de-

8 Tomado del Artículo “Reflexiones y Comentarios sobre el Principio de Beneficio”, del Lic. Salvador Santana Loza, Revista Hacienda Municipal No. 37, Indetec 1991. Pág. 24.

9 Ibidem.



sarrolla dieciocho principios tributarios, mismos que se pueden agrupa en tres grandes apartados.

A) Político-Sociales

1. Generalidad
2. Igualdad
3. Proporcionalidad o gravamen sobre capacidad de pago
4. Redistribución

B) Político-Económicos

5. Evitar el dirigismo fiscal
6. Minimizar la intervención tributaria en la esfera privada y en la libre disponibilidad económica
7. Evitar distorsiones a la competencia y favorecerla
8. Suficiencia
9. Capacidad de adaptación e incrementación
10. Flexibilidad activa
11. Flexibilidad pasiva (incorporada)
12. Favorecer el desarrollo

C) Técnico-Tributarios

13. Congruencia y sistematización
14. Transparencias
15. Factibilidad
16. Continuidad
17. Economicidad
18. Comodidad

De acuerdo a los diferentes hacendistas y tratadistas a los cuales hemos hecho referencia, los principios de la imposición se podrían resumir a los siguientes. (Cuadro No. 1).



CUADRO No. 1 PRINCIPIOS DE LA IMPOSICION

PRINCIPIOS		DESCRIPCION
LEGALIDAD		El impuesto y sus elementos deben estar plenamente establecidos en ley, al igual que las obligaciones de los contribuyentes, la definición de las autoridades competentes y sus respectivas facultades.
EQUIDAD	CAPACIDAD DE PAGO	Para que un impuesto sea justo y equitativo, su estructura y aplicación debe permitir que los sujetos obligados al pago del mismo contribuyan de acuerdo con su capacidad de pago relacionada ésta con indicadores claros y precisos.
	BENEFICIO	En atención a este principio un impuesto justo y equitativo es aquel que recibe de los servicios públicos (correlación ingreso-gasto).
FINANCIERO		Los ingresos que genere el impuesto han de destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas (gasto público).
GENERALIDAD		El impuesto debe ser pagado por todas aquellas personas naturales y jurídicas con capacidad de pago que se ubiquen en la hipótesis tributaria y realicen el acto o hecho generador del tributo; ninguna persona puede excluirse de un impuesto general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado.
UNIFORMIDAD		Significa que las personas en situación igual, han de recibir el mismo trato impositivo de acuerdo con su capacidad de pago, y un trato desigual a todas aquellas personas que se encuentren en situación diferente.
CERTIDUMBRE		Los impuestos no pueden ser arbitrarios, requiere que el contribuyente conozca de sus obligaciones.
COMODIDAD		En atención a este principio, los impuestos deben estructurarse y administrarse de tal forma que su recaudación se realice en los períodos más oportunos, otorgando siempre al contribuyente todas las facilidades posibles para el cumplimiento de sus obligaciones.
ECONOMIA		La estructura y administración del impuesto deben satisfacer el principio de economía que se basa en la relación costo-beneficio. Es decir, los gastos que ocasiona el manejo del tributo no deben rebasar el fin o imprescindible para lograr los objetivos y demás principios de la imposición.
NEUTRALIDAD		Los impuestos deben estructurarse de tal forma que su influencia e intervención en el desarrollo económico sea mínima. Es decir, deben evitar perturbar o beneficiar el funcionamiento de determinados sectores de la vida económica.
FLEXIBILIDAD		La estructura del tributo debe estar en condiciones que permitan su fácil adaptación a los cambios coyunturales de política o a los procedimientos tributarios, amoldar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica y administrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos.
SIMPLICIDAD		La determinación y administración del impuesto ha de ser lo más sencillo posible y la norma tributaria que lo regule debe ser inteligible, clara y precisa.
RECAUDATORIO (Generar Recursos Suficientes)		El impuesto debe estructurarse de tal forma que los ingresos que genere sean suficientes para cubrir una determinada cobertura de gastos, consecuentemente, el tributo debe ser lo más redituable.



Así pues, no obstante la diversidad de principios con base a los cuales puede instrumentarse, analizarse y evaluarse un sistema fiscal en general y en particular cualquier tributo, estos últimos deben tener como principal propósito el generar recursos y ser justos y equitativos, de tal forma que la distribución de la carga tributaria esté orientada a que todos y cada uno de los contribuyentes paguen la parte justa que les corresponda, evaluada y determinada ya sea desde el punto de vista del principio de capacidad de pago o bien de aquel que tiene como fundamento el principio de beneficio.

3.3.- POLITICA TRIBUTARIA

La actividad hacendaria municipal como una función básica de este nivel de gobierno, enfrenta el reto de definir el papel que deben jugar cada una de sus partes, esto es, los ingresos, los gastos, el patrimonio y la deuda pública (financiamiento crediticio), en el desarrollo municipal desde el punto de vista económico y social.

Actualmente las funciones hacendarias constituyen un instrumento o mecanismos de singular importancia dentro del proceso económico y social de una comunidad; sin embargo, para que estas funciones realmente tengan un impacto o efecto positivo, deberán obedecer a una política hacendaria que asegure, por un lado, la asignación óptima de los recursos, y por otro, contribuya al desarrollo municipal mediante una mejor distribución del gasto público.

En este orden de ideas, la política hacendaria municipal puede subdividirse en: Política de Gasto, Política de Financiamiento, Política Patrimonial y Política Tributaria. De esta última habremos de ocuparnos a continuación.

¿Qué es la Política Tributaria?

Por principio de cuentas la política tributaria puede ser entendida como el conjunto de decisiones relacionadas tanto con la defini-



ción de las cargas impuestas a los habitantes del municipio, por impuestos, derechos y contribuciones especiales, como con el efecto que se desea generar en el proceso económico y social del municipio.

Con respecto a la política tributaria orientada a la búsqueda de una carga fiscal justa y equitativa para los contribuyentes, la configuración de los elementos (base, tasa o tarifa, exenciones, etc.) de los tributos debe pretender una adecuada distribución del ingreso donde contribuya más quien más tiene y que contribuya menos quien menos tiene. Bajo este enfoque de equidad y proporcionalidad, los tributos no deben causar la ruina de los contribuyentes, ni debe llevarlos al extremo de que éstos no puedan satisfacer sus necesidades mínimas de bienestar.

Por otro lado, decíamos que la política tributaria busca también impactar (regulando o promoviendo) el desarrollo económico y social del municipio. De esta forma, podemos apreciar claramente cómo la estructura fiscal de ciertos tributo tiende no solo a generar ingresos atendiendo a un régimen de equidad y justicia, sino también a incentivar la generación de empleos y el desarrollo de actividades económicas y sociales, así como a regular y controlar el desarrollo urbano, los usos del suelo, entre otros fines.

Acorde a lo anterior, se podrá decir que : las tarifas progresivas son más equitativas que las proporcionales, pues están orientadas a que contribuyentes de mayor base gravable contribuyan en mayor medida, y que los de menor base queden gravados en menor proporción ; asimismo, la utilización de tasas o tarifas diferenciales permite incentivar o desalentar -según los fines que se pretendan- determinadas actividades económicas, usos del suelo y el crecimiento urbano, etc.

3.4.- POLITICA DE FINANCIAMIENTO CREDITICIO

De manera sencilla entendemos a ésta, como el conjunto de decisiones que tienen que ver con la determinación de recurrir o no al financiamiento crediticio para solventar las necesidades de recur-



sos que permitan articular satisfactoriamente las demandas de obras y servicios públicos que la comunidad le plantea al municipio.

Dicha política también tiene que ver con la definición de los límites (montos), de endeudamiento; con el destino que se dará a los recursos que se contraten; y con la forma y plazos para cubrir los compromisos contraídos, entre otros aspectos.

3.5.- TRIBUTOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE.¹⁰

En nuestro país, los gravámenes locales relacionados con la propiedad inmobiliaria constituyen el soporte principal del sistema tributario de los municipios. La determinación y administración de dichos tributos guarda un estrecho vínculo con el Catastro, de ahí que el rendimiento óptimo de estas fuentes de ingresos propios dependa en gran medida del desarrollo eficiente, tanto de funciones de administración tributaria (registro de contribuyentes, recaudación, fiscalización y/o control de obligaciones fiscales, cobranza, etc.), como de funciones técnico-catastrales (zonificación catastral, identificación y registro de predios, valuación, etc.).

No obstante la importancia que siempre han tenido dichos tributos, el rendimiento de los mismos vino abajo durante la década de los ochenta, situación que motivó la instrumentación de políticas y acciones tanto del orden federal como del estatal y municipal, tendientes a recuperar la caída de la recaudación derivada de los tributos inmobiliarios, particularmente del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Entre las acciones más importantes destacan:

- El considerar la recaudación del impuesto predial como una va-

¹⁰ La estructuración y el desarrollo del presente tema, se realizó con base en la ponencia "Descripción de los Principales Tributos Inmobiliarios en México", presentada por el Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, Director de Hacienda Municipal del Indetec, en el Diálogo sobre la Tributación Inmobiliaria y el Catastro ; Guadalajara, Jal., Septiembre de 1995.



riable de la fórmula que se aplica para distribuir el Fondo de Fomento Municipal (FFM) del Sistema Federal de Participaciones.

- La modernización de los sistemas catastrales, con base a los apoyos financieros y técnicos tanto de BANOBRAS como de la SEDESOL.
- La actualización cada vez más periódica de los valores catastrales.
- El desarrollo constante de investigaciones y programas de capacitación sobre la materia, así como la realización de eventos especiales sobre los tributos inmobiliarios y el catastro.

Estas acciones aunadas a otras, han generado importantes avances en la materia; sin embargo, aún falta mucho por hacer. Es por ello que hoy en día siguen siendo notables los esfuerzos que realizan las administraciones hacendarias locales, con objeto de lograr que los gravámenes inmobiliarios no sólo sean verdaderamente el soporte del sistema tributario local, sino que además se constituyan en el pilar fundamental sobre el cual se sustente la posibilidad de dotar de más y mejores servicios públicos a la comunidad.

En este contexto, y dado el tema que nos ocupa, hemos fijado como propósito para este breve espacio, describir los rasgos generales que caracterizan a los principales tributos inmobiliarios que existen en México, como son el Impuesto Predial, el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, el Impuesto de Plusvalía y la Contribución por Mejoras, entre otros.

Para este mismo efecto, se definirán y comentarán los elementos fiscales que conforman la estructura jurídica de cada uno de ellos, examinando además algunas de las principales políticas que los Gobiernos Federal y Locales han instrumentado en materia de tributación inmobiliaria con objeto de lograr mayor equidad fiscal, un mayor rendimiento de los tributos, o una mejor distribución de la carga fiscal.



3.5.1.- Generalidades de los Principales Tributos Inmobiliarios

En México, la propiedad inmobiliaria es objeto de tributos tanto de carácter local como federal ; algunos inciden en forma directa sobre la propiedad inmueble, caso concreto, el Impuesto Predial; en otros casos, la afectación es en forma indirecta, por ejemplo aquellos tributos que gravan determinado acto o negocio jurídico que se relaciona con los inmuebles, como la enajenación o el arrendamiento de los mismos.

Hasta hace algunos años, los impuestos locales más importantes y significativos sobre la materia inmobiliaria - Impuesto Predial e Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles - constituían en algunas entidades, fuentes de ingresos del estado, mientras que en otras lo eran del municipio. Sin embargo, a partir del 1ro. de enero de 1984 entró en vigor una reforma constitucional que vino a fortalecer económica y administrativamente a los municipios al dotar a estos de nuevas fuentes de ingresos y de nuevas responsabilidades.

Desde entonces y hasta la fecha, el Artículo 115 Constitucional establece en su Fracción IV inciso a), que los municipios “percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

En virtud de lo anterior, hoy en día los principales gravámenes locales (y que constituyen fuentes de ingresos de los municipios) que inciden sobre la materia inmobiliaria, son:

- Impuesto Predial
- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
- Impuesto de Plusvalía
- Impuesto Sobre Fraccionamientos, División, Fusión y Consolidación de Inmuebles.



-
- Contribución por Mejoras (o su similar), y los
 - Derechos por permisos de construcción.

Por su parte, los principales tributos federales que en alguna medida inciden sobre la materia inmobiliaria, son:

- El Impuesto Sobre la Renta (ISR)
- El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

A continuación haremos algunos comentarios tendientes a describir en términos muy generales, los tributos antes citados:

- **Impuesto Predial**

Este impuesto es por tradición el principal gravamen sobre la propiedad inmueble ; su aplicación en la mayoría de las entidades federativas es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos, tasas diferenciales, según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (predios comerciales, predios industriales, predios habitacionales, etc.). No obstante lo anterior, en la actualidad dicho impuesto tiende a ser progresivo, basta señalar que hoy en día ocho entidades federativas así lo manejan : Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

El impuesto predial constituye una forma de imposición directa que grava a la propiedad inmobiliaria, que comprende tanto al suelo como a las construcciones adheridas a él. La base y el monto a pagar por concepto de este tributo generalmente se determina por las propias autoridades hacendarias ; esto les permite conocer anticipadamente cierta cantidad de recursos a percibir. Sin embargo, existen casos como el del Departamento del Distrito Federal, en donde la determinación tanto de la base fiscal como del monto a pagar recae en el propio contribuyente. Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:



Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago	Exención
Propietario o poseedor de inmuebles	Propiedad Inmueble.	V. Catastral	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcional • Progresiva • Decreciente • Regresiva 	Causación anual: pagos binomiales, semestrales o anuales.	Bienes de Dominio Público de la Federación, del Estado y de los Municipios.

- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Este impuesto conocido también como Impuesto sobre Transmisión de Inmuebles, grava los distintos actos jurídicos que generan cambios en la propiedad de los inmuebles. Dichos actos se generan en forma ocasional, toda vez que dependen de que en un momento dado cambie la titularidad de un inmueble. Al igual que en el impuesto predial, los rendimientos del impuesto local sobre adquisición de inmuebles, corresponden por disposición constitucional, al municipio.

La adquisición o transmisión de inmuebles, es una materia donde se venía dando la concurrencia tributaria, ya que la federación también la gravaba, aunque la ley que establecía el Impuesto (Federal) sobre Adquisición de Inmuebles, mantenía en suspenso su aplicación en aquellas entidades que en esa materia se encontraban coordinadas con la Federación. Hasta 1995 todas las entidades se encontraban en esa condición.

Cabe señalar que el Artículo 9 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (hoy abrogada), condicionaba la coordinación antes referida, en el sentido de que el impuesto local o municipal que gravara las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, independientemente del nombre con que se le designara debía ajustarse a las mismas características de los elementos fiscales del tributo federal; es decir, que el objeto, las exenciones, la base y las tasas del impuesto local tenían que ser las mismas y su determinación también tendría que ser en la forma que lo establecía la Ley Federal de la Materia.

A partir del 1º de enero de 1996 la Ley del Impuesto (Federal sobre Adquisición de Inmuebles queda abrogada y con ello desaparecen las reestricciones fiscales que la misma establecía para con las entidades y su impuesto local sobre la materia.

Hoy en día, los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago
Adquirente de un bien inmueble.	Adquisición o transmisión de bienes inmuebles.	Valor más alto <ul style="list-style-type: none"> • Catastral • Avalúo • De operación 	2% anteriormente condicionada ; hoy las entidades están en posibilidad de establecer la que juzguen pertinente.	De causación única y esporádica ; se paga generalmente dentro de los 15 días siguientes a la realización del acto.

- Impuesto de Plusvalía

El Impuesto de Plusvalía se establece sobre el incremento de valor que adquiere la propiedad raíz con motivo de una obra pública realizada, en este caso, por el gobierno municipal. Este tributo se basa en el principio de beneficio, toda vez que parte del supuesto de que algunas obras públicas benefician de manera específica a determinados predios, traduciéndose dicho beneficio en un aumento de valor o “plusvalor “ de la propiedad inmobiliaria.

Este impuesto tiene mucha semejanza con las contribuciones especiales por mejoras o contribución para Obras Públicas (según se denomine en cada Estado), debido a que ambos tributos se basan en el principio de beneficio, además de que su aplicación requiere que se emita un decreto específico.

No obstante lo anterior, consideramos que entre ambos tributos existe una importante diferencia, consistente en que la Contribución Especial por Mejoras se establece atendiendo solamente al beneficio que percibe el predio independientemente de que se incremente



o no su valor; por ello su determinación generalmente se calcula en relación con el costo de la obra y con las características dimensionales de los predios, comprendidos en el radio beneficiado. En cambio, el Impuesto de Plusvalía (que también se considera como una contribución especial) se establece en esencia, atendiendo al incremento de valor que adquieren determinados predios en virtud de las obras públicas realizadas, por tanto, el ingreso que dicho tributo genere, puede ser, inferior o superior al costo que represente la obra ejecutada. Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago
Propietario o poseedor de predios que incrementan su valor.	Incremento de valor o métrica específica de los inmuebles como consecuencia de una obra o servicio público.	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de valor (plusvalor del predio) o Costo de la obra (en algunos casos) 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa que se aplica al plusvalor. Cuotas derivadas del costo de la obra prorrateado entre el número de predios correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Causación única. Se paga al terminar la obra.

- Impuesto Sobre Fraccionamientos

Este gravamen se establece como su nombre lo indica, sobre la realización de fraccionamientos cualesquiera que sea su tipo según la Ley que regula la materia y que generalmente se denomina Ley de Fraccionamientos. El concepto tributario incluye la división, subdivisión y fusión de terrenos.

En algunas entidades dicho tributo se establece como derecho; sin embargo, pareciera que es más afortunado manejarlo como impuesto, toda vez que esta figura no necesariamente implica la retribución por parte del Ayuntamiento de un servicio público determinado. Para la determinación de este tributo (Impuesto o derecho) generalmente se toma en cuenta el tipo de fraccionamiento, su ubicación y su superficie.

Cabe señalar, que la legislación en materia de fraccionamientos en la mayoría de las entidades federativas establece la obligación, a cargo de los fraccionadores, de trasladar al municipio a título de donación, una considerable porción del terreno urbanizado que constituye el fraccionamiento, la cual fluctúa entre un diez y un veinte por ciento. Esta obligación tiene como propósito dotar al municipio de áreas de terreno suficientes para la construcción de obras de infraestructura necesarias para la prestación de servicios públicos, tales como escuelas, jardines, mercados, oficinas del Registro Civil, etc.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago
Personas físicas o morales que realicen fraccionamientos, dividan, subdividan o fusionen terrenos.	La realización de fraccionamientos; así como la división de terrenos.	<ul style="list-style-type: none"> Superficie vendible del fraccionamiento. En los demás casos, la superficie del terreno afectada. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuotas o tasas diferenciales por tipo de fracción y tipo de construcción. Cuotas por m². De superficie afectada. 	<ul style="list-style-type: none"> Causación única Se paga al momento de su causación o durante los 15 días siguientes al acto que da origen al tributo.

- Contribución Especial por Mejoras

Esta contribución, en algunos casos denominada también como Contribución Especial por Obras Públicas, se implementa cuando el Ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas, mediante la ejecución de determinadas obras no contempladas originalmente en sus presupuestos de egresos.

Entre las principales características de las Contribuciones Especiales por Mejoras, se encuentran las siguientes:

- Se basan en el principio tributario de beneficio.



- Su instrumentación requiere de que el Congreso del Estado emita un Decreto específico con relación a la obra pública de que se trate.
- Implican la realización de una obra de utilidad pública.
- Se establecen con el propósito de financiar (recuperar la inversión) una obra o servicio.
- Su pago se reclama con carácter obligatorio.
- La propiedad inmueble se constituye en garantía del pago de la contribución.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago
Propietario o poseedor de predios beneficiados.	Beneficio específico que recibe un predio con motivo de la realización de una obra de interés público.	• Costo neto de la obra.	• Cuota por metro lineal de frente, o m ² . De superficie de los predios beneficiados.	• Causación única, genera in ente se dan facilidades para su pago.

- Derechos por Permisos de Construcción

Este tributo es bastante significativo en términos de recaudación debido primordialmente a la constante frecuencia con que se presentan los actos que lo generan. El concepto de este derecho regularmente incluye los permisos por ampliación, reconstrucción y demolición de inmuebles. Incluso en la legislación fiscal de algunos municipios se suele incluir también, los conceptos de alineamiento y número oficial, uso de la vía pública con materiales de construcción y excavaciones, entre otros conceptos.

Los derechos por permisos de construcción son de causación única, que implican un acto de autorizar por parte de la autoridad municipal, por lo tanto, una vez realizadas las actividades que le dieron origen, cesa la vigencia de la autorización correspondiente.

Dada la materia gravable del tributo, éste se determina considerando los metros cuadrados de superficie construida, reconstruida, o demolida, habiendo casos en que se apliquen cuotas por metro lineal de superficie construida. Incluso en las leyes fiscales de los municipios, es común encontrar disposiciones que precisan que tratándose de construcción de albercas, la base del tributo en cuestión estará determinada por sus metros cúbicos de capacidad.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

Sujeto	Objeto	Base	Tasa o Cuota	Forma de Pago
Personas físicas o morales que por cuenta propia o ajena lleven a cabo obras de construcción.	Realización de obras de construcción, reconstrucción.	<ul style="list-style-type: none"> Mts² de superficie construida o demolida. En albercas mts. cúbicos de capacidad. 	Tasas o cuotas diferenciales según el tipo de construcción o valor de la obra.	Causación única se paga al momento de la autorización.

- Impuesto Sobre la Renta (por Transmisión de Inmuebles)

Este impuesto de carácter federal, constituye el soporte principal del sistema tributario nacional. Dicho tributo grava los ingresos que las personas físicas y morales perciben independientemente de cuál sea la fuente de donde procedan. Así, una de esas fuentes está dada precisamente por los actos de transmisión de inmuebles en cuyos casos los ingresos gravables están representados por la utilidad que se genera.

El Impuesto Sobre la Renta en materia de transmisión de inmuebles constituye una carga fiscal más para el contribuyente suje-



to a los diversos tributos inmobiliarios, lo cual ha sido motivo para que se den, en muchos de los casos, prácticas ilícitas que distorsionan los valores reales de las operaciones de traslación de dominio, lo que trae como consecuencia una merma importante en los ingresos que derivan de los tributos, tanto locales como federales, que inciden en tales operaciones.

- **Impuesto al Valor Agregado**

Al igual que el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), es uno de los principales tributos del ámbito fiscal federal. Entre los aspectos que grava este impuesto y que tienen que ver con la propiedad inmueble, se encuentra la enajenación de bienes y el otorgamiento de uso o goce temporal de bienes.

Por lo que respecta a la obligación de pagar el impuesto por la enajenación de bienes, cabe destacar que el suelo se encuentra exento de pago ; también las construcciones adheridas al suelo, siempre y cuando éstas sean destinadas o utilizadas para casa-habitación ; esto significa que las personas físicas y las morales que realizan actos o actividades que impliquen la transmisión de construcciones adheridas al suelo y destinadas o utilizadas para fines industriales, comerciales, prestación de servicios. etc., sí deberán pagar el impuesto correspondiente en los términos y plazos que la ley establece.

En lo que se refiere al pago del IVA por el uso o goce temporal de bienes, como el arrendamiento o el usufructo, la ley exenta a los inmuebles (suelo y en su caso construcciones adheridas a él) destinados o utilizados exclusivamente para casa-habitación. No gozan de esta prerrogativa los hoteles o casas de hospedaje, así como cualquier otro inmueble que se proporcione amueblado. También se exenta de este impuesto, a las fincas dedicadas o utilizadas sólo a fines agrícolas o ganaderos.

3.5.2. Principales Políticas en Materia de Tributos Inmobiliarios

Entre las principales medidas de política fiscal que los Gobiernos Federal y Locales han implementado con relación a los tributos inmobiliarios, se encuentran las siguientes:

En Materia de Predial.

- Establecimiento de tarifas progresivas para buscar una mayor equidad tributaria. Actualmente en ocho entidades federativas se maneja un impuesto predial progresivo.
- Aplicación de tasas proporcionales diferentes según sea el tipo de predio (urbano, rústico o rural, y ejidal), y según sea el uso o destino de la propiedad. El propósito es lograr una mayor eficiencia y productividad en el uso de la tierra, y un desarrollo urbano más equilibrado y congruente con los planes y programas de desarrollo, tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos Estatales y Municipales.
- La base fiscal está dada principalmente por el valor (catastral, comercial, de renta, etc.) de los inmuebles (30 entidades así lo establecen) excepcionalmente, solo dos entidades (Estado de México y Zacatecas), tienen como base del Impuesto Predial, la superficie (Mts2 de terreno y Mts2 de construcción) del inmueble. En estas dos entidades se aplica un sistema de cuotas diferenciales por Mt2 de terreno y Mt2 de construcción.

Los sistemas de cuotas desarrollados en las dos entidades referidas, consideran además, indicadores diferenciales de sector y factores por municipio; es decir, toman en cuenta la zona y municipio en donde se ubica el inmueble. Dichos esquemas impositivos procuran una vinculación más estrecha entre los niveles de tributación y la calidad de los servicios públicos que se proporcionan.



-
- Hoy en día la propiedad ejidal tributa con base en un régimen general de ley que las propias leyes locales establecen en materia de predial. Anteriormente existía una Ley Federal (Ley de Reforma Agraria) que establecía un régimen fiscal especial para predios comunales y ejidales.
 - La actualización cada vez más periódica a los valores catastrales (base fiscal de impuesto predial) ha redituado importantes incrementos en la recaudación no solo del predial sino también de otros gravámenes que tienen como base (o consideran) el valor catastral de los inmuebles.
 - Se ha buscado una distribución más equitativa del ingreso, aplicando en algunos casos tasas preferenciales a viviendas de interés social y popular, a personas de escasos recursos, así como a pensionados y jubilados, entre otros.

En Materia de Fraccionamientos y Construcciones.

La carga por impuestos y derechos sobre la materia es muy significativa. En 1992 dicha carga alcanzó en algunas entidades un costo indirecto de hasta el 25% del valor de la vivienda.¹¹

Esta situación (entre otros aspectos), motivó que el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, así como diversos organismos e instituciones públicas y privadas, como los Colegios de Notarios, los Institutos de Valuación, BANOBRAS entre otras, acordaran, según su competencia:

- Adecuar los sistemas fiscales (simplificación y reducción de gravámenes estatales y municipales)

11 Información presentada por el Lic. José Luis Romero Hick, Director General de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, en la Segunda Reunión del Grupo Técnico para el Estudio de la Simplificación Tributaria y Administrativa en Materia de Fomento a la Vivienda. Marzo 4 de 1994, México, D.F.



-
- Otorgamiento de estímulos y facilidades fiscales
 - Reducción de los honorarios de los notarios por titulación de viviendas.
 - Simplificación y reducción de trámites administrativos por reducir los costos indirectos que afectan a la construcción.
 - Otros compromisos.

La instrumentación de estas políticas tuvo un efecto positivo inmediato, pues para fines de 1993 se observó una reducción importante en los costos indirectos en materia de producción, titulación y financiamiento de la vivienda. Dicha reducción significó en promedio (en todas las entidades federativas) el 8.5% del valor de la vivienda. Sin embargo, el estándar internacional en la materia es del 4.5%, es decir, falta mucho por hacer, no obstante los grandes esfuerzos realizados.¹²

3.5.3. Rendimiento relativo de algunos tributos inmobiliarios (Impuesto Predial)

Para los municipios del país, los tributos inmobiliarios constituyen su principal fuente de ingresos propios, particularmente el Impuesto Predial y el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. El rendimiento potencial que pueden ofrecer estos tributos, es muy basto, sin embargo, para ello se requiere que:

- Las revaluaciones catastrales se realicen cada vez con mayor frecuencia y se ajusten en mayor medida a los valores reales o comerciales de los inmuebles.
- Exista una constante modernización y eficientización de los sis-

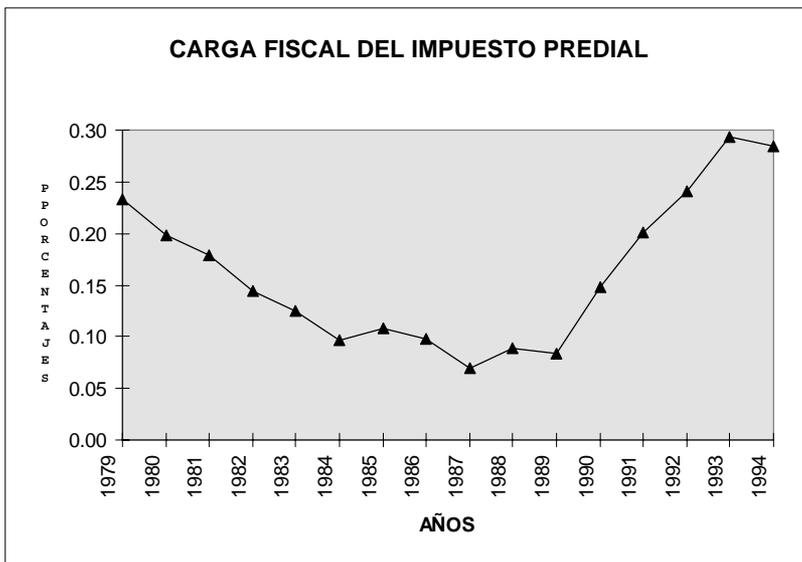
12 Ibidem.

temas catastrales, toda vez que estos representan un apoyo fundamental para la determinación, recaudación y control de los gravámenes inmobiliarios que tienen como base fiscal el valor de los inmuebles.

- La legislación fiscal que fundamenta y regula la materia se encuentre actualizada y responda a la dinámica de cambio que presentan las características físicas, valorativas y jurídicas de la propiedad inmueble.
- Exista una mayor coordinación administrativa entre el Catastro y las áreas hacendarias responsables del manejo administrativo de las contribuciones.
- La administración tributaria se modernice y eficiente en los sistemas y procedimientos aplicables a los tributos en cuestión.
- La estructura jurídica de los tributos se ajuste cabalmente a los principios de proporcionalidad y equidad que la propia Constitución General prevé.

A continuación presentamos algunas gráficas y cuadros estadísticos que nos muestran cómo ha sido el comportamiento que ha observado la recaudación del Impuesto Predial a nivel nacional. Asimismo, presentamos un cuadro que muestra la relación porcentual que representan los ingresos por predial, respecto del PIB nacional, durante el período de 1979 a 1994.

AÑO	TOTAL DE INGRESOS POR IMPUESTO PREDIAL	CARGA FISCAL (% DEL PIB)
1979	7439	0.2335
1980	8857	0.1981
1981	10936	0.1785
1982	14125	0.1442
1983	22403	0.1253
1984	28391	0.0963
1985	51144	0.1079
1986	77698	0.0977
1987	133168	0.0691
1988	347388	0.0892
1989	422921	0.0839
1990	1003338	0.1477
1991	1737833	0.2008
1992	2458348	0.2414
1993	2986961	0.2930
1994	3623709	0.2847



FUENTES: *Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas
 Subsecretaría de Ingresos S.H.C.P.
 Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988 INEGI.
 (PIB) Indicadores Económicos del Banco de México.





**COMPARATIVO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA
(NUEVO PESO S)**

ENTIDAD	1989	1990	1991	1992	1993	1994	VARECCION PORCENTUAL			PROMEDIO DE LAS VARECCIONES		
							90/89	91/90	92/91	93/92	94/93	1989-1994
<> AGUASCALIENTES	1,601,676	2,281,517	3,459,424	5,722,689	7,790,000	16,112,000	42.45	51.63	65.42	36.12	106.83	60.49
<> BAJA CALIFORNIA	14,341,144	26,094,253	52,556,007	69,297,988	79,833,706	93,606,242	81.95	101.41	31.86	15.20	17.25	49.53
<> BAJA CALIFORNIA SUR	3,991,976	7,525,161	11,705,875	12,780,443	16,792,981	20,084,575	88.54	55.56	9.18	31.40	19.60	40.86
<> CAMPECHE	837,677	1,808,910	2,179,863	4,502,619	7,373,401	7,688,000	115.94	20.50	106.57	63.76	4.27	62.21
<> COAHUILA	10,483,445	25,807,559	27,403,392	34,417,444	34,737,001	41,416,455	153.43	6.18	25.60	0.93	19.23	41.07
<> COLIMA	1,527,984	3,429,809	4,554,311	6,493,113	9,071,000	10,338,311	124.47	32.79	42.57	39.70	13.97	50.70
<> CHIHUAHUA	2,824,851	11,040,949	13,103,398	19,422,356	24,284,915	22,916,739	290.85	18.68	48.22	25.04	-5.63	75.43
<> CHIHUAHUA	13,829,958	33,999,373	60,469,027	77,823,763	99,631,202	146,116,443	145.84	77.85	28.70	28.02	46.66	65.41
<> DISTRITO FED.	130,625,736	477,341,861	871,202,603	1,209,669,000	1,418,370,994	1,651,655,100	265.43	82.51	38.95	17.25	16.45	84.10
<> DURANGO	5,088,539	4,516,084	4,442,153	4,709,744	21,036,589	19,212,700	-11.25	-1.64	6.02	346.66	-8.67	66.22
<> GUANAJUATO	20,867,493	38,230,747	55,691,512	79,595,748	111,382,896	139,920,525	83.21	45.67	42.92	39.94	25.62	47.47
<> GUERRERO	11,064,539	16,633,761	32,151,573	43,459,281	60,852,968	79,735,570	50.33	93.29	35.17	40.02	31.03	49.97
<> HIDALGO	4,653,072	6,064,963	10,747,403	17,801,409	19,795,000	25,843,000	30.34	77.20	65.63	11.20	30.55	42.98
<> JALISCO	21,482,237	41,000,999	74,648,983	85,099,000	89,099,000	187,090,000	90.86	82.07	14.00	0.00	119.85	61.36
<> MEXICO	96,266,245	108,967,076	163,452,845	236,608,275	299,695,950	318,821,992	131.19	50.00	44.76	26.66	5.71	28.06
<> MICHOACAN	5,167,701	9,056,042	12,427,632	13,830,906	17,320,181	23,930,859	75.24	37.23	11.29	25.23	38.17	37.43
<> MORELOS	3,141,476	10,701,574	15,882,914	19,998,850	24,128,206	34,445,669	240.65	48.42	25.91	20.65	42.76	75.68
<> NAYARIT	675,498	997,199	4,844,826	9,420,856	9,633,771	16,497,574	47.82	385.84	94.45	2.26	71.25	120.28
<> NUEVO LEON	4,299,775	20,061,194	39,425,324	92,028,378	133,338,191	172,478,249	366.56	96.53	133.42	44.89	29.35	134.15
<> OAXACA	948,757	1,056,327	10,165,195	18,889,245	22,356,286	25,821,510	11.94	862.32	85.92	18.35	15.50	198.67
<> PUEBLA	8,599,318	13,623,856	20,854,353	29,477,861	36,240,612	58,914,521	58.43	53.07	41.35	22.94	62.56	47.67
<> QUERETARO	2,606,244	4,171,995	4,460,661	22,831,674	29,286,790	32,752,000	60.08	6.92	411.85	28.27	11.83	103.79
<> QUINTANA ROO	7,017,079	10,410,324	18,821,327	29,663,827	38,414,049	48,005,240	48.36	80.79	57.61	29.50	24.98	48.25
<> SINALOA	18,275,558	10,061,425	13,107,921	15,770,972	20,750,645	21,500,000	332.68	30.27	20.32	31.57	3.61	83.69
<> SONORA	17,733,241	44,385,501	59,175,311	64,333,103	89,260,515	102,315,000	142.87	33.32	8.72	38.75	14.62	47.66
<> TABASCO	482,651	1,093,049	1,166,204	4,179,309	10,064,347	13,977,000	124.40	7.68	258.37	140.81	38.88	114.03
<> TAMAUlipAS	4,106,151	8,674,730	32,364,000	44,035,176	45,908,904	56,194,423	111.26	273.08	36.06	4.26	22.40	89.41
<> TAMAULIPAS	297,266	592,572	866,179	1,801,734	2,852,299	3,828,044	99.34	46.17	108.01	58.31	34.21	69.21
<> TLANCAYALA	3,402,880	16,190,100	34,190,446	65,865,190	68,951,058	80,327,454	375.78	111.18	92.64	4.69	16.50	120.16
<> YUCATAN	1,428,285	2,771,618	4,102,786	9,039,639	8,829,043	10,829,100	94.05	48.03	120.33	-2.33	22.65	56.55
<> ZACATECAS	3,227,806	6,951,425	13,071,959	14,334,334	16,084,302	20,259,000	115.36	88.05	9.66	12.21	25.96	50.25
<> ZACATECAS	422,921,015	1,003,337,746	1,737,833,637	2,458,348,246	2,986,961,801	3,623,709,395	137.24	73.21	41.46	21.50	21.32	71.09

FUENTE: SUBSECRETARIA DE INGRESOS. DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS.
(3 de Mayo de 1995).

NOTA: El cuadro originalmente no contempla la última columna, promedio de variaciones porcentuales que cada entidad alcanzó en la recaudación del Impuesto Predial en los años de 1989 a 1994.

3.6 DERECHOS TRIBUTARIOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS Y DE LA REGULACION DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES

Los derechos tributarios constituyen en el ámbito municipal, una de las principales fuentes de ingresos, no obstante la coordinación existente en la materia entre la Federación y las entidades federativas (que incluye a sus municipios).

La importancia recaudatoria de dicha fuente de ingresos tiene su base en la diversidad de conceptos tributarios municipales que la misma comprende, y que se identifican fundamentalmente con los servicios públicos que en términos de ley, competen a este nivel de gobierno.

Además de lo anterior, un rendimiento aceptable de los derechos, depende en gran medida de factores vinculados con la política de precios y tarifas de los servicios públicos, con la definición de sus elementos fiscales y con la administración que se realice de dichas fuentes de ingresos.

En este sentido, y considerando que el presente apartado trata sobre los derechos tributarios derivados de la prestación de servicios públicos y de la regulación de las actividades de los particulares, a continuación habremos de ocuparnos de la conceptualización de los derechos, de la definición de sus elementos fiscales, y de su clasificación más generalizada, misma que comprende a aquellos derechos que derivan de la prestación de servicios públicos, así como aquéllos que derivan de regular la actividad de los particulares.

Finalmente, trataremos lo relativo a la coordinación fiscal intergubernamental en materia de derechos, haciendo el señalamiento de qué materias se puede gravar y cuáles no, debido precisamente a esa coordinación.



3.6.1- Concepto.

Tanto las Leyes de Hacienda Municipales como los Códigos Fiscales Municipales, en su caso, son los ordenamientos legales locales que definen los distintos conceptos de ingresos públicos a que tiene derecho a percibir el Municipio. Con relación a los Derechos municipales, estos ordenamientos, en la mayoría de las entidades federativas son coincidentes al definirlos como “contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio”.¹³

El autor del documento citado, señala en su obra que la definición anterior de los derechos coincidía con lo que al efecto establecía el Código Fiscal de la Federación (en lo sucesivo CFF) de 1967. Tal concepto cambió en el CFF de 1982 al contemplarse como derechos “las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación”. Sin embargo, en la legislación fiscal municipal dicho concepto tributario prácticamente quedó en los mismos términos anteriores (CFF 1967).

Actualmente el CFF presenta otro concepto de Derechos, en el cual se identifican elementos que son ajenos al ámbito municipal, y elementos que es posible identificarlos con dicha figura tributaria independientemente del nivel de gobierno de que se trate.

En razón de ello, a continuación presentamos algunos de los principales aspectos que debe reunir el concepto de “Derechos Tributarios Municipales”:

- Los derechos deben señalarse como una contribución y no como una contraprestación en pago de un servicio, toda vez que exis-

13 Santana Loza, Salvador; “La Ley de Hacienda Municipal”. Indetec, 1989; pág. 37.

ten funciones de derecho público que ejerce la autoridad (a petición de un particular), que no necesariamente significa que se trate de un “servicio”, sino más bien del cumplimiento y ejercicio de un acto de autoridad.

- Dichas contribuciones deben establecerse por:
 - El uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio.
 - Los servicios (públicos y administrativos) que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.
 - Los actos de autoridad (autorizaciones) que se ejercen en cumplimiento de una atribución o función de derecho público que la Ley le asigna al Municipio, y que no necesariamente constituye un “servicio” para el contribuyente.
- También deben considerarse como derechos, las contribuciones a cargo de entidades públicas y de particulares, cuando éstos prestan servicios exclusivos del Municipio tales como agua potable y alcantarillado, limpia, calles, parques y jardines, entre otros (Art. 115 Constitucional, Fracc. III).

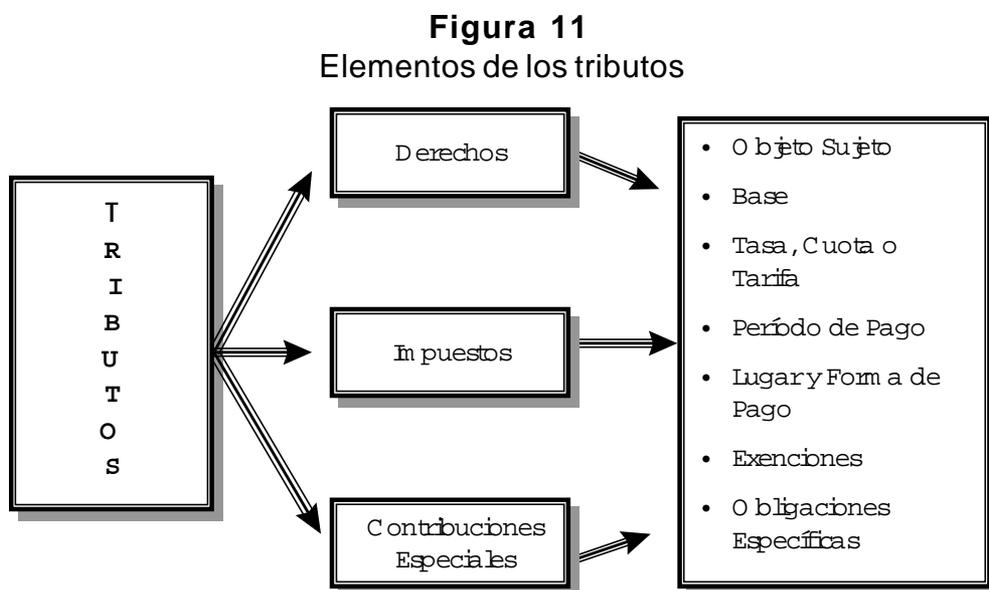
En base a los señalamientos anteriores, consideramos que una definición más integral de los derechos tributarios municipales, sería más o menos en los siguientes términos:

“Son derechos, las contribuciones establecidas en ley por el poder público, por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público del Municipio, por los servicios y actos de autoridad que ésta entidad de gobierno presta y/o ejerce en sus funciones de derecho público, así como también, aquellas contribuciones que se establecen a cargo de instituciones públicas y de particulares con motivo de prestar servicios exclusivos del Municipio”.



3.6.2 Elementos

Los elementos esenciales de los tributos (trátase de impuestos, derechos o contribuciones especiales) son fundamentalmente los siguientes. (Figura No. 11).



La definición de dichos elementos sobre cada Tributo en particular es de vital importancia para la correcta aplicación de los mismos; la ausencia de algunos de ellos en la Ley correspondiente, no solo dificultaría la interpretación de los tributos, sino que podría incluso anularlos o desvirtuarlos al extremo de hacerlos prácticamente inexistentes.¹⁴

Los elementos en cuestión, permiten responder, entre otras, a las siguientes interrogantes:

¿Sobre qué se grava?

14 La Ley de Hacienda Municipal. Op. Cit., pág. 88

¿Quién es el responsable de pagar el tributo?

¿Cuánto debe pagar?

¿Cada cuándo?

¿Dónde debe pagar?

¿Cuáles son sus obligaciones?

La mayoría de los juristas y tratadistas hacendarios generalmente definen a los elementos de los tributos más o menos en los siguientes términos:

Objeto.-Constituye la materia sobre la cual se establece el tributo.

Sujeto.-Es la persona que realiza el hecho generador que hace aparecer el tributo, o que se coloca en la situación legal que la ley establece como cosa gravable. Generalmente el sujeto del tributo es la persona obligada al pago del mismo.

Base.- Es el elemento económico-cuantitativo de la materia gravable, que constituye el punto de referencia sobre el cual habrá de aplicarse la tasa, cuota o tarifa correspondiente, para así determinar el monto del tributo a pagar.

Tasa.- Porcentaje que se establece para aplicar a la base y obtener así la cantidad líquida (monto del tributo) a pagar.

Cuota.- Constituye una cantidad fija a cubrir en numerario.

Tarifa.- Constituye una estructuración escalonada de cuotas o de tasas, que se aplica en correlación a diversos ran-



gos en que (en algunos casos) la Ley divide a la base gravable.

Exenciones.- Constituyen el señalamiento de determinadas circunstancias que de manera particular eximen a ciertos sujetos de la obligación tributaria, no obstante que exista la realización del hecho generador.

Período de Pago: Es el elemento temporal que nos indica el período en que debe materializarse la obligación tributaria y cuyo vencimiento hace exigible la prestación tributaria.

Lugar y forma de Pago: Este elemento nos debe precisar el lugar al que debe presentarse el contribuyente para efectuar el pago del tributo correspondiente. También debe precisar si es obligación del contribuyente calcular, declarar y pagar el impuesto, o bien si es la autoridad la que determinará el monto del tributo que en su caso habrá de pagar el propio contribuyente.

3.6.3.- Los Servicios Públicos Municipales como materia Generadora de Recursos.

La prestación de servicios públicos por parte del Municipio, constituye sin duda alguna, la principal materia sobre la cual incide la figura tributaria de los derechos que competen a este nivel de gobierno, razón suficiente que obliga a todo administrador tributario local a tener un conocimiento más preciso acerca de lo que debe entenderse por “servicio público”; sus características y modalidades en su prestación, acerca de si constituye una función de derecho público o de derecho privado; si es responsabilidad exclusiva del gobierno el prestar tal a cual servicio, o si dichos servicios se proporcionan tanto por la administración pública como por el particular.



En torno a la anterior, a continuación abordaremos lo relativo a la conceptualización de los servicios públicos y a la descripción de los elementos que los caracterizan, como tales. Posteriormente se hará una descripción general de los servicios públicos municipales, que la Fracción IV del artículo 115 Constitucional confiere a dicha entidad de gobierno.

3.6.3.1.- *Conceptualización de los Servicios Públicos.*

Cualquier análisis que se realice sobre los servicios públicos en general o sobre uno de sus aspectos en particular, como sería lo referente a la configuración de un derecho tributario sobre los mismos, hace necesario partir de una concepción clara, precisa y objetiva de lo que se entiende o debe de entenderse por “servicio público”. En este sentido, a continuación se presentan algunas definiciones que sobre la materia han vertido connotados juristas.

Andrés Serra Rojas conceptualiza a los servicios públicos como la “actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.¹⁵

El maestro Gabino Fraga, por su parte, comenta en su libro de Derecho Administrativo varios aspectos relacionados con el concepto y características de los servicios públicos, y cita algunas definiciones de otros destacados juristas, a saber:¹⁶

“Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de

15 Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo 1, Edit. Porrúa, Págs. 79, 80 y 81. México.

16 Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, pág. 21 y s. Méx. 1985.



esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”. *DOUGUIT, LEON.*

Es la piedra angular del derecho administrativo... equivale a decir “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos, sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse”. *JEZE.*

“Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado. Para emplear una comparación organicista, se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado. Considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos”. *BONNARD.*

Respecto de los tres autores antes citados, el maestro Gabino Fraga nos comenta en su obra, que no hay consenso en el concepto de servicio público, ni aún entre eminentes juristas de la doctrina francesa, sostenedores de la llamada “escuela del servicio público”, y agrega que, mientras para Douguit es la actividad ejercida por el Estado, para Jezé la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad, y para Bonnard, en el medio, o sea, la organización que realiza esa actividad.

Dicho autor señala además, que dentro de la actividad del Estado, se pueden distinguir dos maneras de realizarla : Una, dando órdenes ; otra, prestando servicios. Precisa también, que estas actividades no deben ser comprendidas en una misma denominación, pues existe una gran diferencia por ejemplo entre el control que el

Estado ejerce sobre la enseñanza o beneficio que imparten los establecimientos privados, y el servicio que el propio Estado presta al abrir una escuela oficial o fundar una casa de asistencia pública.

“La actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y de eficiencia ; en tanto la primera puede ser discontinua, la segunda debe ser esencialmente regular y continua, por lo tanto, cada una de ellas requiere de un régimen jurídico especial diferente”. Op. Cit.

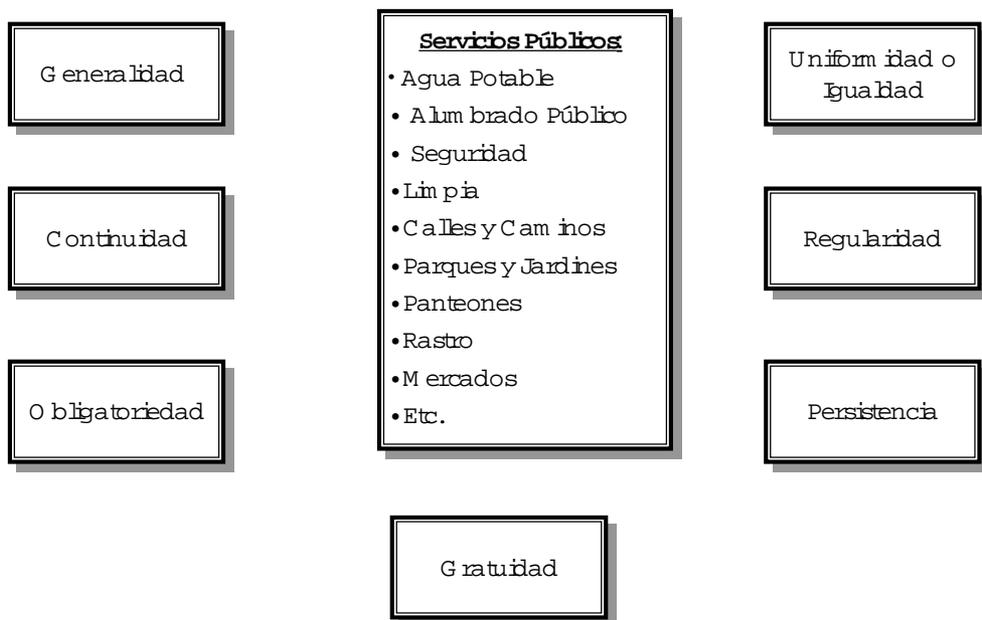
Concluye el autor que existen servicios públicos a cargo del Estado, por tanto no toda actividad de éste puede llamarse servicio público. Incluso existen servicios públicos manejados por los particulares. Así por ejemplo, mientras que la distribución de agua potable, de los servicios de luz, transportes, teléfonos, etc. constituyen en algunas ciudades servicios públicos manejados por empresas privadas, en otras se han transformado en servicios estatales.

3.6.3.2.- Elementos de los Servicios Públicos

Como se pudo observar en el punto anterior, la teoría del servicio público es muy añeja; los diversos autores y doctrinistas que la han estudiado y fortalecido manifiestan en sus obras la complejidad de la materia; no obstante, algunos han coincidido en distinguir ciertos elementos generales característicos de un servicio público.



Figura 12
Elementos Característicos de los Servicios Públicos



GENERALIDAD.- Significa que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo con la reglamentación que los rige en cuanto a la forma, condiciones y limitantes para su prestación.

UNIFORMIDAD O IGUALDAD.- Quiere decir que todos los habitantes tienen derecho a la prestación de los servicios públicos en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados mediante la ley o reglamento respectivo.

CONTINUIDAD.- El servicio público no debe interrumpirse.

REGULARIDAD.- El servicio se presta de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley o reglamento, es decir, ajustando su funcionamiento a la frecuencia establecida para la prestación del mismo.

OBLIGATORIEDAD.- Es el deber que tienen las autoridades competentes, de prestar determinados servicios públicos.

PERSISTENCIA.- Significa que el servicio debe de existir mientras subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

GRATUIDAD.- El servicio debe ofrecerse al público sin la idea de lucro (utilidad). No obstante, deberá analizarse en cada caso en particular el papel del gobierno como prestador del servicio o como rector del mismo, la suficiencia de los ingresos derivados del tributo especial por excelencia: EL IMPUESTO (s); la importancia del servicio para el desarrollo económico y social de la población, la participación del particular en la prestación del servicio, los objetivos del gobierno, las condiciones socio-económicas de los beneficiados o usuarios de los servicios, entre otros aspectos.

3.6.3.3. Competencia en Materia de Servicios Públicos

En un sistema de economía mixta, como es el caso de México, el Estado deja a un lado el papel pasivo que le asigna la teoría liberal e interviene libremente -con base en sus atribuciones- en la actividad económica, es decir, no se limita única y exclusivamente a la prestación de ciertos servicios generales vinculados con la organización y funcionamiento de la sociedad y del gobierno; servicios tales como la justicia, la seguridad, y el correo entre otros, los cuales se podrían identificar con funciones de carácter no económico.

Hoy, en los sistemas de economía mixta, el Estado participa activamente en la producción y prestación de servicios públicos como la educación, salud, transporte, carreteras, turismo, regulación económica y servicios comunitarios en general. Estos servicios de naturaleza económica, más bien corresponde al sector privado el proporcionarlos; sin embargo, aspectos tales como:



-
- Insuficiencia en producción y prestación de ciertos bienes y servicios por parte de los particulares
 - Monopolios privados
 - Exceso de lucro en determinados servicios, en detrimento de ciertos sectores de la sociedad
 - Desequilibrios macro-económicos

Dan pie para que el Estado tenga que intervenir produciendo y/o prestando servicios que no son inherentes a su propia naturaleza, ya que más bien son o deben ser del sector privado (libre mercado).

En este entorno económico en el que participan activamente el Estado y los particulares, la Constitución General es el ordenamiento jurídico principal que define el papel del Estado (tres esferas o ámbitos de gobierno) en la vida económica del país.

Para el caso que nos ocupa, dicha Ley establece en su Artículo 115 fracción III los servicios públicos de competencia municipal, siendo éstos los siguientes:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito



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

Dicho precepto jurídico enuncia los principales servicios públicos que debe atender el Municipio; sin embargo, existen otras disposiciones constitucionales que precisan a esta entidad de gobierno, su intervención en otras funciones y servicios tales como educación preescolar, primaria y secundaria, en donde también intervienen las entidades federativas y la Federación (Art. 3º Constitucional).

Las funciones y servicios públicos de competencia municipal antes señalados, pueden ser objeto de concesión o permiso a los particulares en los términos que las leyes la establezcan. “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley” (penúltimo párrafo del Art. 28 de la CPEUM).

3.6.4.- Derechos por la Regulación de las Actividades de los Particulares

Otro gran campo de los derechos tributarios, municipales (el principal es el de los servicios públicos) es el de la regulación y vigilancia de las actividades de los particulares. En este campo dicha actividad de gobierno ostenta y ejerce un poder reglamentario y un poder de policía que la propia Constitución General le otorga.

Del conjunto de medidas que la autoridad municipal tiene que realizar para tal efecto, se originan:

Actos de autorizar: Licencias y permisos

Actos de vigilar: Inspección y vigilancia

Actos de consentir: Registrar, constancias, etc.



ACTOS DE AUTORIZAR

En éstos encontramos las licencias y permisos que el municipio otorga a las personas físicas y a las morales, para el desarrollo de una actividad o giro de tipo comercial, industrial o de prestación de servicios en general; así como para la realización de construcciones, reconstrucciones y demás operaciones que modifiquen la propiedad inmueble.

Para efectos de control administrativo y de una política fiscal adecuada en materia de derechos por licencias o permisos, es conveniente distinguir lo que se entiende por un concepto y por otro. A este respecto, comúnmente la legislación municipal considera a las licencias y permisos, en la forma siguiente:

Licencia: Autorización para que una persona física o moral establezca y/o desarrolle por tiempo determinado, una actividad o giro comercial, industrial o de prestación de servicios.

Permiso: Autorización para que una persona física o moral realice por una única vez, determinada actividad, giro u operación; la que una vez realizada agota su vigencia.

ACTOS DE VIGILAR

Estos derechos se establecen sobre aquellos actos que realiza la autoridad municipal para cerciorarse de que sus disposiciones en relación con la regulación de actividades de los particulares han sido acatadas. En algunos casos, el municipio realiza en términos de ley, actos de inspección y vigilancia -que le generan recursos por concepto de derechos- para asegurarse del cumplimiento de disposiciones de observancia general que tienen un carácter estatal o federal.

ACTOS DE CONSENTIR

Los derechos que se establecen sobre esta materia, comprenden aquellos actos en que la autoridad municipal asume una actitud pasiva que se concreta únicamente a tomar nota y a conservar archivada la manifestación material de los mismos.

3.6.5.- La Coordinación Fiscal en Materia de Derechos.

Poco después de que iniciara su vigencia la actual Ley (federal) de Coordinación Fiscal y sus respectivos convenios, se llevó a cabo una Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (la XIV) en donde la SHCP plantea la necesidad y conveniencia de que la Federación y los Estados se coordinaran en materia de derechos tributarios, comprometiéndose dicha entidad, a triplicar el Fondo de fomento Municipal (FFM) y a incrementar el Fondo General de participaciones (FGP), beneficiándose de estos incrementos sólo aquellas entidades que así lo acordaran.

Para dar cabida a esa nueva área de armonización tributaria, la Ley de Coordinación Fiscal sufrió algunas modificaciones en su texto original, fundamentalmente, en su capítulo relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que fue adicionado con los artículos 10-A y 10-B, los cuales se transcriben a continuación, dada la importancia que representan para los propósitos de este trabajo.

ARTICULO 10-A.

“Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

- I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo-

mo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- A) Licencias de construcción.
 - B) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
 - C) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
 - D) Licencias para conducir vehículos.
 - E) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
 - F) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
 - G) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas
- II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:
- a) Registro Civil.
 - b) Registro de la Propiedad y del Comercio.
- III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto



en esta fracción, los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar servicios y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarían como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuer-



do con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, o cooperaciones, donativos, productos, aprovechamiento o como garantía de pago por posibles infracciones.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.”

ART. 10-B.

“Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

.....
.....”



CAPITULO 4

El Gasto Público

Este capítulo tiene como propósito fundamental introducirnos en el papel que desempeña el gasto público en las funciones básicas del gobierno municipal, como son la prestación de servicios públicos, la regulación del establecimiento y desarrollo de las actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios por parte de los particulares, la creación de infraestructura básica para la prestación de servicios públicos, coadyuvar con los gobiernos federal y estatal a generar mayores y mejores empleos, así como promover y regular el desarrollo urbano municipal, entre otras funciones.

Para tal efecto, en el contenido de este apartado se abordará lo relativo al concepto, finalidad y características del gasto público, a los elementos y aspectos que es conveniente considerar para la definición de una adecuada política en la aplicación y control de los recursos financieros de este nivel de gobierno. Dicha política deberá estar fincada en la planeación administrativa de los servicios que competen al municipio, en la evaluación de proyectos de inversión pública, y en la normatividad que incide y regula a esta gran vertiente de la hacienda pública, que es el gasto.



4.1.- CONCEPTO, FINALIDAD Y CARACTERISTICAS DE GASTO PUBLICO.

El gasto público es una función de la administración hacendaria municipal enmarcada en la presupuestación, ejercicio y control de los recursos, en donde el presupuesto constituye en sí, una estimación detallada de los egresos previstos para cada ejercicio fiscal, según sea el programa anual de trabajo a desarrollar para satisfacer las necesidades colectivas mediante la realización de obras y la prestación de servicios públicos que demanda la comunidad.

La formulación, aprobación y aplicación del presupuesto de egresos le corresponde a las autoridades municipales, en tanto que la revisión externa de su correcta aplicación le compete al Congreso local (revisión de cuentas públicas).

En base a lo anterior, podemos afirmar que las funciones y actividades específicas relacionadas con el gasto público, se identifican en cuatro grandes etapas, que constituyen el denominado proceso o ciclo presupuestario. Dichas etapas son: formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación.

ETAPA DE FORMULACION. Esta etapa comprende la realización de todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos durante el período para el cual se prepara.

ETAPA DE APROBACION. La aprobación del presupuesto consiste básicamente en revisar, analizar y sancionar el documento presupuestario, facultad que como ya se dijo, es competencia de los propios municipios.

ETAPA DE EJECUCION. Esta etapa se desarrolla durante el período para el cual se prepara el presupuesto, y se materializa mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros previstos en la primera fase o etapa del proceso presupuestario.

ETAPA DE CONTROL Y EVALUACION. Esta cuarta y última etapa del proceso o ciclo presupuestario consiste básicamente en desarrollar todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar el presupuesto.

El control que se ejerce sobre el presupuesto permite prever desviaciones o detectarlas en su caso, y corregirlas. La evaluación a su vez ayuda a conocer en qué medida el ejercicio del presupuesto cumplió con lo programado, razón por la cual dicha función facilita también la justificación y en su caso aprobación de las cuentas públicas.

OBJETIVO

El objetivo primordial que las autoridades municipales generalmente buscan con este instrumento hacendario que es el gasto público, consiste en coadyuvar al desarrollo integral de la comunidad mediante la aplicación de los recursos financieros que demanda la ejecución de programas concretos de trabajo (Programas Administrativos, Programas de Obras y Programas de Servicios Públicos) contemplados en el presupuesto autorizado, y orientados dentro de su esfera de competencia hacia la satisfacción de las necesidades colectivas más apremiantes.

CARACTERISTICAS

- La aplicación de los recursos debe ajustarse a una norma preestablecida (Presupuesto de Egresos Autorizado).
- Todo gasto debe obedecer a un programa cuyas actividades estén debidamente justificadas.
- Todo gasto debe estar comprobado.
- El monto, la estructura y la aplicación de los recursos presupuestados debe coadyuvar a:



-
- Un desarrollo equilibrado de los diferentes sectores económicos del municipio.
 - La satisfacción de las necesidades de servicios públicos -de competencia municipal- más apremiantes de la población.
 - Estimular el desarrollo de las actividades económicas de los particulares, en beneficio de la colectividad.
-
- El gasto presupuestado debe ser congruente con las posibilidades reales de ingresos, cuidando que estos últimos no rebasen la capacidad contributiva de las personas y que no comprometan en demasía a las generaciones futuras, por lo que habría que tener mucho cuidado con no establecer cargas fiscales excesivas o con recurrir al crédito público sin antes analizar la capacidad de endeudamiento municipal.

4.2.- CLASIFICACION DE LOS GASTOS.

La clasificación de los gastos constituye una tarea de programación presupuestaria que permite identificar y ordenar las transacciones del gobierno que tienen una incidencia directa en los presupuestos de ingresos y egresos. Dicha clasificación deberá además, facilitar el análisis económico, administrativo y contable de la acción gubernamental.

La adopción de una o varias clasificaciones depende directamente del objetivo que persiga la administración municipal en materia de análisis, supervisión, control, registro y contabilidad de sus operaciones financieras.

En este orden de ideas, cabe señalar que las clasificaciones del gasto más aceptadas y utilizadas, son aquellas que reúnen los requerimientos de orden contable, funcional, administrativo o institucional, económico y programático, que hoy en día exige el análisis y buen manejo de las finanzas públicas.

REQUERIMIENTOS DE ORDEN CONTABLE. - La clasificación presupuestal a utilizar debe procurar la integración del ingreso y del gasto a un sistema de contabilidad único.

Debe procurar un fácil manejo de cuentas, mediante un registro sencillo de las operaciones.

Debe incluir en el catálogo de cuentas todas las cuentas posibles para que se facilite la identificación de cada gasto de acuerdo a su objeto, coadyuvando así a simplificar el análisis de las cuentas de resultados.

REQUERIMIENTOS DE ORDEN FUNCIONAL. - La estructura del presupuesto debe reflejar el gasto destinado a cada función y la importancia que ésta tiene, facilitando al mismo tiempo la evaluación gubernamental.

REQUERIMIENTOS DE ORDEN ADMINISTRATIVO. - La estructura del presupuesto debe considerar a la organización administrativa (dependencias y oficinas) que conforman el aparato de gobierno.

REQUERIMIENTOS DE ORDEN ECONOMICO. - Se deben mostrar claramente los gastos necesarios para el funcionamiento de la administración. (Gasto Corriente).

Deben especificar los gastos en bienes de consumo duradero- adquisición de bienes y construcciones- (Gasto de Inversión).

También se deben mostrar claramente los gastos destinados a amortizar y cubrir los compromisos financieros contraídos. (Deuda Pública).

REQUERIMIENTOS DE ORDEN PROGRAMATICO. - El presupuesto debe reflejar todos los programas a desarrollar, sus objetivos y sus costos.



En base a lo anterior, las clasificaciones presupuestarias más comunes son:

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA.- Esta clasificación describe las asignaciones presupuestales por cada una de las dependencias, órganos o unidades administrativas que conforman la estructura organizacional de la entidad de que se trate.

Características

Establece la responsabilidad administrativa de los recursos asignados.

Permite por sí sola la estadística presupuestal.

Refleja comparativamente los costos de cada unidad administrativa.

Facilita el manejo y mejor empleo de los recursos del erario.

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO.- Esta clasificación cuyo propósito principal es permitir el control contable de los gastos, sirve para especificar y conocer la composición de los gastos que es necesario en cada programa para cumplir sus objetivos. Dicho de otra forma, la clasificación presupuestal en cuestión permite ordenar e identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar o adquirir para el cumplimiento de los programas.

Características

Centra su atención en los aspectos contables de las operaciones.

Permite identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.

Constituye la base del presupuesto tradicional.

Constituye la clasificación básica para combinarse con los demás.

CLASIFICACION ECONOMICA.- Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos según su naturaleza económica, y en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional.

Características

Capta la influencia que ejerce el gasto público en el programa de trabajo a desarrollar.

Muestra las operaciones de gasto corriente, gasto de inversión y gasto de deuda pública.

Permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social de la comunidad.

CLASIFICACION FUNCIONAL.- Esta clasificación agrupa las erogaciones que el gobierno ejerce según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a las distintas funciones o servicios públicos que son prestados directamente por el gobierno, o que son financiado por éste. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de las funciones y servicios gubernamentales, así como sobre la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio o función pública.

Características

Facilita al gobierno la coordinación de sus diferentes actividades.

Permite el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

Permite una mejor apreciación de la forma en que se distribuyen los recursos financieros de acuerdo a la actividad que desarrolla el gobierno municipal y a los servicios que éste proporciona a la población, en apego a sus atribuciones.



CLASIFICACION POR PROGRAMAS. - Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se espera lograr.

Características

Permite erogar y controlar los recursos conforme a un calendario de actividades previamente establecido.

Facilita la vinculación de los gastos erogados con los resultados obtenidos.

Permite conocer el costo de cada programa a ejecutar.

4.3.- POLITICA DE GASTO

La política de gasto es aquella parte de la política hacendaria que tiene que ver con el conjunto de decisiones y definiciones del papel que debe jugar el gasto público en cuanto a su nivel global y a su composición (estructura de los distintos tipos de gasto que conforman al presupuesto), así como a su impacto en el proceso de desarrollo económico y social de la comunidad a la cual va orientado y que en este caso que estamos tratando, es el municipio.

Definir la dimensión, estructura y orientación del gasto público municipal constituye una decisión de política hacendaria que induce a examinar el alcance y los efectos que se desean alcanzar con la actividad financiera de este nivel de gobierno dado el ámbito de su competencia, y dadas también las condiciones políticas, sociales, económicas, urbanísticas y de servicios públicos del municipio. Aunado a lo anterior habrá que considerar también el entorno político y económico en el que se desenvuelven las finanzas locales.

En los primeros capítulos comentábamos que entre las principales funciones económicas del Estado destacaban:

- La producción de bienes y servicios públicos.
- La estabilización de la economía a niveles altos de producto y empleo, sin crear presiones inflacionarias excesivas, y
- El establecimiento de una equitativa distribución y redistribución del ingreso.

Coadyuvar al desarrollo de estas grandes funciones del Estado, es pues, el propósito fundamental de las haciendas públicas de los tres niveles de competencia administrativa del gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Es obvio que cada nivel de gobierno influye en mayor o menor medida en la búsqueda de los propósitos antes señalados, toda vez que sus instrumentos de política (Ingresos, Gasto, Deuda, Monetaria, Cambiaria, etc.) no son iguales para cada nivel gubernamental, pues no tienen las mismas limitaciones o alcances.

En este orden de ideas, la función hacendaria municipal básicamente influye en la provisión de bienes y servicios públicos, en la distribución y redistribución del ingreso, y en el empleo. De hecho, los instrumentos de política con que cuenta el municipio, no le permiten a éste desempeñar un papel importante en propósitos tales como la estabilización económica y su crecimiento, el abatimiento de los índices inflacionarios, la regulación y fomento de áreas económicas que son estratégicas para el desarrollo de la nación, entre otros objetivos.

Por otra parte, cabe señalar que existen también otro tipo de políticas relacionadas con el desarrollo y manejo del gasto público como función administrativa de carácter hacendario que debe pre-



tender el uso racional de los recursos, su control permanente, su aplicación estricta en base a los criterios y normas presupuestales, a los programas de trabajo, a las políticas y lineamientos que se observen en los ámbitos federal y estatal, de los cuales debe haber concordancia con las del municipio, entre otras.

En este contexto, a continuación se señalan a manera de ejemplo, algunas políticas concretas que son susceptibles de observar e instrumentar con relación al gasto público municipal:

A) El gasto público municipal debe ser canalizado primordialmente hacia el mantenimiento, ampliación y mejora de los Servicios públicos de competencia municipal. (Art. 115 Constitucional, Fracc. III).

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito, y
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

B) El gasto municipal debe contribuir a una más justa distribución y redistribución del ingreso, a través de la prestación de servicios públicos que busquen dar prioridad a la población más necesitada; es decir, a aquellos estratos sociales donde los ingresos per capita son mínimos y en donde consecuentemente dichas personas tienen serias dificultades para satisfacer sus necesidades de bienestar y desarrollo mediante la adquisición de bienes y servicios que el propio mercado (sector privado) ofrece.

-
- C) La programación del gasto anual deberá, invariablemente, ser congruente con el techo financiero proyectado del presupuesto de ingresos; la tendencia deberá ser que los presupuestos no sean deficitarios, aún cuando el comportamiento histórico así lo señale.
 - D) El presupuesto de egresos debe ser un fiel reflejo de las metas, objetivos y acciones contempladas en los programas municipales que elaboren cada una de las dependencias de la administración municipal, mismas que deben ser evaluados, aprobados y ejecutados a la luz del plan municipal de desarrollo y de su congruencia con las políticas y lineamientos contemplados en los planes nacional y estatal de desarrollo.
 - E) Debe evitarse la realización de gastos superfluos o innecesarios.
 - F) Es recomendable el apoyo a la realización de obras y proyectos en cuya inversión participa la ciudadanía a otros niveles de gobierno.
 - G) Es menester llevar un control físico, financiero del ejercicio del presupuesto.
 - H) Definir un monto mínimo de gasto que permita atender las necesidades mínimas e indispensables de servicios públicos.
 - I) Racionalizar el gasto corriente a base de medidas de austeridad, reestructuración de la organización administrativa, análisis permanente de la plantilla de personal, y de un mejor cuidado, uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales del municipio.
 - J) Recurrir al endeudamiento público sólo en aquellos casos en que exista la necesidad impostergable de proporcionar una obra



o servicio público que además sea considerada como de «inversión productiva» u obra «auto-recuperable»; y siempre y cuando se realicen correctamente los estudios técnicos, financieros y económico-sociales que habrán de acompañarse a la solicitud de contratación de los recursos crediticios correspondientes.

Importante es también que exista una previa aceptación de la población beneficiada que habrá de contribuir para la recuperación de la inversión realizada.

También es necesario realizar estudios serios y profundos de planeación financiera que ayuden a conocer la capacidad financiera presente y futura que permita sustentar la posibilidad real de cumplir adecuadamente con los compromisos (obligaciones crediticias) de deudas.

K) Otras políticas

4.4.- FORMULACION DE PRESUPUESTOS

La formulación del presupuesto público municipal tiene por objeto -como ya se dijo- precisar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal determinado, así como señalar las fuentes de recursos y sus posibles ingresos que habrán de solventar a dicho gasto.

La formulación del presupuesto implica llevar a cabo tanto funciones destinadas a elaborar el programa operativo anual (P.O.A.), de trabajo del gobierno municipal, como funciones destinadas a desarrollar lo que se conoce propiamente como la presupuestación y cálculo de partidas de gasto e ingresos probables.

En este orden de ideas, la primera etapa de la formulación del presupuesto, consiste en la elaboración de un diagnóstico de los

servicios públicos que se proporcionan, de las necesidades y demandas colectivas, de la situación financiera del municipio y de la participación ciudadana en la satisfacción de sus propias necesidades.

Dicho diagnóstico de la realidad municipal constituye la materia fundamental para la elaboración del programa operativo anual de trabajo que se pretenda ejecutar, mismo que debe contemplar en forma específica los programas de obras y servicios públicos a desarrollar, las metas y objetivos que se pretenden alcanzar así como los recursos necesarios para lograrlo.

En virtud de lo anterior, el programa operativo anual de trabajo debe contener y/o precisar como mínimo lo relativo a:

- La realidad que guardan los servicios públicos municipales y las principales necesidades que implica su mantenimiento, ampliación y mejora.
- Las metas y objetivos que se pretenden lograr y las estrategias que habrán de instrumentarse para tal fin.
- Las actividades concretas de cada programa de obra o servicio público.
- La cantidad de recursos humanos que será necesario emplear.
- La cantidad de recursos materiales y técnicos requeridos, así como el costo de los mismos.
- El calendario de ejecución.
- Los responsables de cada uno de los programas de obras y servicios.



-
- El programa de financiamiento que será necesario instrumentar para allegarse de los recursos económicos indispensables para la ejecución del P.O.A.
 - La política fiscal que se desea instrumentar.

Una vez definido el programa operativo anual de trabajo, se procede luego a calcular y determinar las partidas presupuestales que será necesario ejercer para dar cumplimiento a dicho programa.

Para el cálculo de las partidas presupuestales es recomendable considerar las siguientes etapas.

- a) Compatibilización y sumarización de los requerimientos humanos, materiales y técnicos de los programas.
- b) Selección de métodos de estimación dada la información de que se disponga.
- c) Determinación y cálculo de partidas presupuestales y rubros de ingresos con base a los métodos de estimación que hubiesen sido seleccionados.
- d) Elaboración del proyecto inicial del calendario de gasto (Proyecto del ejercicio mensual de los recursos previstos dado el calendario de ejecución de los programas de obras y servicios).
- e) Elaboración del proyecto inicial del calendario de ingresos esperados.
- f) Compatibilización del gasto presupuestado y de los ingresos estimados (Ajustes de equilibrio presupuestal ingreso-gasto).
- g) Calendarización financiera global. Esta actividad implica ajust-

tar y definir los proyectos iniciales de los calendarios de ingresos y egresos.

Cuando ya se conocen los ingresos y egresos que se espera obtener y aplicar, se integran ambos proyectos en un documento único que deberá contener también la calendarización financiera esperada (flujo estimado de ingresos y egresos), así como la estructura del personal del Ayuntamiento y el desglose de los sueldos correspondientes.

4.5.- EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION¹

La evaluación de proyectos de inversión en el ámbito local, permite «canalizar los escasos recursos financieros del municipio hacia aquellos proyectos que generen beneficios a la sociedad, enriquezcan al municipio y eleven los niveles de bienestar de sus habitantes, evitando así, despilfarro de recursos en áreas que no sean rentables o en las que no exista problema alguno».

La evaluación de proyectos de inversión puede realizarse siguiendo diversas técnicas; en la actualidad la «Evaluación Socioeconómica» es una de las de mayor empleo en países como México, Chile y Argentina.

«La evaluación socioeconómica de proyectos pretende medir el impacto que la ejecución de un proyecto -versus no ejecutarlo- tiene sobre la disponibilidad total de bienes y servicios en un país. En esencia, entonces, la evaluación socioeconómica compara los niveles de ingreso «real» que el país logra con el proyecto versus los niveles que hubiera logrado sin la realización del proyecto. Para efectuar dicha evaluación, y debido a que las técnicas respectivas

1 El desarrollo y contenido de este punto se basa en la descripción y análisis que sobre el mismo tema se realiza en el Capítulo 14 del módulo 5 tomo 1 del documento denominado «Programa de Especialización en Administración Hacendaria Municipal» editado e impartido por el INDETEC, en 1996.



tuvieron su aplicación más difundida en el mundo de los negocios y a que las decisiones de inversión del sector privado sólo contemplan beneficios y costos que afectan directamente a los dueños de los proyectos, los economistas generalmente inician su trabajo efectuando una evaluación económica de los costos y beneficios privados de los proyectos; enseguida, introducen correcciones a dichos valores privados, y agregan costos y beneficios que el inversionista privado no incluye entre la información que usa para tomar sus decisiones de inversión. Los valores privados corregidos constituyen lo que llamamos beneficios y costos directos, mientras que los que se agregan son los que dan origen a los costos y beneficios indirectos (externalidades) y a los intangibles»²

Dicho con otras palabras, la Técnica de Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión» contempla además de los rubros de beneficios y costos en que incurren directamente (privadamente) los proyectos de inversión, los beneficios y costos que le generan al resto de la sociedad; así, al contemplarse Beneficios y Costos Sociales, si en la evaluación el proyecto resulta rentable, quiere decir que es conveniente para la sociedad la ejecución de dicho proyecto, ya que la sociedad en su conjunto tendrá mayores beneficios netos (beneficio-costos) que si no se realizara el proyecto».

4.5.1.- Criterio de Evaluación de la Rentabilidad de los Proyectos.

«La evaluación socioeconómica de proyectos en los municipios, consiste en elegir de entre todos los proyectos que se ha propuesto realizar en la localidad, aquellos que sean los más rentables, teniendo como limitante del número de proyectos a realizar, los recursos disponibles para efectuarlos.»

2 Fontaine, Ernesto R; EVALUACION SOCIAL DE PROYECTOS 9ª Edición. Ediciones Universidad Católica de Chile; Santiago de Chile, 1993. Págs. 377-378, citado en el documento de referencia.



Algunos de los principales criterios y principios que permiten evaluar la rentabilidad de los proyectos, son:

Principio del Costo Beneficio

Un proyecto de inversión es rentable cuando los beneficios obtenidos por el proyecto son mayores que los costos en que se incurre durante su vida útil, es decir, cuando los beneficios netos a través del tiempo menos la inversión son positivos.

Por ejemplo: Si para la ejecución de un proyecto con vida útil de 3 años, se requiere un monto de inversión de \$1'000,000.00 teniendo el período de inversión una duración de un año; y los costos en que se incurre en el primer año ascienden a \$ 500,000.00, en el segundo a \$ 600,000.00 y en el tercer año a \$ 700,000.00; teniéndose un beneficio de \$ 1'000,000.00, 1'200,000.00 y \$ 1'400,000.00 sucesivamente para cada año, se tendrán el siguiente flujo de beneficios netos:

PRO YEC TO "A"	VIDA U TL D EL PRO YEC TO			
	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3
INVERSIÓN	1 000 ,000			
BEN EFIC I OS		1 000 ,000	1 200 ,000	1 400 ,000
CO STO S		500 ,000	600 ,000	700 ,000
BEN EFIC I O NETO	-1 000 ,000	500 ,000	600 ,000	700 ,000

Una vez que se obtienen los beneficios netos para cada año del proyecto se procede a analizar su rentabilidad, es decir, comprobar que el valor de los beneficios netos a través del tiempo, (desconta-



dos con la tasa social de descuento)³ es mayor que el monto de la inversión.

Para ello, se utiliza el criterio de evaluación de la rentabilidad denominado «Valor Actual Neto» (VAN), o también conocido como «Valor Presente» (VP), que consiste en actualizar al año cero, los valores de los beneficios netos de cada año del proyecto; ya que no es válido compararlos directamente porque la unidad monetaria (pesos) en el transcurso del tiempo, no tendrá igual valor que en el año cero.

La fórmula para obtener el VAN de un proyecto de inversión cuyo flujo de beneficios netos se produce durante «N» años, es la siguiente:

$$VAN^0 = (-) INVERSION + \frac{BN_1}{(1+i)} + \frac{BN_2}{(1+i)^2} + \frac{BN_3}{(1+i)^3} + \dots + \frac{BN_n}{(1+i)^n} \quad \text{ó}$$

$$VAN^0 = \sum_{t=0}^n \frac{BNt}{(1+i)^t}$$

VAN^0 = Valor actual neto en el año cero.

$BN_{1,2,3\dots n}$ = Beneficio neto al año 1, 2, 3, ... n

i = Tasa social de descuento

t = año

3 La tasa social de descuento es proporcionada por el Centro de Estudios en Preparación de Evaluación de Proyectos (CEPEP) del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). La tasa social de descuento, mide el sacrificio que el país debe hacer anualmente por cada unidad monetaria requerida para financiar un nuevo proyecto. Dicho sacrificio puede ser por dejar de hacer otras inversiones al realizarse el proyecto y los efectos financieros que se generan al requerir fuentes de financiamiento.

Aplicando la fórmula al ejemplo señalado anteriormente y suponiendo una tasa social de descuento del 10%, tendríamos:

$$VAN^0(10\%) = -1'000,000 + \frac{500,000}{(1+10)} + \frac{600,000}{(1+10)^2} + \frac{700,000}{(1+10)^3}$$

$$VAN^0(10\%) = -1'000,000 + \frac{500,000}{1.10} + \frac{600,000}{1.21} + \frac{700,000}{1.331}$$

$$VAN^0(10\%) = -1'000,000 + 454,545.45 + 495,867.77 + 525,920.3$$

$$VAN^0(10\%) = -1'000,000 + 1'476,333.58$$

$$VAN^0(10\%) = + 476,333.58$$

Al resultar un Valor Actual Neto positivo en el proyecto de nuestro ejemplo, se demuestra que éste es rentable y, por lo tanto, conviene realizarlo...».

El criterio y procedimiento anterior sirve para elegir aquellos proyectos más rentables que tengan en común la misma vida útil; por lo que si se desea comparar (para efectos de elegir) proyectos de diferente vida útil, el criterio de evaluación más indicado sería el denominado «Valor Anual Equivalente» (VAE), el cual nos indica un valor anual igual para todos los años, que actualizado al año cero resulta igual al Valor Actual Neto.



La expresión matemática para obtener el VAE, es la siguiente:

$$VAE = \frac{VAN}{\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+i)^t}}$$

De hecho los dos criterios (VAN y VAE) anteriores permiten analizar y seleccionar proyectos de inversión en base al «Principio del Costo-Beneficio»; toda vez que se da una comparación entre el valor de los beneficios y el de los costos, para obtener lo que será el beneficio neto.

Principio del Costo Eficiencia

La selección de alternativas de proyectos de inversión también puede hacerse con base al principio del «Costo-Eficiencia», sobre todo en aquellos casos en donde se presentan dos o más proyectos de carácter social que generan un mismo beneficio, pero que tienen un costo diferente, ante esta situación la alternativa a elegir sería aquella que utilice menos recursos.

La evaluación de proyectos de inversión en base al principio «Costo-Eficiencia» generalmente toma en cuenta cualquiera de los dos indicadores siguientes:

- a) VALOR ACTUAL DE COSTO (VAC). Se utiliza en el caso de comparar alternativas de proyectos con igual vida útil:

$$VAC = \sum_{t=0}^n \frac{Ct}{(1+i)^t}$$

- b) COSTO ANUAL EQUIVALENTE (CAE), que se utiliza en el caso de comparar alternativas de proyectos con diferente vida útil:

$$CAE = \frac{VAC}{\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+i)^t}}$$

La selección del proyecto más conveniente utilizando el principio de Costo-Eficiencia, es elegir la alternativa de proyecto de menor VAC para alternativas de proyectos con igual vida útil, o de menor VAE para alternativas de proyectos con diferente vida útil.

Cabe señalar que en la evaluación socio-económica de proyectos de inversión se considera no sólo el análisis de los beneficios y costos derivados (Efectos Directos) de los proyectos, sino también beneficios y costos indirectos, externalidades y efectos intangibles entre otros aspectos.⁴

4 Si se desea profundizar sobre beneficios, costos y efectos indirectos de los proyectos de inversión se recomienda la consulta del documento sobre el cual se basa este punto (4.5.); Capítulos 14 y 15; págs. 205 a 231.

CAPITULO 5

Administración de la Hacienda Pública Municipal

El objetivo primordial de este Capítulo consiste en describir las funciones y actividades principales que involucra el manejo de las haciendas públicas de los municipios; es decir, de los ingresos fiscales, del gasto público, de los bienes patrimoniales y de la deuda pública.

Adicionalmente, se abordan también, dos temas de sumo interés para las autoridades hacendarias locales; uno que trata sobre los diversos aspectos que comprende la administración financiera, y otro que se refiere a la forma de integrar y formular correcta y oportunamente la cuenta pública que los municipios están obligados a presentar en términos de ley ante las legislaturas locales para efectos de su revisión y sanción correspondiente.

5.1.- LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SU MEDIO AMBIENTE

El propósito central de este tema consiste en describir un esquema general de funciones de administración para una Tesorería Municipal, que permita percibir correcta, cabal y oportunamente los ingresos fiscales a que tiene derecho el municipio, particularmente



aquellos que derivan de sus fuentes tributarias como son los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. Previamente a lo anterior, se reseñarán brevemente los principales factores que condicionan el cumplimiento tributario y que obligan a las autoridades hacendarias municipales a evaluar e implementar las funciones y estrategias necesarias para que la administración tributaria logre su objetivo.

5.1.1.- Propósito Fundamental de la Administración Tributaria

La administración tributaria tiene como principal objetivo percibir las contribuciones cabal y oportunamente dentro de un régimen de cumplimiento tributario. Si todos los contribuyentes cumplieran correctamente (en los términos y plazos que establece la ley) con sus obligaciones fiscales, la única función que habría que desarrollar sería la de «Recaudación».

Sin embargo, dicha situación se aleja de la realidad, pues de hecho formamos parte de un país en donde la cultura tributaria es todavía escasa, a pesar de los esfuerzos y avances logrados en los últimos años; esto significa que existe una importante tendencia hacia el incumplimiento de las obligaciones fiscales (evasión fiscal).

Lo anterior conlleva a una concentración de contribuyentes, que trae como consecuencia:

- Que el monto más importante de los ingresos tributarios provenga de un número reducido de contribuyentes.
- Que exista un alto número de contribuyentes de escaso interés fiscal.
- Que sea alto el costo de la administración tributaria, particularmente de aquellos contribuyentes que aportan escasos recursos fiscales.



5.1.2.- Factores que Condicionan el Cumplimiento Tributario.

Los factores que condicionan el cumplimiento tributario, y que dan lugar a la evasión tributaria¹, son principalmente:

- Inexistencia de conciencia tributaria
- Inadecuada estructura del sistema tributario
- La falta de información al contribuyente y de facilidades administrativas para el cumplimiento de sus obligaciones
- Inexistencia del factor riesgo subjetivo.

a).- Inexistencia de conciencia tributaria.- Este factor tiene un contenido individual en cuanto a que consiste en la convicción íntima de cada individuo que forma parte de un grupo social, respecto a que el impuesto constituye un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la cual pertenece; teniendo además dicha conciencia una expresión colectiva, tal vez más importante que la misma conciencia individual, pues tendría mayores efectos antievasores cuando la sociedad considerara al contribuyente evasor como un individuo antisocial, y a su actitud como tal, como una agresión a la colectividad.

La formación de una conciencia tributaria debe iniciarse por el individuo, en el sentido de que éste adquiera la convicción de cumplir con su obligación tributaria. Dos son los aspectos importantes que coadyuvan a adquirir una conciencia tributaria positiva: 1) la educación, y 2) la confianza en el gobierno.

b).- Inadecuada Estructura del Sistema Tributario.- El cumplimiento o incumplimiento tributario depende en gran medida de

1 Para los efectos del presente trabajo, se entenderá por evasión tributaria, la conducta ilícita que el contribuyente adopta y que se manifiesta cuando éste evita, reduce o retarda el pago de un impuesto o el cumplimiento de cualquier otra obligación fiscal que las leyes fiscales de la materia le atribuyan.

las características del sistema tributario. Entre las más importantes destacan:

- b.1). La magnitud de la carga tributaria
- b.2). La equidad del sistema tributario
- b.3). La claridad y certeza del sistema tributario

b.1).- La magnitud de la carga tributaria

Esta tiene una influencia determinante en la evasión. La carga tributaria se significa por los gravámenes que tienen que ser soportados por el contribuyente. En cierta forma el impuesto representa un sacrificio para el contribuyente, y la capacidad de sacrificio de las personas no es ilimitada; por consiguiente la carga tributaria debe ser proporcional a esa capacidad de contribuir.

En la medida en que la carga tributaria empiece a superar la capacidad contributiva del individuo, necesariamente aumentará su propensión a evadir el impuesto, y puede llegar un momento en que tal evasión ya no sea el resultado de un acto voluntario del contribuyente, sino simplemente el resultado de no poder pagar.

El concepto de capacidad tributaria es válido para analizar la carga tributaria que significa cualquier impuesto; pero es más evidente cuando éste se relaciona con los impuestos que afectan directamente al ingreso del contribuyente, y tal carga pasa a ser excesiva cuando llega a afectar el desarrollo de la actividad que genera o que proporciona dicho ingreso.

b.2).- La equidad del sistema tributario

Esta característica se puede analizar considerando dos aspectos: la equidad intrínseca del sistema tributario, y la equidad

que determina la aplicación correcta del sistema de acuerdo con la eficiencia de la administración. El sistema tributario debe ser intrínsecamente equitativo, en el sentido de que la carga tributaria debe ser relativamente igual para todos los contribuyentes.

Sin embargo, dicha equidad puede ser destruida si la administración del tributo es ineficiente. En este sentido, si no existe equidad en el sistema por ineficiencia de la administración, indudablemente aumenta la tendencia del contribuyente a sustraerse al cumplimiento de su obligación, agudizando con ello, aún más la falta de equidad.

b.3).- La claridad y certeza del sistema tributario

En la medida que un tributo no está claro y precisamente señalado, la tendencia natural del contribuyente será la de colocarse en una situación de evadir sus obligaciones fiscales. Esta falta de claridad y certeza favorece la evasión de los impuestos, y complica la labor de la administración. Puede incluso existir la posibilidad de que en algunos casos, la evasión sea involuntaria.

- c.- La falta de Información al Contribuyente y de las facilidades administrativas para el cumplimiento de sus obligaciones.-** Un buen sistema de información al contribuyente es uno de los factores que se puede considerar como claramente positivo para reducir la evasión. Esta necesidad está en razón directa con la complejidad del sistema tributario. En tanto éste sea más complejo y carezca de la suficiente claridad y certeza, más imprescindible es la necesidad de que la administración mantenga un eficiente servicio de información al contribuyente. La información al contribuyente debe constituirse en una tarea de la administración con carácter permanente y sistemático y no en forma aislada; toda vez que el desconocimiento de las obligaciones tributarias por falta de difusión, es en alguna

medida, una forma de incentivar la evasión, aún en los casos en que no exista una intención directa de evadir.

d.- Inexistencia del Factor Riesgo Subjetivo.- El Riesgo Subjetivo se define como la apreciación subjetiva que el contribuyente tiene de las consecuencias que pueden derivarse para él, de un incumplimiento. Básicamente son dos los aspectos que determinan el éxito de este factor en la administración tributaria: su efectividad y su potencialidad.

La efectividad del riesgo se basa fundamentalmente en el sistema de sanciones que las leyes fiscales prevén para el incumplimiento de la obligación tributaria. El sistema de sanciones debe ser adecuado y razonable. Adecuado en cuanto a que debe contemplar sanciones lo suficientemente severas como para que el contribuyente llegue a la convicción de que no le resulta conveniente evadir el impuesto; y razonable en cuanto a que las sanciones sean severas sin ser por ello exageradas; es decir, deben atender también a la capacidad de los contribuyentes.

El riesgo es potencial, cuando existen las condiciones para que un contribuyente evasor pueda ser identificado plenamente por la administración, y ésta sea capaz de determinar su incumplimiento y de aplicar las sanciones correspondientes. El riesgo tendrá el potencial adecuado si llega a infundir en el contribuyente la convicción de que, en el caso de evadir, será detectado por la autoridad fiscal, y en su caso, tal hecho le acarreará consecuencias gravosas.

Los dos factores señalados están estrechamente relacionados para constituir el riesgo que debe afrontar el evasor. La experiencia en diversas administraciones tributarias ha demostrado que la causa de mayor relevancia, que en una u otra forma influye en la evasión tributaria, es el riesgo. El contribuyente evade el pago del impuesto en la medida en que puede hacerlo, y esa medida está esencialmente determinada por el riesgo; si no existe éste o si su poten-

cial es bajo, la evasión es elevada, y si está presente y su potencial es real y efectivo, la evasión disminuye.

En base a lo expuesto en este inciso, se puede concluir que:

1. La posibilidad de que la administración logre su objetivo: captación correcta y oportuna de los ingresos tributarios, dentro de un régimen de cumplimiento tributario, se basa en crear un verdadero riesgo al evasor.
2. El riesgo va a estar dado fundamentalmente por dos factores: a) la capacidad de la administración para identificar oportuna y sistemáticamente el incumplimiento, y b). que el resultado de la detección del incumplimiento tenga una consecuencia (sanción) gravosa de acuerdo a los hechos que se presenten, pero flexible de acuerdo a la capacidad del contribuyente.
3. La capacidad de la administración y un adecuado sistema de sanciones son elementos complementarios, y difícilmente se lograría el objetivo -riesgo subjetivo- a falta de cualquiera de ellos, pues se puede alcanzar un buen nivel de capacidad para determinar el incumplimiento, pero sin una sanción adecuada el riesgo no existe. Por otra parte, agravar las sanciones sin que la administración haya adquirido tal capacidad tendría como consecuencia una sanción gravosa para el contribuyente; sin embargo, la posibilidad de aplicarla sería muy remota.

Para hacer potencial el riesgo, es necesario además, conocer y afrontar las condiciones que comúnmente se observan en la administración de los ingresos tributarios, y que determinan el que dicho factor sea o no sea efectivo, real o potencial. Dichas condiciones son:

- I. Desconocimiento del universo de contribuyentes.
- II. De los contribuyentes conocidos no todos cumplen con sus obligaciones tributarias.



III. De los contribuyentes que declaran o cumplen con sus obligaciones, no todos lo hacen correctamente conforme a las bases, términos y plazos que establecen las leyes de la materia.

Si por un lado existen condiciones que se hacen presentes en la potencialización del riesgo, por otro, encontramos ciertos elementos que hacen sentir en el contribuyente el riesgo real que afrontan, si es que evaden sus obligaciones fiscales. Estos elementos se refieren básicamente a:

- *La posibilidad de selección* { *La administración tributaria debe procurar que el contribuyente evasor sienta la posibilidad real de ser seleccionado para ser revisado.*

- *La eficiencia de la revisión* { *Consiste en determinar en forma completa, precisa y a la brevedad posible, las incorrecciones del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones.*

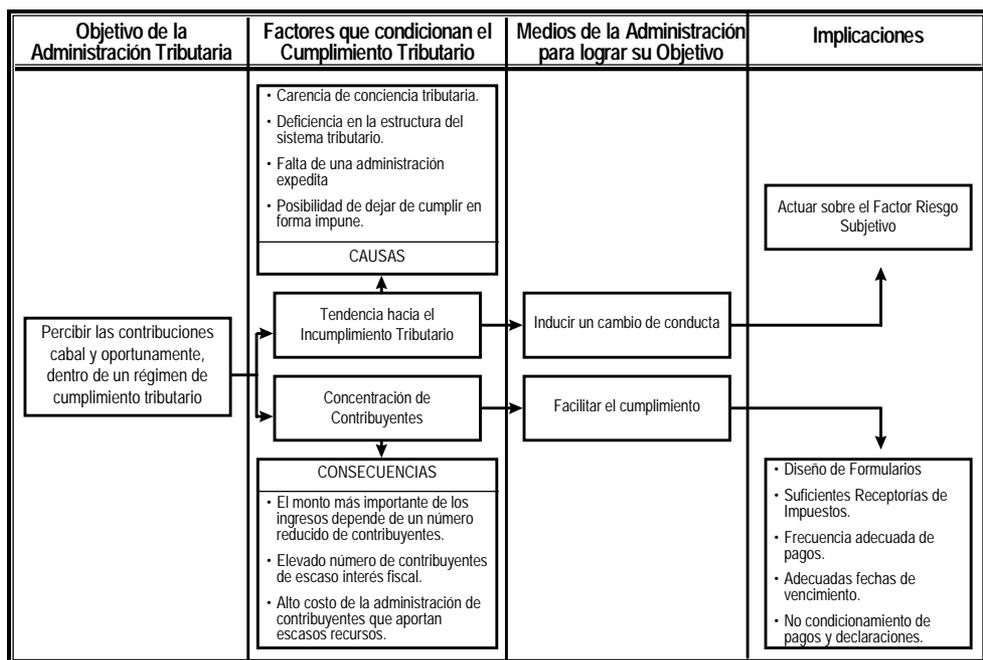
A manera de conclusión, quisiéramos señalar que si bien es sumamente difícil eliminar las causas de la evasión, por lo menos la administración tributaria debe intentar reducirlas, procurando que el contribuyente tenga la convicción de la necesidad de cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales. Para tal efecto, el factor riesgo constituye quizás el aspecto más importante a considerar.

Para hacer real y efectivo el riesgo que puede afrontar un contribuyente en caso de que evada sus obligaciones, es necesario llevar un control de cumplimiento tributario de cada contribuyente, control que debe efectuarse con base a un programa preestablecido que indique los instrumentos específicos a utilizar para tal efecto, es decir, que permitan registrar todas las obligaciones que tiene el contribuyente, así como toda operación que indique el debido cumplimiento de las mismas.



En la Figura No.13, que a continuación se presenta, se pueden observar los factores que condicionan el cumplimiento tributario, así como los medios de que normalmente se vale la administración para cumplir con su objetivo.

Figura No. 13
La Administración Tributaria y su Medio Ambiente



Nota: Originalmente este esquema lleva por título "La Recaudación Tributaria y su Medio Ambiente", fue tomado del documento: Curso de Registro de Contribuyentes y Proceso de Recaudación, Editado por Indetec en 1983, pag. 72. El esquema fue adaptado a los propósitos de este trabajo.



5.1.3.- Esquema General de Funciones de Administración Tributaria para una Tesorería Municipal.

5.1.3.1.- Consideraciones

La definición del esquema general de funciones de administración tributaria para una Tesorería Municipal que se describe en este punto, tiene como base los siguientes supuestos:

- I. Se considera que las funciones de administración tributaria debieran ser básicamente las mismas en cualquier municipio del país (municipios con alto grado de desarrollo técnico, financiero, administrativo, socioeconómico y municipios con escaso desarrollo en esos mismos aspectos).
- II. Para los propósitos de este trabajo, y en particular del esquema, no se pretende mostrar cómo deben (“teóricamente”) desarrollarse las funciones tributarias, sino más bien, hacer una descripción de éstas, de sus objetivos y de los responsables principales de su ejecución.
- III. La descripción de funciones obedecerá en primer lugar a una clasificación que tiene como base la naturaleza de la función y sus objetivos específicos. Para este efecto habremos de considerar las funciones esenciales que establece el modelo del “enfoque sistémico” de la administración tributaria desarrollado por la OEA. En segundo lugar y para los mismos efectos, aprovecharemos los conceptos e ideas vertidas en los diversos trabajos realizados por el Indetec en torno al manejo de los tributos; en particular nos apoyaremos en la identificación de funciones tributarias y de niveles administrativos que se observan en el trabajo “Modelo de Administración Integral de Ingresos Estatales”.²

² “Modelo de Administración Integral de Ingresos Estatales”. Autor: Lic. Moctezuma Quezada Enríquez.- Investigación auspiciada y editada por Indetec.- 1996.

Conforme a lo expuesto anteriormente, el esquema general de funciones de administración tributaria para una Tesorería Municipal, es aquel que se indica en la Figura No. 14.

Figura No. 14
Esquema General de Funciones de Administración Tributaria para una Tesorería Municipal

NIVELES ADMINISTRATIVOS	SISTEMAS Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA			
EN UNA TESORERÍA MUNICIPAL	SISTEMA NORMATIVO	SISTEMA OPERATIVO	SISTEMA DE APOYO	SISTEMA DIRECTIVO
DIRECTIVO <ul style="list-style-type: none"> • Tesorero Municipal • Directores (de Ingresos, Egresos, Contabilidad, etc.) 				<ul style="list-style-type: none"> • Dirección • Evaluación • Definición de Políticas • Planeación estratégica
COORDINADOR <ul style="list-style-type: none"> • Subdirectores • Jefes de Departamento • Jefes de Oficina 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementación legal • Desarrollo de sistemas • Programación de las actividades • Control de gestión • Supervisión 			
OPERATIVO <ul style="list-style-type: none"> • Personal auxiliar adscrito a las oficinas, depts, etc., que realizan funciones básicas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Registro de Contribuyentes • Recaudación • Control de obligaciones • Notificación y cobranza • Fiscalización • Orientación e información • Servicios al contribuyente 	<ul style="list-style-type: none"> • Contabilidad • Estadísticas • Catastro 	

5.1.3.2.- Descripción de Funciones

Funciones Directivas

Las funciones directivas y las actividades básicas de cada una de ellas, se muestran en el esquema siguiente:



POLITICA DE INGRESOS			POLITICA DE COORDINACION FISCAL		PLANEACION ESTRATEGICA		EVALUACION			DIRECCION							
POLITICA Y PROMOCION FISCAL	REFORMAS SISTEMAS DE INGRESOS	ESTADISTICAS ECONOMICO-FISCALES	FEDERACION ESTADOS-MUNICIPIOS	ESTUDIO Y ANALISIS	REVISION Y CONTROL PARTICIPACIONES	ANALISIS ESTRATEGICO	MISION Y OBJETIVOS GENERALES	ESTRATEGIAS	ANALISIS INDICADORES DE GESTION	CONFRONTA DE RESULTADOS	ACCIONES CORRECTIVAS	RETROALIMENTACION	TOMA DE DECISIONES	REPRESENTACION	COMUNICACION	MOTIVACION	DELEGACION DE AUTORIDAD

● Política de Ingresos.

La naturaleza de esta función, tiene su origen en la función de planeación del desarrollo, la cual a nivel local se cristaliza en los planes municipales que cada Ayuntamiento debe formular al inicio de su gestión, en los contextos de los sistemas nacional y estatal de planeación. En dichos planes se establecen los objetivos que pretende alcanzar la administración durante su período de gestión, las estrategias de desarrollo y los lineamientos de política económica que definen el papel de los instrumentos del municipio en el proceso de desarrollo económico y social de sus comunidades. En este contexto, se considera una función específica de la administración de ingresos, proponer y evaluar la política en materia de ingresos municipales.

De esta forma, dentro de esta función se incluyen las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Participar, con las unidades administrativas competentes, en la formulación del programa municipal de financiamiento.
- Formular y proponer la política de ingresos municipales y la de promoción fiscal.
- Participar en la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos

-
- del Municipio, así como en las reformas a las demás leyes que rigen al sistema municipal de ingresos.
- Elaborar estudios referentes a la planeación de la política de ingresos y evaluar el comportamiento del sistema de ingresos y de promoción fiscal y su vinculación con la política económica.
 - Participar en la formulación de la política de precios y tarifas de bienes y servicios que presta la administración pública municipal.
 - Participar en la elaboración de acuerdos de concertación, programas de fomento y otras acciones que realice la administración pública municipal para inducir la participación de los particulares en esquemas de financiamiento de obras y servicios públicos.
 - Integrar el sistema de estadísticas económico-fiscales.
 - Recabar la opinión de las dependencias de la administración pública municipal y de los grupos sociales sobre las medidas de política de ingresos municipales relacionadas con su competencia.

• **Política de Coordinación Fiscal.**

La naturaleza de esta función, está dada por el contexto que guardan las relaciones fiscales intergubernamentales caracterizado por el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por los convenios o acuerdos de coordinación que algunas entidades han celebrado con sus municipios en atención a una ley o sistema de coordinación fiscal local. Este esquema de relaciones fiscales también se considera parte del entorno de la administración de ingresos, en virtud de que corresponde a otras instancias de la administración pública estatal el definir y formalizar las políticas en esta materia, pero que implican el desarrollo de actividades específicas para la administración de ingresos en cuanto a participar en la formulación de la política, en la celebración de convenios y en los trabajos encomendados a los órganos de coordinación fiscal, por lo cual sólo en este sentido se considera a esta función.



En este contexto, dentro de esta función se incluyen las actividades de la administración de ingresos relativas a:

- Participar en la formulación de la política de coordinación fiscal local con el estado y con el resto de los ayuntamientos de la entidad.
- Participar en la elaboración de proyectos de convenios, acuerdos, anexos y declaratorias de coordinación fiscal entre el estado y los ayuntamientos de la entidad.
- Asesorar a los miembros del Cabildo, cuando lo soliciten, en el análisis de la política fiscal y en la interpretación de ordenamientos fiscales de coordinación.
- Estudiar y analizar el sistema de participaciones, tanto las federales que percibe el estado, como las que éste distribuye a los municipios.
- Revisar y controlar las participaciones municipales en ingresos federales y estatales, dentro del marco jurídico establecido.
- Vigilar que se cumplan los compromisos asumidos por el Gobierno del Estado, en materia de coordinación fiscal.

● **Planeación Estratégica**

A esta función directiva le corresponde que la administración de ingresos actúe en base a unos fines predeterminados y que se logre una máxima efectividad en los mismos, con el costo más bajo posible. En este sentido, esta función constituye el instrumento principal con el que cuenta el nivel directivo para conducir el esfuerzo organizacional hacia el logro de los objetivos de la administración.

Dentro de esta función, se consideran las siguientes actividades:

- Efectuar el análisis estratégico de la administración de ingresos.
- Definir la misión y los objetivos generales de la administración de ingresos.



-
- Determinar las estrategias que orientarán la planeación operativa.

- **Evaluación**

Esta función del nivel directivo, se orienta a conocer, controlar y evaluar el grado de avance en el cumplimiento de la misión y los objetivos generales de la administración de ingresos, para lo cual se apoya en el análisis de los indicadores e índices de gestión de eficiencia y efectividad contenidos en los reportes directivos del sistema de control de gestión.

Las actividades básicas que demanda el desarrollo de esta función, son:

- Fijar los estándares de actuación satisfactoria de la administración de ingresos.
- Diseñar un sistema de información que permita conocer, cuantificar y registrar las actividades realizadas.
- Comparar los resultados obtenidos en la operación con los estándares establecidos, a efecto de detectar las desviaciones que se produzcan.
- Tomar las medidas correctivas necesarias para la consecución de los objetivos de la administración.

- **Dirección**

Esta función inherente al cargo directivo consiste en ejercitar la facultad de autoridad para lograr que toda la administración hacendaria desarrolle adecuadamente sus funciones.

Las actividades propias de la función de dirección, son:

- Tomar decisiones preferentemente basadas en análisis, estudio y evaluación de alternativas.

- Representar a la administración hacendaria dentro y fuera del Ayuntamiento.
- Motivar al personal bajo su cargo para un mejor desempeño de sus funciones.
- Delegar autoridad en sus subalternos conforme crece el tamaño de la organización y conforme aumenta el volumen de asuntos que debe atender la autoridad máxima.

Funciones normativas

Las funciones normativas y las actividades esenciales de cada una de ellas, se muestran en el esquema siguiente:

COMPLEMENTACIÓN LEGAL O JURÍDICA DE INGRESOS	PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES	DESARROLLO DE SISTEMAS	CONTROL DE GESTIÓN	SUPERVISIÓN	SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
INICIATIVAS DE REFORMAS	FORMULACION PLAN OPERATIVO	ANÁLISIS	INDICADORES DE GESTIÓN	ANÁLISIS DE GABINETE	RECURSOS HUMANOS
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS	CONTROL	DISEÑO Y DESARROLLO	OPERACIÓN DEL SISTEMA	VISITAS DE SUPERVISIÓN	RECURSOS MATERIALES
ASESORÍA Y REPRESENTACIÓN	RETROALIMENTACIÓN	IMPLANTACIÓN	ANÁLISIS, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD	INFORMES	RECURSOS FINANCIEROS
RECURSOS ADMINISTRATIVOS	SEGUIMIENTO	SERVICIOS A USUARIOS	RETROALIMENTACIÓN	RETROALIMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO	SERVICIOS GENERALES

• Complementación Legal o Jurídica de Ingresos.

La administración de ingresos lleva a cabo su cometido de aplicar las disposiciones legales que rigen el sistema de ingresos municipales, fundamentalmente a través del desarrollo de las denominadas funciones operativas; sin embargo, dichas normas no siempre son lo suficientemente claras y precisas, por lo cual en algunas ocasiones la operación requiere que se detecten las necesidades de adecuación y se propongan las iniciativas correspondientes, o bien, emitir los criterios o reglas generales para la aplicación de la ley, sin contravenir a ésta. Asimismo, le corresponde a esta función proporcionar la asesoría legal, representar el interés del erario municipal en controversias fiscales y en toda clase de juicios, y resolver los



recursos administrativos que no sean de competencia del nivel operativo.

De esta forma, de manera específica se incluyen en esta función las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Participar con las demás unidades de la administración pública municipal, en la formulación de las iniciativas de las leyes que rigen o inciden en el sistema de ingresos locales.
- Emitir las disposiciones de carácter general que el nivel operativo deberá seguir en cuanto a la aplicación de disposiciones fiscales.
- Emitir las normas de operación en materia de autorizaciones de devoluciones, compensaciones, condonaciones, pago diferido o en parcialidades de créditos fiscales, y de solicitudes de dispensa de la garantía del interés fiscal.
- Proporcionar la asesoría legal que requiera la administración de ingresos
- Representar jurídicamente a la administración de ingresos en controversias fiscales y en toda clase de juicios.
- Resolver los recursos administrativos de su competencia.

● **Programación de Actividades.**

A esta función del nivel coordinador le corresponde analizar, de conformidad con las estrategias establecidas por la planeación estratégica (función directiva), los cursos de acción de la administración de ingresos para lograr los objetivos y seleccionar la opción más factible, en función de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles, así como determinar los responsables de cada uno de los programas y acciones que se emprenderán en un ejercicio fiscal, a fin de convertir los objetivos generales y las estrategias en acciones concretas que permitan mejorar los niveles de cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones fiscales.



Las actividades básicas que demanda el desarrollo de esta función, son:

- Formular los planes operativos, de conformidad con las estrategias establecidas por la planeación estratégica, acordando con los responsables de cada una de las funciones de la administración de ingresos, las metas operativas para cada una de las actividades.
 - Controlar el grado de avance del plan operativo en cada uno de los niveles administrativos, formulando los análisis de eficiencia y efectividad respectivos.
 - Retroalimentar el cumplimiento de metas al nivel directivo, para efectos de evaluación.
 - Efectuar el seguimiento a la solventación de las observaciones realizadas en los análisis de eficiencia y efectividad.
- **Desarrollo de Sistemas.**

Para que la administración de ingresos cumpla con su cometido de manera eficiente y eficaz, no es suficiente que se establezcan las políticas, se planeen y programen las actividades y se proporcione el apoyo jurídico necesario, sino que también se requiere que se dote a la administración de ingresos de la estructura orgánica adecuada y de los sistemas y procedimientos con los que se desarrollarán las funciones operativas, incluyendo en éstos el desarrollo de sistemas automatizados de ingresos.

Es claro que la dinámica de la administración de ingresos demanda que se mantengan permanentemente actualizados los sistemas de ingresos, a efecto de optimizar el control de la operación. Asimismo, dentro de esta función clasificada en el nivel de coordinador se consideran todas aquellas actividades relacionadas con la implantación, desarrollo, modificación y actualización de los sistemas administrativos e informáticos para las distintas funciones operativas de la administración de ingresos.

Así pues, dentro de esta función se han incorporado las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Realizar estudios e investigaciones que permitan dotar a la administración de ingresos de la estructura orgánica y de los sistemas y procedimientos que faciliten y simplifiquen el desarrollo eficiente y efectivo de las funciones operativas.
- Elaborar y actualizar los manuales de organización y de procedimientos.
- Formular las políticas y programas en materia de sistemas automatizados de ingresos y de prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos a las distintas funciones de la administración de ingresos
- Diseñar y desarrollar los sistemas automatizados en materia de ingresos.
- Elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos a la implantación de sistemas administrativos automatizados para la operación administrativa.
- Supervisar y evaluar la instalación, el uso de los equipos de cómputo, y la operación de los sistemas automatizados de ingresos, reclutamiento y selección, capacitación y motivación.

● **Control de Gestión.**

Esta función, clasificada en el nivel de coordinador, tiene a su cargo la importante labor de determinar, integrar, operar y proporcionar la información que requiere la administración de ingresos para elevar la eficiencia y la efectividad de su actuación.

Lo relevante de esta función radica en que proporciona la información sistemática y permanente que genera internamente la administración de ingresos de manera integral e interrelacionada y no la que producen las funciones de manera independiente. De esta forma, se concibe que el sistema de gestión constituye el instrumento que sirve de base para tomar las decisiones para el control del esfuerzo organizacional.



En este sentido, se incluyen en esta función las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Estudiar, desarrollar y proponer los indicadores para medir la eficiencia y la efectividad de las funciones operativas de la administración tributaria.
- Administrar el sistema de control de gestión, que genere la información que apoye la toma de decisiones en los tres niveles de la administración de ingresos.
- Consolidar, analizar y sistematizar los informes periódicos sobre los resultados de la operación de cada una de las funciones de la administración de ingresos.
- Analizar el comportamiento de la recaudación y determinar las causas de sus variaciones.
- Generar los reportes directivos para la evaluación de la administración de ingresos.

● **Supervisión.**

El propósito de esta función es detectar de manera oportuna las desviaciones a las disposiciones legales y administrativas en el desarrollo de las actividades de las funciones operativas, mediante el análisis de gabinete de los reportes generados por las funciones operativas y en las labores de supervisión de campo al nivel operativo.

Dentro de esta función, se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Realizar análisis de gabinete de los reportes operativos para evaluar el desempeño de las funciones operativas y direccionar las actividades de supervisión de campo.
- Realizar visitas de supervisión de campo conforme al calendario establecido para verificar la correcta aplicación de las disposiciones legales y administrativas para las distintas funciones operativas.

-
- Elaborar informes de observaciones detectadas en las labores de supervisión.
 - Retroalimentar el resultado de las labores de supervisión al nivel directivo.
 - Efectuar el seguimiento a la solventación de las observaciones realizadas al nivel operativo.
 - Comunicar a la autoridad competente los hechos u omisiones que detecten del personal que cometa una infracción a las disposiciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales.

- **Servicios Administrativos.**

Esta función del nivel coordinador, aún cuando tradicionalmente no ha sido contemplada dentro de la administración de ingresos, se ha considerado conveniente su incorporación de manera independiente a efecto de englobar las actividades que realizan las administraciones de ingresos para proporcionar los apoyos administrativos necesarios para el desarrollo eficiente de las funciones operativas, como son las relacionadas con los recursos humanos, materiales, financieros y servicios generales.

Sobresale por su importancia dentro de las actividades de esta función, la relativa a los recursos humanos, en virtud de que es este elemento organizacional quien finalmente logra los objetivos y las metas establecidos. Por ello, en esta función se contemplan todas las actividades relativas a la administración integral de los recursos humanos, como son las de reclutamiento y selección, capacitación y motivación.

De esta forma, dentro de esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Elaborar estudios y diagnósticos, a efecto de proponer mejoras a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros asignados.



- Elaborar, coordinar, aplicar y supervisar los programas relativos al reclutamiento, selección, capacitación y motivación de los recursos humanos.
- Proporcionar los servicios generales que demande el desarrollo eficiente de las funciones operativas

Las Funciones Operativas

Las funciones operativas y las actividades esenciales de cada una de ellas, se muestran en el Esquema siguiente:

REGISTRO DE CONTRIBUYENTES			CONTROL DE OBLIGACIONES			RECAUDACION			NOTIFICACION Y COBRANZA			ORIENTACION E INFORMACION			SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE		FISCALIZACION				
INTEGRACION	CONSERVACION	VERIFICACION	VIGILANCIA	SOLVENTACION	CONTROL Y SEGUIMIENTO	RECEPCION DE PAGOS	CONCENTRACION Y CUSTODIA	REGISTRO DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES	INVENTARIO	CONTROL	DILIGENCIACION	GARANTIAS	PRODUCTIVIDAD NOTIFICACION	ATENCION AL CONTRIBUYENTE	DIFUSION FISCAL	QUEJAS Y SUGERENCIAS	AUTORIZACIONES	CERTIFICACIONES	PROGRAMACION	AUDITORIA	LIQUIDACION

• Registro de Contribuyentes.

Uno de los principales problemas al que se enfrenta la administración de ingresos, consiste en que no todos los contribuyentes son conocidos, lo que provoca la necesidad de disponer de un registro en el que potencialmente deban estar la totalidad de ellos.

La función del registro de contribuyentes, tiene como objetivo proveer los medios para que la administración de ingresos pueda clasificar, identificar y atribuir información a todas las personas físicas o morales que tienen la obligación de presentar declaraciones o efectuar pagos periódicos al fisco municipal.

Si no se conoce con seguridad quiénes deben de cumplir con las obligaciones fiscales, únicamente se puede ejercer control sobre algunas personas, pero los requerimientos de un sistema impositivo de justicia y equidad no se verían satisfechos, ya que la carga tributaria estaría basada sobre unos cuantos contribuyentes.

Los registros de contribuyentes pueden ser depurados o actualizados, partiendo de la información que se obtenga de los datos que los mismos contribuyentes suministran al hacer la presentación de solicitudes de inscripción o avisos que implican modificaciones a su registro en el padrón, o bien como resultado de las labores de verificación de campo que realicen las autoridades fiscales.

Por lo tanto, el desarrollo permanente y eficiente de la función de registro de contribuyentes, es esencial, ya que la posibilidad de implementar cualquier otra función de la administración de ingresos, estará basada en la eficiencia y efectividad de la información que genere esta función operativa.

Para ello, es necesario que esta función genere información relativa a los niveles de cumplimiento espontáneo en materia de registro de contribuyentes, a la estructura y crecimiento del universo de contribuyentes, y a la calidad y confiabilidad de los datos contenidos en el padrón para apoyar el desarrollo de las actividades de la administración de ingresos para vigilar el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Dentro de esta función se consideran todas aquellas actividades de las áreas de ingresos relacionadas con el diseño, integración, actualización y mantenimiento de los padrones y registros individuales de cada contribuyente, sea éste por fuente de ingreso o en una cuenta única en la que se controlen todas las obligaciones de un mismo contribuyente. Dado que esta función se clasifica en el nivel operativo, las actividades que se contemplan se refieren a la recepción de solicitudes y avisos, a su incorporación a la base de datos, actualización y verificación.



De esta forma, en esta función se comprenden las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Integrar y mantener actualizado el registro municipal de contribuyentes.
- Recibir de los contribuyentes las solicitudes de inscripción y avisos al registro municipal de contribuyentes.
- Capturar las inscripciones, avisos de cambio y cancelaciones al registro municipal de contribuyentes.
- Emitir las órdenes de verificación al registro municipal de contribuyentes y solventar éstas, a efecto de detectar contribuyentes no inscritos o con datos incorrectos en la base de datos
- Depurar el registro municipal de contribuyentes e incorporar a la base de datos los no inscritos o incorrectamente registrados.
- Llevar estadísticas sobre registro de contribuyentes.

• **Control de Obligaciones**

Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, es necesario que dentro de la administración de ingresos se implementen los mecanismos necesarios, para que se tenga una acción de presencia hacia aquellos que no han presentado sus declaraciones o que no han efectuado sus pagos, dentro de los plazos establecidos por las disposiciones fiscales.

Para ello, es indispensable conocer quiénes han cumplido con sus obligaciones en materia de presentación de declaraciones y pagos y quiénes no. Esto se logra mediante esta función operativa en la cual se utiliza la información generada tanto en la de Registro de Contribuyentes como en la de Recaudación, ya que por medio de la primera función se tiene permanentemente actualizado el padrón de contribuyentes, mientras que gracias a la información de la segunda, se está en condiciones de saber cuáles de los inscritos cumplen con sus obligaciones de pago.

En base a lo anterior, los objetivos que persigue la función de control de obligaciones, son los de vigilar el cumplimiento formal de presentar declaraciones o efectuar pagos periódicos al fisco municipal, en función de los plazos legalmente establecidos para ello, y establecer las bases necesarias para proporcionar un efectivo y permanente apoyo a las funciones de cobranza y fiscalización.

Para ello, es necesario que desde el nivel operativo de la administración de ingresos, se genere la información relativa a niveles de cumplimiento espontáneo en materia de declaraciones y pagos, contribuyentes requeridos, eficiencia en la notificación de documentos de gestión, y efectividad de la presentación de las declaraciones y pagos requeridos por la autoridad.

En este sentido, se incluyen en esta función operativa, todas aquellas actividades de las áreas de ingresos relacionadas con identificación de los contribuyentes que no cumplieron con la obligación de presentar declaración o efectuar pagos dentro de los plazos establecidos en la ley, la emisión de los documentos de gestión correspondientes, la notificación de éstos, la solventación de los requerimientos diligenciados, y con el seguimiento y aplicación de las medidas de apremio a los contribuyentes renuentes a cumplir con la obligación requerida.

De esta forma, de manera particular, se incluyen en esta función operativa las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Vigilar que los contribuyentes presenten las declaraciones o efectúen los pagos que conforme a las disposiciones legales deban presentarse ante la administración de ingresos.
- Emitir los requerimientos de obligaciones o de pagos en base al calendario establecido al respecto.
- Tramitar la solventación de los documentos de gestión diligenciados.



-
- Realizar el seguimiento de contribuyentes renuentes al requerimiento y emitir las medidas de apremio para obligar al cumplimiento correspondiente.
 - Llevar estadísticas sobre la vigilancia y el cumplimiento de obligaciones.

- **Recaudación**

Esta función sintetiza la misión de la administración de ingresos como resultado, en virtud que implica percibir las contribuciones en la cuantía y oportunidad a que están obligadas las personas físicas o morales que realizan los hechos o actos que la ley establece como gravables.

Para desarrollar esta función de la administración de ingresos, se deben cumplir con todas las actividades que van desde la preparación del formulario de declaración, continuando con la recepción de la misma y la percepción del pago correspondiente, hasta terminar con la contabilización y depósito del ingreso recaudado.

De acuerdo a la estructura del modelo de administración que nos ocupa, la función de recaudación se puede considerar para la administración como esencialmente pasiva, ya que su actuación se concreta a recibir del contribuyente el pago de las contribuciones respectivas, sin realizar acciones que tiendan a forzar una determinada conducta del contribuyente.

Sin embargo, los responsables de la función recaudación deben orientar sus esfuerzos hacia lograr un mayor acercamiento con los contribuyentes, para que éstos puedan cumplir en una mejor forma con sus obligaciones fiscales, lo cual puede lograrse a través del mejoramiento y modernización del aparato recaudatorio, mediante una adecuada red y organización de oficinas receptoras de pagos o utilizando los servicios del sistema bancario y de otras cajas auxiliares.



Para conducir a la administración hacia la cabal y oportuna recaudación de los ingresos estatales, las acciones de la administración deberán orientarse a facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte del contribuyente, mediante la prestación de un servicio de calidad en la recepción de declaraciones y de pagos de las contribuciones municipales.

Para ello, es necesario que esta función operativa genere la información que finalmente le indique a la administración los resultados obtenidos en términos recaudatorios, mediante los avances con respecto a metas establecidas, composición relativa de los diferentes conceptos que integran los ingresos municipales, y variación relativa de cada uno de ellos.

Es así como en esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Diseñar y emitir los formularios necesarios para declarar y pagar los impuestos que corresponda.
 - Recibir y capturar las declaraciones y recibos de pago
 - Concentrar oportunamente en las cuentas del Gobierno del Municipio los ingresos recaudados.
 - Vigilar que las cajas auxiliares y las instituciones bancarias autorizadas para recibir declaraciones y pagos concentren oportunamente la documentación comprobatoria y los ingresos recaudados
 - Revisar aritmética y legalmente las declaraciones y recibos de pago.
 - Analizar el comportamiento de la recaudación a nivel local.
- **Notificación y Cobranza**

La función de cobranza tiene por objeto establecer las medidas necesarias para forzar al contribuyente a cumplir con el pago de créditos fiscales, en aquellos casos en que no lo hacen espontánea-

mente dentro de los plazos legales establecidos, hasta lograr el ingreso efectivo a las arcas del fisco municipal, originándose de esta manera un procedimiento recaudatorio de cobranza coactiva.

Una vez concluido el período para el pago voluntario de los créditos fiscales y que éste no se ha realizado, las autoridades fiscales actúan para exigir dicho pago, haciendo uso de la potestad económico-coactiva, la cual les otorga facultades para obligar al contribuyente a cubrir su adeudo sin necesidad de que intervengan otro tipo de autoridad, especialmente la judicial.

Aún cuando la función de notificación por sí misma podría manejarse de manera independiente a la de cobranza, se consideró que mayoritariamente está vinculada con la notificación de órdenes de trabajo emanadas de la cobranza coactiva.

Uno de los aspectos que mide la efectividad de la administración de ingresos en la función de notificación y cobranza, está determinado por su capacidad para recuperar los créditos fiscales en el menor tiempo posible, ya que si la prestación debida no es cubierta en el plazo legal establecido y no es cobrada oportunamente, origina el crecimiento de la cartera de créditos y de trabajo administrativo.

Esta situación se complica y torna grave, cuando el monto de los créditos acumulados excede considerablemente la capacidad de pago del contribuyente o deudor, provocando que las acciones que se realicen para recuperar el importe del adeudo no tengan resultados satisfactorios por la notable insolvencia del contribuyente.

La acumulación de créditos fiscales vencidos, pone de manifiesto que la administración de ingresos no cuenta con la capacidad suficiente para cobrar los créditos fiscales exigibles en forma oportuna, siendo necesario implementar una política que permita desarrollar una eficaz labor en este sentido, para tener mayor efectividad en la recuperación de créditos fiscales a favor del erario muni-

cipal, y por ende, cumplir con su cometido de inducir al cumplimiento espontáneo de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

Para ello, es necesario que desde el nivel operativo de la administración de ingresos, se genere la información relativa a la cartera general de créditos, en cuanto a su origen, importe, situación que guarda el trámite de cobro, productividad de la diligenciación de documentos de gestión, dinamismo de la cobranza y, en especial, la efectividad en la recuperación de créditos a favor del fisco municipal.

De esta forma, dentro de esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Recepción, revisión y registro en el sistema de cobranza de los documentos determinantes de los créditos fiscales adeudados al fisco municipal o administrados por éste, de conformidad con la normatividad establecida.
 - Notificación de los créditos fiscales.
 - Control del trámite que guarda la cobranza de créditos fiscales.
 - Liquidación de recargos, honorarios y gastos de ejecución.
 - Emisión de las órdenes de trabajo para hacer efectivos los créditos fiscales, conforme a las etapas correspondientes del procedimiento administrativo de ejecución.
 - Determinación, control, actualización y custodia de las garantías del interés fiscal.
 - Vigilancia y control de la actuación y productividad de notificadores, ejecutores e interventores.
 - Resolución de los recursos administrativos de su competencia.
 - Llevar estadísticas sobre la cartera de créditos fiscales.
- **Orientación e Información al Contribuyente.**

Esta función, clasificada en el nivel operativo, tiene a su cargo mayoritariamente implementar la línea de estrategia de servicio y



calidad de la administración de ingresos, a efecto de otorgar las facilidades para que el contribuyente cumpla espontáneamente con sus obligaciones fiscales, que finalmente se traduzca en un acrecentamiento de los niveles de recaudación cabal y oportuna.

En este sentido, a esta función le corresponde proporcionar la asesoría e información al contribuyente para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que significa que es la que soporta y respalda administrativamente la entrada al proceso recaudatorio, en virtud de que tiene como propósito fundamental el de mantener y fomentar las buenas relaciones entre el fisco y el contribuyente.

La eficiencia y efectividad de esta función, estará determinada por los avances que obtenga la administración en el mejoramiento de los niveles de cumplimiento espontáneo en materia de registro de contribuyentes, presentación de declaraciones y pagos, y entero de las cantidades cabales.

De esta forma, dentro de esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos.

- Orientar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y tipo de formularios en materia de ingresos municipales.
- Recibir, distribuir y controlar el material de difusión fiscal, verificando que los servicios de orientación se presten con la calidad requerida.
- Brindar orientación e información al contribuyente respecto a los actos de autoridad notificados a éste, así como sobre su situación fiscal y sobre las disposiciones legales aplicables.
- Informar a los contribuyentes el monto de los créditos fiscales, multas, recargos y demás accesorios de las contribuciones.
- Informar y asistir al contribuyente en materia de pago en parcialidades, formas y monto de las garantías del interés fiscal, devoluciones y otras promociones.

-
- Atender los problemas y quejas de los contribuyentes en el trámite de sus gestiones para cumplir con sus obligaciones fiscales.
 - Llevar estadísticas sobre contribuyentes atendidos.

- **Servicios al Contribuyente.**

En relación con la función de servicios al contribuyente, básicamente está formada por las actividades relativas a las autorizaciones de diversas promociones que efectúan los contribuyentes ante la administración de ingresos.

Es así como dentro de esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Recibir, tramitar y autorizar, de conformidad con la normatividad establecida por el nivel coordinador, las solicitudes de devoluciones, compensaciones, condonaciones, pago diferido o en parcialidades de créditos fiscales, y de dispensa de la garantía del interés fiscal.
- Tramitar la certificación de las copias de la documentación que se encuentre en poder de la administración de ingresos.
- Llevar estadísticas sobre las autorizaciones y servicios proporcionados a los contribuyentes.

- **Fiscalización.**

La función fiscalización es de naturaleza activa y permanente dentro de la administración de ingresos, ya que tiene como finalidad verificar y controlar el cumplimiento correcto de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. Todas sus acciones están orientadas a mejorar el cumplimiento espontáneo, oportuno y correcto de dichas obligaciones.

La fiscalización acentúa el riesgo que representa para el contribuyente el dejar de cumplir con sus obligaciones fiscales, ya que



propiamente constituye una manifestación del poder de las autoridades fiscales, de tal manera que con el solo hecho de mantener presente la posibilidad de una comprobación mediante la cual se puede obligar al contribuyente a pagar las contribuciones adeudadas y las sanciones correspondientes, hará que éste prefiera cumplir espontánea y cabalmente con sus obligaciones fiscales.

La eficiencia y la efectividad de la administración de ingresos con respecto a esta función, está basada en la revisión de un número reducido de contribuyentes previamente seleccionados, de tal manera que la comprobación de las obligaciones fiscales de esos pocos contribuyentes, influya en la conducta de todos los demás, previendo de esta forma la futura comisión de incumplimientos fiscales.

La selección de los contribuyentes que pueden ser objeto de fiscalización, constituye un aspecto de vital importancia, ya que el proceso selectivo debe orientarse de tal forma, que mientras mayor sea el grado de incumplimiento del contribuyente mayor sea también la probabilidad de que sea objeto de control directo por parte de las autoridades fiscales, lo que se traduce en la acción más efectiva de actuar indirectamente sobre todos los contribuyentes que no cumplan, forzándolos así al cumplimiento espontáneo.

De esta forma, en esta función de la administración se comprenden una serie de acciones que tienen por objeto compeler al contribuyente para que cumpla de manera cabal y oportuna con sus obligaciones fiscales y, en caso contrario, detectar las formas de incumplimiento, para posibilitar la aplicación de las sanciones correspondientes.

La administración de esta función demanda una serie de actividades, tales como la planeación, programación y selección de contribuyentes, expedición de órdenes de trabajo, aplicación de métodos de trabajo, determinación de créditos fiscales omitidos y evaluación de resultados.



De esta forma, dentro de esta función se consideran las siguientes actividades de la administración de ingresos:

- Revisar las declaraciones y dictámenes de contadores públicos.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Recibir de los contribuyentes y, en su caso, requerir la contabilidad, declaraciones, avisos, datos y otros documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales.
- Determinar en cantidad líquida las obligaciones fiscales omitidas.
- Dar a conocer a los contribuyentes la determinación de las consecuencias legales de los hechos u omisiones detectados y hacer constar éstos en el acta correspondiente.
- Comunicar los resultados obtenidos en las revisiones, auditorías y demás actos de comprobación
- Integrar y llevar estadísticas para medir la eficiencia y efectividad de la función.

Las Funciones de Apoyo

Las funciones y actividades de apoyo a la administración de los ingresos tributarios de una Tesorería Municipal, son las que se ilustran en el esquema siguiente:



CONTABILIDAD	Formulación de un Catálogo de Cuentas
	Clasificación y registro de los ingresos
	Formulación de pólizas diaria y mensual de los ingresos recaudados
	Comprobación del ingreso recaudado
	Formulación de productos contables (estados financieros)
ESTADÍSTICAS	Diseño de reportes especializados
	Recopilación e integración de datos
	Elaboración de estadísticas
CATASTRO	Clasificación y registro de predios
	Registro de propietarios o poseedores de inmuebles
	Valoración de los inmuebles
	Formulación de padrón catastral

● Contabilidad

Esta función tiene por objeto “producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa, expresada en unidades monetarias de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con el objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica”.³

Con relación a los ingresos, la contabilidad cumple con:

- ◆ Llevar un registro y control de todas las transacciones financieras que impliquen un ingreso real o virtual a las áreas municipales.

³ Boletín A1 Esquema de la Teoría Básica de la Contabilidad Financiera. P-1, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México 1973.

-
- ◆ Servir como banco de información para efectos de evaluación y toma de decisiones.
 - ◆ Mostrar en todo momento la situación real financiera que guarda el municipio.
 - ◆ Documenta y avala las operaciones financieras del ingreso, facultando con ello las labores de comprobación correspondiente.
 - ◆ Emitir una serie de reportes y productos informativos que permiten evaluar el comportamiento presupuestario del ingreso.

Algunas actividades de la función de contabilidad son:

- Estructurar un catálogo de cuentas de ingresos.
- Recibir, clasificar y registrar la información que muestra las operaciones de ingresos que son efectuadas.
- Formular las pólizas diaria y mensual de los ingresos recaudados.
- Cuidar que los ingresos recaudados estén contable y documentalmente avalados.
- Elaborar estados financieros.
- Otras.

◆ Estadísticas

La formulación de estadísticas es una función que tiene un gran significado para la toma de decisiones, para evaluar el comportamiento de ciertos eventos u operaciones en el transcurso del tiempo, para detectar errores y tomar acciones preventivas para eventos futuros, para rediseñar políticas que permitan un mejor logro de los objetivos, etc.

En el ámbito de la administración tributaria, las estadísticas deben abarcar no solamente los resultados financieros que arroja el



comportamiento evolutivo de las distintas fuentes de ingresos, sino que también debe comprender mostrar por cada una de las demás funciones de administración tributaria un recuento de las acciones y resultados que se están dando en torno a las mismas. En este sentido, las estadísticas constituyen un apoyo de vital importancia para el control y la evaluación de los planes y programa de trabajo. Algunas de sus actividades son:

- Diseño de reportes especializados para los fines que convengan.
- Recopilar información significativa susceptible de interpretarse y evaluarse en términos cuantitativos y cualitativos.
- Clasificar, ordenar y codificar la información.
- Elaborar cuadros, gráficas y otras figuras que permitan ilustrar de manera rápida y resumida los resultados de determinado evento.
- Brindar información útil para formular o reformular programas y estrategias de administración tributaria, así como para una mejor toma de decisiones.
- Formular cuadros comparativos que muestren la historia de los eventos, el comportamiento presente y sus proyecciones.
- Otras.

Catastro⁴

El catastro es concebido como “un sistema de información territorial, relativo a la propiedad inmueble, cuyo propósito principal es obtener un censo analítico de las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de los inmuebles, permitiendo con ello un uso multifinalitario de dicho sistema.”⁵

4 Esta función corresponde generalmente a los estados, sin embargo, dada la relación que la misma tiene con la determinación y manejo de los tributos inmobiliarios que tienen como base el valor de los inmuebles, dichas entidades en algunos casos han transferido o delegado esa función (o parte de la misma) en sus municipios.

5 La Valuación y el Catastro como Elementos Básicos para las contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria. Indetec, 1992, pág. 13.

En nuestro país, el catastro tradicionalmente ha sido considerado como el eje central sobre el cual se apoya la administración del impuesto predial, al descansar en éste las funciones relativas a la identificación y registro de la propiedad inmobiliaria, así como aquella que tiene por objeto fijar el valor de la misma.

La función catastral consistente en la identificación y registro de la propiedad inmueble, constituye la base para la integración del padrón de contribuyentes del impuesto predial, mientras que la función de valuación catastral es la que permite proporcionar la base sobre la cual las autoridades hacendarias municipales determinan el impuesto en cuestión.

Es de destacar que el catastro no sólo es un apoyo para la administración del predial, sino también para todos aquellos tributos que tienen como base el valor de los inmuebles. Asimismo, el catastro es útil para otros fines de la administración sea ésta estatal o municipal, toda vez que maneja información que puede ser aprovechada para:

- ◆ Una mejor planeación, programación y dotación de los servicios públicos.
- ◆ Delimitar y fijar límites territoriales.
- ◆ Los planes de desarrollo urbano.
- ◆ Fijar políticas adecuadas sobre el uso del suelo.
- ◆ Apoyar la labor del Registro Público de la propiedad.
- ◆ Otros fines.

Algunas de las principales actividades del Catastro son:

- Regionalización del territorio.



-
- Clasificación y registro de predios.
 - Levantamientos catastrales.
 - Cartografía.
 - Valuación.
 - Registro de propietarios o poseedores de inmuebles.
 - Formulación de padrones.
 - Otras.

5.2.- EL EJERCICIO Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO

El objetivo primordial que se persigue a través del desarrollo del presente tema, consiste en señalar y analizar el conjunto de actividades operativas básicas en la realización del gasto público, así como describir y comentar los diferentes tipos de control del gasto que es necesario desarrollar tanto interna (Cabildo) como externamente (Contaduría Mayor de Hacienda) para dar un seguimiento adecuado a la aplicación de los recursos financieros del municipio.

Dentro del tema en cuestión, se identifican dos grandes apartados: uno que establece y refiere todo lo concerniente a las actividades generales que implica el gasto público, y otro que presenta y define el concepto de control de gasto, sus objetivos, tipos de control y criterios de evaluación. A continuación se presenta una breve descripción de los aspectos antes señalados.

5.2.1.- Actividades del Gasto

Las actividades del ejercicio del gasto comprenden dos etapas, una pre-operativa y otra operativa. En la primera se identifican aquellas actividades que tienen por objeto preparar, orientar y normar el ejercicio del presupuesto y gasto público, tanto en lo programático como en lo documental. La fase operativa comprende todas aquellas actividades de carácter operativo que conllevan a una erogación de recursos, es decir, la realización del gasto propiamente dicho.



**ACTIVIDADES
PRE-OPERATIVAS**

- Determinación de lineamientos para el ejercicio del presupuesto y de los programas.
- Calendarización financiera.
- Conciliación ingreso-gasto.



**ACTIVIDADES
OPERATIVAS**

- Formulación de requerimientos.
- Análisis de saldos y flujo de ingresos.
- Análisis, autorización y jerarquización de requerimientos.
- Formulación de órdenes de compra y de servicios.
- Elaboración de nóminas.
- Recepción y revisión de documentos para su pago.
- Programación de pagos y emisión de contrarrecibos.
- Clasificación y codificación de documentos recibidos.
- Trámite de cheques y órdenes de pago.
- Pago de compromisos.
- Concentración y revisión de documentos, a contabilidad.

5.2.1.1.- Actividades Pre-Operativas del Ejercicio del Gasto

Las actividades pre-operativas del ejercicio del gasto comprenden un conjunto de acciones previas a la operación de dicha función. Su objetivo es el de establecer un marco normativo administrativo, que permita que la realización del gasto se dé, no sólo en base a sus posibilidades reales, sino que además, se realice conforme al presupuesto aprobado y a las normas que lo rigen, respetando los lineamientos de carácter administrativo y contable que determinen las leyes y reglamentos, así como las propias autoridades municipales.

Las actividades pre-operativas o preparatorias al ejercicio del gasto son tres: 1.- Determinación de lineamientos para el ejercicio del presupuesto y de los programas; 2.- Calendarización Financiera; y 3.- Conciliación Ingreso-Gasto.



Determinación de Lineamientos.

Esta actividad consiste en establecer normas, criterios y lineamientos para el ejercicio del presupuesto y de los correspondientes programas de trabajo. Su propósito es dar orientación al ejercicio del gasto de acuerdo a las leyes que lo rigen, y a los objetivos que se pretenden.

La determinación de lineamientos comprende básicamente dos aspectos, uno que se relaciona con las autorizaciones en la operación del gasto y de los programas de trabajo, y otro que define criterios y requisitos de carácter administrativo, fiscal y contable que deben reunir los documentos que se generan en el ejercicio del presupuesto y que avalan las operaciones de gasto.

A continuación se presentan y sugieren algunos lineamientos operativos en materia de autorizaciones⁶

⁶ La Administración Hacendaria Municipal. INDETEC 1989, Págs. 211 y 212.

En la ejecución del Presupuesto

- A) No deberá efectuarse ningún gasto sin que exista partida expresa en el presupuesto que lo autorice, y que tenga saldo suficiente para cubrirlo. Más aún, para que una erogación sea lícita, deberá ajustarse estrictamente al texto de la partida que recibe el cargo.
- B) La asignación de las partidas fija el límite máximo de las erogaciones, con excepción de las partidas de ampliación líquida automática que con tal carácter se señalen expresamente en el presupuesto. Estas ampliaciones líquidas deberán estar autorizadas por la normatividad vigente, siendo el caso típico de éstas la partida de remuneraciones por servicios personales.
- C) Cuando en el curso del ejercicio presupuestario, se observe que determinadas partidas están dotadas de una asignación mayor que la necesaria para la atención de los objetivos planteados; en tanto que otras partidas contemplan una asignación insuficiente, procederá previa autorización del Cabildo, la transferencia, reducción, cancelación o ampliación que se considere pertinente hacer a la partida o partidas afectadas.
- D) Las adecuaciones presupuestarias se harán en forma compensatoria, de tal manera que no impliquen un desequilibrio ingreso-gasto. Si el caso lo requiere, deberá indicarse la fuente que proporcionará los recursos necesarios para compensar el desequilibrio que propicien los ajustes a las partidas presupuestarias.
- E) Las dependencias municipales no podrán efectuar traspasos de recursos entre programas, subprogramas, proyectos, capítulos y partidas, de un mismo programa sin autorización previa del órgano máximo de autoridad municipal. La presentación de solicitudes de autorización de traspasos deberá considerar la opinión del área hacendaria municipal.



-
- F) Las modificaciones que las dependencias quieran hacer a su calendarización financiera, y a las metas de sus programas, requieren de autorización del órgano máximo de autoridad municipal, previa presentación de las justificaciones correspondientes, aún cuando no se afecte el total de los recursos autorizados para el programa y/o para la dependencia.
- G) El Presidente Municipal, a través del área hacendaria, se reservará la autorización de la ministración de fondos con cargo al presupuesto de egresos municipal en los siguientes casos:
- G.1 Cuando las dependencias municipales no envíen los informes o documentos cuanto les sean requeridos o no estén completos en relación al ejercicio del presupuesto y al avance de las metas señaladas en los programas que tengan a su cargo.
- G.2 Cuando del análisis del ejercicio del presupuesto resulte que no se cumple con las metas de los programas asignados.
- G.3 En general, cuando no ejerzan su presupuesto en base a las normas que para el efecto determine el área hacendaria.

En la Ejecución de los Programas

- H) Las solicitudes de requerimientos de personal, bienes y servicios que presenten las dependencias del Ayuntamiento para la ejecución de sus programas, deberán formularse en base a un calendario pre-establecido.
- I) No deben desviarse sin previa autorización, recursos destinados a un programa y/o subprograma para satisfacer a otro diferente.

-
- J) Cualquier contingencia que afecte o pudiera afectar la calendarización financiera y/o costo de los programas, deberá hacerse del conocimiento del área hacendaria a efecto de tener las medidas pertinentes.

En cuanto a los lineamientos de carácter administrativo, fiscal y contable respecto de la documentación comprobatoria del gasto y del manejo del presupuesto en general, a continuación se sugieren algunos que consideramos susceptibles de aplicarse:

- a) Los pedidos, contratos, presupuestos, convenios y demás actos que impongan obligaciones pecuniarias al municipio deberán ser sometidos al proceso de revisión y autorización que establezcan las autoridades competentes y los reglamentos vigentes.
- b) Como regla general, el importe de los pedidos, contratos, presupuestos, convenios y demás documentos deberán estipularse en moneda nacional. Si es indispensable el uso de moneda extranjera, se indicará el tipo de moneda, así como su equivalente en moneda nacional.
- c) Los contratos para construcción de obras y los que tengan por objeto la formulación de estudios y proyectos, deberán cumplir los requisitos establecidos por la normatividad vigente.
- d) Las facturas y recibos que amparen la adquisición de un bien o servicio, deberán contener los requisitos fiscales que marca la ley (nombre y domicilio del proveedor, actividad preponderante, R.F.C., número de folio, descripción del bien o servicio, precio unitario, etc.) y en todo caso, dichos documentos:
 - Deberán ir dirigidas al Ayuntamiento o a la Tesorería de que se trate.
 - Deberán presentarse en original y en el número de copias que indique la Tesorería.

-
- Deberán estar firmados de recibido por el responsable del área para la cual será el bien o servicio.
 - Deberán estar debidamente firmados y autorizados por las autoridades que correspondan.
- e) Los bienes y servicios que por su cuantía requieran de una o de varias cotizaciones, ésta(s) deberá(n) anexarse a la factura o recibo correspondiendo al igual que la orden de compra o servicio que gire el área u órgano que tenga esa facultad.⁷
- f) La presentación de facturas, recibos y documentos para su pago, deberá hacerse en los días y en el horario que para efectos de recepción revisión de los mismos, señale la Tesorería o Departamento correspondiente.
- g) Todos los pagos deberán hacerse mediante cheque nominativo y nunca al portador.
- h) Los pagos se realizarán en los días y horario que para el efecto establezca la Tesorería o Departamento correspondiente.

Calendarización Financiera.

Una segunda actividad previa a la operación del ejercicio del gasto público, es la calendarización financiera, la cual debe comprender todo el año presupuestal. Dicha calendarización toma como base los programas y proyectos de las dependencias y los requerimientos de bienes y servicios para la realización de los mismos y el cumplimiento de las metas y objetivos fijados.

Cabe señalar que cuando las dependencias formulan sus pro-

⁷ Normalmente dicha facultad puede recaer en cualquiera de las siguientes áreas: Dirección o Departamento de Proveduría; Secretaría de Administración; Departamento de Administración y Servicios Generales, e incluso en la propia Tesorería.



gramas y sus ante-proyectos de presupuesto, éstos debieran presentarse ya calendarizados, para que la Tesorería una vez autorizados los programas de trabajo, proceda a integrar un calendario general; sin embargo, no todas las dependencias de un Ayuntamiento lo hacen así, por lo que la Tesorería será el órgano indicado para que lo formule y lo envíe a la dependencia respectiva.

Una vez que la Tesorería realiza la calendarización financiera para todas y cada una de las dependencias, procederá a conciliar los flujos ingreso-gasto para ver si son acordes o en su caso, proceder a efectuar los ajustes necesarios, tanto al calendario única general como a los calendarios específicos de cada programa y/o dependencia.

Para llevar a cabo lo anterior, el Tesorero Municipal debe consultar con el Presidente Municipal, a efecto de dar prioridad a los programas. Para una mejor determinación al respecto, sería recomendable escuchar la opinión de los responsables de los programas y/o dependencias afectadas.

Conciliación Ingreso-Gasto.

La formulación del presupuesto en sus dos vertientes ingreso-gasto, implica la realización de actividades tendientes a estimar los ingresos y a proyectar el gasto. Ambas actividades aún cuando prácticamente inician al mismo tiempo, éstas se desarrollan por separado, es decir, de manera independiente unas respecto de las otras. Este esquema tiene como consecuencia el que los ingresos estimados y el gasto proyectado, no coincida en la mayoría de los casos; lo mismo sucede con los calendarios o flujos de recursos respectivos (flujo de ingresos y flujo de gasto).

CALENDARIO DE FLUJO DE INGRESOS ESTIMADOS

ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DI	TOTAL
2.00	1.80	1.70	1.20	0.80	0.80	0.80	0.80	1.80	0.80	0.80	0.70	14.00



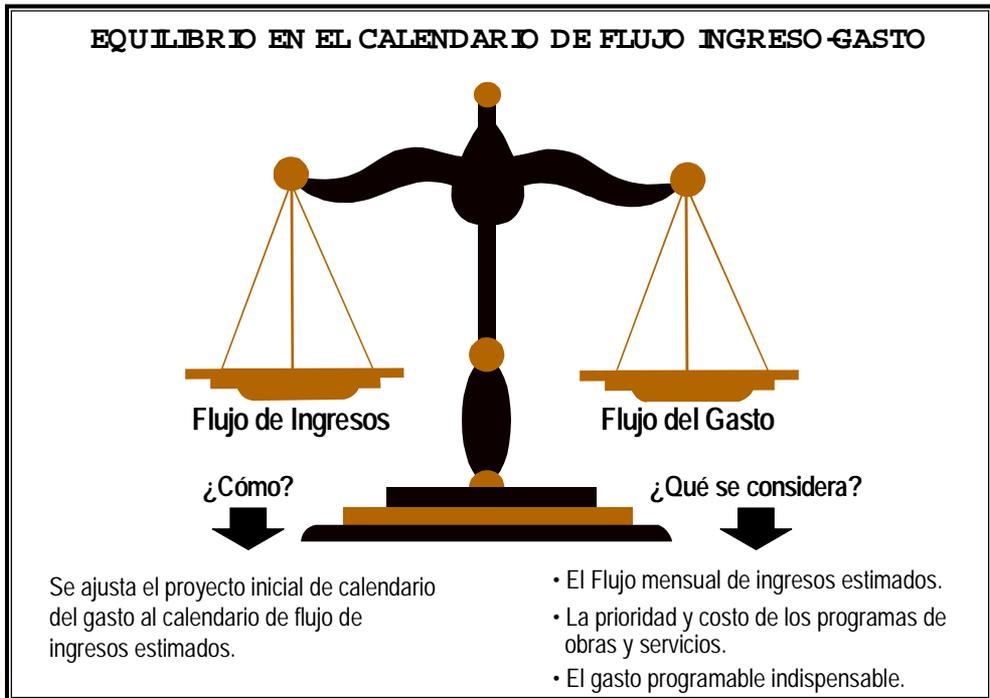
CALENDARIO DE FLUJO DE GASTOS PROYECTADO

ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	TOTAL
0.80	1.20	1.80	2.00	2.20	1.80	1.20	0.80	0.60	0.40	0.40	0.80	14.00

El equilibrio o conciliación ingreso-gasto constituye una actividad pre-operativa, que implica que los ajustes correspondientes se realicen en el calendario general de gasto, así como en los calendarios específicos de cada programa y/o dependencia. De esta manera, el flujo de gastos es el que debe ajustarse al flujo de ingresos.

Algunos criterios que es conveniente tomar en cuenta para conciliar el ingreso-gasto son, entre otros, los siguientes: (Figura No. 15)

Figura No. 15



-
1. Recalendarizar las fechas de inicio y terminación de aquellos programas de obras cuya postergación en su ejecución no refleje un importante incremento en sus costos.
 2. Recalendarizar las fechas de inicio y terminación de aquellos programas de obras cuya postergación en su ejecución no tenga como consecuencia agravar la problemática del servicio o servicios relacionados con la obra de que se trate.
 3. Si el flujo de ingresos es mayor en la primera parte del ejercicio fiscal, entonces habrá que procurar que en esa parte del año se realicen las acciones más importantes y costosas del programa anual de trabajo.
 4. La prioridad de los programas de obras y servicios públicos.
 5. El gasto programable e indispensable (sueldos y salarios, arrendamientos, alumbrado, combustibles y lubricantes, amortizaciones de deuda pública, etc.)

Una vez que se hace la conciliación ingreso-gasto, y habiéndose modificado, tanto el calendario general del gasto como los calendarios específicos de cada programa y/o dependencia, estos últimos deberán remitirse a los responsables directos de cada programa o dependencia, a fin de que en base a ellos vayan formulando sus respectivos requerimientos de personal, bienes y servicios en general, como veremos en el siguiente punto.

5.2.1.2.- Actividades Operativas del Ejercicio del Gasto

Las actividades operativas del ejercicio del gasto constituyen un proceso administrativo-interno que culmina propiamente con la erogación de recursos destinados al pago de bienes y servicios adquiridos, así como de remuneraciones personales, conceptos todos ellos contemplados en los programas del presupuesto autorizado.



El área hacendaria en un Municipio (Tesorería Municipal), es por excelencia el órgano administrativo que realiza las principales actividades operativas que comprende el ejercicio del gasto. Sin embargo, existen también otras actividades que forman parte integral del proceso en cuestión, y que son llevadas a cabo por otras áreas administrativas de carácter no hacendario, tales como: Proveduría, Secretaría de Administración, Departamento de Administración y Servicios Generales o como se les denomine según sea el caso de cada entidad. También participan en el proceso de ejecución del gasto, como veremos más adelante, todas las dependencias que conforman la estructura orgánica de un Ayuntamiento.

A continuación se describen las actividades operativas del ejercicio del gasto, que consideramos son las más representativas.

Formulación de requerimientos.

La primera actividad del proceso operativo del ejercicio del gasto es la Formulación de Requerimientos de personal, de bienes y de servicios diversos necesarios para el desarrollo de los programas de obras y servicios públicos, así como de administración en general.

La formulación de requerimientos surge de todas y cada una de las dependencias del Ayuntamiento. Las peticiones de personal, bienes y servicios en general, deben ser hechas en base a los respectivos programas de trabajo, así como de los calendarios financieros correspondientes. Dichos requerimientos por lo general se dirigen a un área de proveduría o de administración y servicios generales, para que éstas se encarguen de atenderlos una vez que sean autorizados por quien tenga esa facultad.

Después de recibir los requerimientos de bienes y servicios, deberán solicitarse cotizaciones a efecto de conocer qué proveedor ofrece mejores condiciones del bien o servicio, en cuanto a precio, calidad y garantía.



Es conveniente que los requerimientos de personal se canalicen al área de recursos humanos; los de bienes y servicios en general, al área de proveeduría; los servicios de publicación e información, al área de prensa y difusión o su equivalente; y los servicios de reparación de vehículos, al área competente. Bajo esta perspectiva, se lograría una mejor atención de los requerimientos según su naturaleza.

Una vez que las áreas que se encargan de proveer los bienes y servicios analizan los pedidos, revisan existencias y solicitan cotizaciones, turnarán los requerimientos respectivos al área de Tesorería para que ésta autorice⁸, y en su caso fije prioridades de acuerdo a las disponibilidades de recursos y a la importancia de los bienes y servicios requeridos.

Análisis de Saldos y del Flujo de Ingresos.

Esta actividad compete directamente al Tesorero Municipal y consiste en revisar diariamente los saldos que reportan los movimientos de ingresos y egresos, así como en efectuar un análisis del comportamiento real y esperado en la captación y flujo de ingresos.

El desarrollo de dichas actividades permite que las autoridades hacendarias estén en condiciones suficientes de autorizar y jerarquizar los requerimientos de personal, bienes y servicios, que presentan las diversas dependencias para el cumplimiento de sus respectivos programas de trabajo.

La información sobre saldos, debe ser proporcionada por el área de contabilidad, puesto que es en ésta donde se concentran, registran y reflejan todas las operaciones financieras que se realizan. Dicha área debe entonces elaborar y turnar al tesorero un estado

8 Algunas autorizaciones requerirán de la aprobación del Presidente Municipal y/o del Cabildo.



financiero que indique el saldo diario en bancos. A continuación se presentan dos formatos para tal efecto; uno que se denomina «Saldo Teórico en Bancos» y otro que se titula simplemente «Estado Financiero»; este último es más complejo que el primero como se observará más adelante.

«Saldo Teórico en Bancos»

Este reporte por lo general indica el saldo en función de la diferencia que existe entre los ingresos que se obtienen y depositan en los bancos, y el gasto realizado conforme a la expedición de cheques, es decir, no importa si éstos ya fueron entregados o no a los beneficiarios o que hayan sido cobrados o no en el banco.

Un ejemplo de este tipo de reporte, se ilustra en el formato siguiente:

H. AYUNTAMIENTO DE _____				
TESORERIA MUNICIPAL				
"Saldo Teórico en Bancos"				
INSTITUCION BANCARIA		INGRESOS	EGRESOS	SALDO
NOMBRE	NO. DE CTA.			
TOTALS:				

Fuente : Área de Contabilidad

«Estado Financiero»

Este estado financiero muestra, tanto los saldos teóricos en bancos (esquema anterior) como los saldos reales. Se considera que



presenta un saldo real, porque el gasto se refleja también en función de los cheques entregados a los beneficiarios, independientemente de que éstos todavía puedan estar en circulación, es decir, de que aún no sean presentados al banco para su cobro.

El estado financiero en cuestión, permite hacer un análisis más realista; en cambio, el reporte del saldo teórico en bancos no es muy confiable puesto que dentro de un proceso de revisión, autorización y firma de cheques, éstos pueden ser retenidos y/o cancelados.

A continuación se presenta un formato que ilustra el estado financiero al cual se ha hecho referencia en los párrafos anteriores:

H . AYUN TAMI EN TO DE _____ TESO RERIA M UN C IPAL ESTADO FN AN C IERO FECHA : _____ (PESO S)									
BAN CO		SALDO AN TERIO R		IN GRESO		EG RESO		SALDO ACTUAL	
NOMBRE	CUENTA	TEO RICO	REAL	TEO RICO	REAL	TEO RICO	REAL	TEO RICO	REAL
TO TALES:									

Fuente : Área de Contabilidad

Análisis, Autorización y Jerarquización de Requerimientos.

Esta actividad constituye una secuencia de las dos anteriores, y consiste como su nombre lo indica, en hacer un análisis de los requerimientos de personal, bienes y servicios, que presentan las dependencias para el cumplimiento de sus fines, y en su caso, proceder a autorizarlos y jerarquizarlos de acuerdo a la importancia y prioridad de los mismos, así como a la disponibilidad de recursos.



Por lo general los requerimientos deben ir acompañados de las cotizaciones respectivas. Una vez que el Tesorero Municipal autoriza los requerimientos, los responsables de las áreas que se los presentaron (Proveeduría, Secretaría de Administración, Departamento de Recursos Humanos, etc.), proceden a formular las órdenes de compra y de servicios.

Formulación de Ordenes de Compra y de Servicios.

Las órdenes de compra y de servicios que formulen las diversas áreas de la administración municipal, constituyen la petición formal de un bien o servicio. Desde el momento en que se hace llegar dicha orden a la persona a quien va dirigida y ésta la recibe y acepta, desde ese mismo momento, ambas partes (persona que proporciona el bien o servicio, y el Ayuntamiento) asumen un compromiso que los responsabiliza del cumplimiento de la orden y de las condiciones pactadas en la misma.

Una orden de compra de bienes o adquisición de servicios en general⁹, debe ser formulada por el área de Proveeduría Municipal o su equivalente, siendo recomendable que dicha orden especifique en forma expresa lo siguiente: No. de la Orden de Compra, fecha, Requisición (es) que se atiende (n), nombre y domicilio del proveedor que proporciona el bien o servicio, lugar y fecha de entrega, condiciones de pago, descripción de los bienes o servicios que se adquieren, cantidad, precio unitario y valor total. (Ver formato propuesto).

9 Salvo aquellos servicios que requieren de una orden especial de difusión y comunicación social, o del Departamento de Vehículos, entre otros.



H. AYUNTAMIENTO DE _____ PROVEEDURA MUNICIPAL			
Orden de compra que otorga el H. Ayuntamiento de _____, a:		Orden de Compra No. _____	
Proveedor _____		Fecha _____	
Domicilio _____		Requisición No. _____	
Tel. _____			
Entregar mercancía en: _____		Fecha _____	
Condiciones de pago: _____			
CONCEPTO	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	SUMA
EL PROVEEDOR MUNICIPAL		SUB-TOTAL \$	
		IVA \$	
		TOTAL \$	

Quando el servicio que se pretende adquirir se relaciona con la reparación, mantenimiento y reconstrucción de vehículos, entonces la orden será de servicio a vehículos municipales. En este caso la orden deberá formularla el Departamento Municipal de Vehículos o su equivalente.

La orden de servicio a vehículos municipales debe contemplar como mínimo los datos siguientes: No. de la orden de servicio, fecha, requisición o solicitud que se atiende (especificando dependencia y características del vehículo) nombre y domicilio de la persona que proporciona o hace el servicio, costo del servicio y condiciones de pago. (Ver formato propuesto).



H . AYUN TAM IEN TO DE _____ D EPARTAM EN TO DE VEH ICULO S			
O rden de servicio que otorga elH .		O rden de servicio No . _____	
Ayuntam iento de _____ a :		Fecha _____	
_____		Requisición No . _____	
Dom icilio _____		Dependencia _____	
Teléfono _____		Vehícub _____	
Condiciones de pago _____			
CO NCEPTO	CO STO		SUMA
	REFACC D NES	M ANO DE O BRA	
EL JEFE DEL DEPTO . DE VEH ICULO S		SUB-TO TAL \$	
		IVA \$	
		TO TAL \$	

Existen otros casos en que el bien o servicio que requieren las dependencias del Ayuntamiento, no siempre se solicita por conducto de la Proveduría Municipal, tal es el caso de contratación de personal, o bien los servicios de publicación a través de los medios de comunicación masiva (periódico, radio, T.V. etc.). Estos servicios normalmente son tramitados por el Departamento de Recursos Humanos y por el Departamento de Difusión y Comunicación Social del Ayuntamiento, o sus equivalentes en cada entidad.

Elaboración de Nominas.

La elaboración de nóminas para el pago de sueldos, normalmente corresponde al área de recursos humanos o su equivalente; sin embargo, existen casos en que la nómina la emite la propia Tesorería a través de su área de presupuesto y egresos. Tratándose de personal que devenga un salario semanal (generalmente es per-



sonal que participa en la construcción de obras, o en el mantenimiento de determinados servicios -bacheo, empedrado, etc.), las nóminas o listas de raya son elaboradas por el área de obras públicas municipales o por el Departamento correspondiente.

En la elaboración de una nómina es necesario tomar en cuenta:

- A. **Nombramiento y Contratos.** Debe existir en el área de Tesorería una copia de los nombramientos expedidos y de los contratos establecidos.
- B. **Catálogo de Puestos.** Define las distintas categorías y puestos de los servidores públicos.
- C. **Presupuesto.** La determinación del sueldo nominal debe ser en base a lo presupuestalmente autorizado.
- D. **Días Laborados.** El reporte de días laborados permite conocer el período que deberá cubrirse al trabajador.
- E. **Descuentos.** Para determinar el sueldo neto a pagar, habrá que efectuar los descuentos que correspondan (impuestos, cuotas IMSS, prestaciones, etc.)

A continuación se presenta un formato que se sugiere para una nómina.



En la columna de deducciones «del formato» propuesto para nómina, se observará que no existe una clave que identifique el tipo de deducción de que se trata, sino que sirve solamente para anotar una cantidad determinada que puede corresponder a uno o varios tipos de declaración (Impuestos, Cuotas del IMSS, prestaciones, etc.), lo cual es conveniente saberlo, pero más que nada en forma global, es decir, al final de la nómina en la parte inferior se tendría que especificar lo siguiente:

DEDUCCIONES		CANTIDAD
CLAVE	CONCEPTO	
	I.S.R. Cuotas IMSS Días no laborados Préstamos Otros	
TOTAL \$		

Para efectos del gasto presupuestal, lo erogado a través de las partidas de sueldos y salarios será igual al monto total que señale la columna de asignación quincenal o semanal, según sea el caso, lo cual significa que **se debe considerar el sueldo bruto**.

Recepción y Revisión de Documentación para su Pago.

Las tareas operativas que esta actividad implica constituyen el primer paso para la realización del pago de compromisos. Dicha actividad es de vital importancia en el ejercicio del gasto, toda vez que uno de los aspectos de éste, que mayor trascendencia tiene, está representado por los comprobantes que avalan y justifican el ejercicio presupuestario.

La recepción de documentos requiere de un procedimiento claro y sencillo que permita el flujo ágil y oportuno de la información



y documentación que se maneja. Dicho procedimiento debe señalar la mecánica a seguir para la entrega de la distinta documentación que se presenta para su pago. Esta mecánica ha de establecer: fecha y horario de recepción, las autorizaciones que deben contener, los documentos anexos que deben acompañarse, así como los requisitos administrativos, contables y fiscales que también debe contener la documentación que se presenta para su pago. Ejemplo.

La revisión de documentos requiere que se verifique que los comprobantes de pago (facturas, recibos, contratos, etc.) reúnan los requisitos que se establecen para la recepción de los mismos. La revisión comprenderá aspectos de carácter general (para todos los documentos que se presenten), y aspectos de carácter más particular, según sea el tipo de gasto de que se trate.

VERIFICACION DE REQUISITOS DE CARACTER GENERAL

1. Que los documentos que se presenten para su pago (factura, recibo, etc) vengan en original y el número de copias pre-establecido.
2. Que los documentos vayan dirigidos al Ayuntamiento o a la Tesorería Municipal de que se trate.
3. Que estén firmados por el proveedor, contratista, o por quien proporcione el bien o servicio.
4. Que tengan número de folio.
5. Que tengan el nombre y domicilio del proveedor, contratista o prestador del servicio.
6. Que especifique el bien o servicio proporcionado.
7. Que contenga las autorizaciones que correspondan y que pue-

den ser el Proveedor Municipal o su equivalente, del Tesorero Municipal y/o del Presidente Municipal, del Jefe del Departamento o área que recibe el bien o servicio.

8. Que las cantidades y sumas aritméticas estén correctas.

VERIFICACION DE REQUISITOS DE CARACTER PARTICULAR

- I. Que los documentos que se presenten vengan acompañados de los anexos correspondientes (informes de actividades, estimaciones, presupuestos, etc.).
- II. Que se encuentre en poder de la Tesorería una copia de los contratos de obra y de los acuerdos de cabildo que los autorizan.

Programación de Pagos y Emisión de Contra-Recibos.

Después de realizar la actividad de recepción y revisión de los documentos que se presentan para su pago, surge la actividad de programación de pagos y emisión de contra-recibos, lo cual consiste propiamente en definir la fecha en que se pagaría el documento de que se trate. (Ver forma de contrarrecibo).

Los pagos normalmente se programan a una semana o a 15 días, después de la fecha en que se presentaron los documentos, dependiendo de los lineamientos que bien pudieran estar en función del tipo de proveedor; de las condiciones de pago pactadas en las órdenes de compra, o en los contratos de obras o de servicios; del tipo de gasto (sueldos, combustibles, luz, teléfono, etc.). A este respecto cabe señalar que existen gastos programables, y gastos que son indispensables e impostergables.



Trámite de Cheques y Ordenes de Pago.

Esta actividad comprende todo lo relativo a la expedición de cheques y a la elaboración de pólizas-cheque y órdenes de pago. Estos documentos, anexados a los demás comprobantes del gasto (facturas, recibos, notas, contratos, convenios, etc.) constituyen el amparo del gasto que se realiza.

Una vez que se formulan los cheques, pólizas-cheques y órdenes de pago, se deben turnar dichos documentos anexos a los demás comprobantes del gasto, a los responsables de revisar y autorizar las erogaciones correspondientes (Tesorero Municipal, Presidente Municipal, otros).

El cheque normalmente es autorizado por el Tesorero Municipal, aunque existen casos en que se autoriza y se firma de manera mancomunada. (Tesorero y Presidente). Habrá casos en donde quien los firme sea el responsable del área de egresos; ello dependerá de las estructuras organizacionales que se tengan, de las facultades y atribuciones de las autoridades hacendarias y del volumen de operaciones que se manejen en cada municipio.

En cuanto a la orden pago, cabe señalar que ésta la autoriza el Presidente Municipal y va dirigida precisamente al Tesorero. Dicha orden también va firmada en algunos casos por el Síndico del Ayuntamiento y/o por el Regidor Comisionado de Hacienda, aspecto que se considera positivo, toda vez que desde ese momento (antes de realizar el gasto) dichas autoridades ya están vigilando y cuidando de los intereses del Municipio, tal y como les corresponde.

La orden de pago tiene como características el señalar:

- El concepto del bien o servicio que se adquiere
- El nombre del proveedor que proporciona el bien o servicio, o



bien de la persona que devenga un sueldo o salario, por los servicios laborales desempeñados

- El costo del bien o servicio adquirido, el sueldo, o sueldos que se cubren o la cantidad «x» que se ordena erogar con cargo a una partida presupuestal determinada.
- El número de las facturas o recibos que amparen el gasto, o bien el señalamiento de los documentos que sirven para ese mismo fin (nóminas, contratos, convenios, etc.).
- Las partidas del presupuesto que serán afectadas por los diferentes conceptos de gasto.

En la página que sigue se presenta un formato de una orden de pago cuyas características antes señaladas bien pudieran adaptarse (aumentarse o disminuirse) a las necesidades propias de cada Ayuntamiento.

Pago de Compromisos.

Esta actividad consiste en efectuar propiamente el pago de compromisos en las fechas y en el horario previamente establecido para el efecto. Implica que los cheques están debidamente firmados y autorizados al igual que la demás documentación comprobatoria del gasto.

Puede darse el caso que cuando se pretenden hacer los pagos correspondientes, no se cuente con los recursos suficientes para cubrir los cheques a entregar, lo que pudiera deberse a que quizás se presentaron compromisos no programados y cuyo gasto era necesario e impostergable. En este sentido habrá que determinar prioridades (jerarquizar los pagos) a efecto de cubrir, con los recursos disponibles, aquellos gastos que se consideran más importantes.



Concentración y Remisión de Documentos a Contabilidad.

El ejercicio del presupuesto es una función que está estrictamente ligada a la contabilidad, puesto que esta última en cualquier momento debe reflejar cuantitativa y documentalmente la situación financiera que guarda el Municipio.

Para reflejar tal situación financiera, la contabilidad requiere necesariamente llevar un registro de las operaciones financieras realizadas en materia de ingreso, gasto y patrimonio e igualmente requiere contar con los documentos comprobatorios que avalan el ejercicio de todas y cada una de esas operaciones.

Con la actividad de Concentración y Remisión de Documentos a Contabilidad culmina propiamente el proceso operativo del ejercicio del gasto. Esta actividad que desarrolla el área de presupuesto y egresos, permite que el área de contabilidad pueda llevar a cabo las funciones y actividades que le corresponden en materia de registro y control del presupuesto y gasto público municipal.

La vinculación entre el área de presupuesto y egresos, y el área de contabilidad respecto de la actividad en cuestión, puede darse siguiendo diferentes mecanismos de los cuales mencionaremos los que no son excluyentes uno del otro, sino más bien complementarios.

La primera forma de realizar la vinculación con la contabilidad consiste en relacionar diariamente el gasto ejercido atendiendo a las clasificaciones presupuestales utilizadas. Una copia de dichas relaciones deberá enviarse al órgano responsable de la contabilidad, acompañando a ésta(s) una copia de las pólizas-cheques formulados, así como el original de las órdenes de pago y de los demás comprobantes de gasto (facturas, recibos, nóminas, contratos, etc.).



La segunda forma de efectuar, concentrar y remitir los documentos de gasto a contabilidad, implica elaborar una relación diaria del gasto ejercido en atención al número de cada cheque expedido y del banco a que corresponden. Una copia de esta relación debe ser acompañada de la misma documentación a que hace referencia el párrafo anterior.

H . AYUN TAM IEN TO DE _____ "O R D E N D E P A G O "						
						N O . _____
C . T E S O R E R O M U N I C I P A L P R E S E N T E						
Sírvase pagar con cargo al presupuesto de egresos vigente, la cantidad de \$ _____ _____ Por concepto de _____ _____ Según com probantes que se anexan: (Señalar si se trata de facturas o recibos e indicar sus números de folio; o bien si se trata de nóminas u otros com probantes).						
DESGLOSE DEL GASTO						
PROGRAMA		DEPENDENCIA		PARTIDA PRESUPUESTAL		Importe Parcial
ClAVE	NOMBRE	ClAVE	NOMBRE	ClAVE	NOMBRE	
TOTAL \$						
(Lugar) _____ a _____ de _____ de _____						
E L C . P R E S I D E N T E M U N I C I P A L _____						
E L C . R E G I D O R C O M I S I O N A D O D E H A C E N D A _____			E L S I N D I C O D E L A Y U N T A M I E N T O _____			

5.2.2.- El Control del Gasto Público Municipal¹⁰

El Control del Gasto Público Municipal y consecuentemente del presupuesto autorizado, ha representado una función cuya finali-

¹⁰ Algunas ideas y textos del documento «La Administración Hacendaria Municipal» elaborado por INDETEC, 1989, fueron tomadas para el desarrollo de este subtema.



dad trata de evitar y detectar irregularidades en su ejecución, pero desde el punto de vista financiero; es decir, se ha olvidado o se ha puesto menor atención al cumplimiento de los programas y objetivos del Gobierno.

En la perspectiva actual, la función de control del gasto público implica vigilar y comprobar el ejercicio adecuado del presupuesto, así como de componer y evaluar los resultados logrados contra los resultados previstos. Igualmente, dicha función pretende evitar irregularidades o, en su caso, detectarlas e instrumentar las medidas o acciones correctivas que sean pertinentes, asegurando así la responsabilidad en la materia.

5.2.2.1.- Concepto del Control del Gasto

Para efectos del presente trabajo, consideramos el control como «el conjunto de actividades que la administración hacendaria municipal y los órganos legislativos, en su caso, realizan con el objeto de vigilar y verificar el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto, así como de las metas y objetivos de los programas desarrollados y presupuestados».

5.2.2.2.- Objetivos

La definición anterior conlleva a identificar los principales objetivos que generalmente se pretenden con el desarrollo de la función de control del gasto público. Tales objetivos son, entre otros, los siguientes:

- a) Cuidar el exacto cumplimiento del gasto
- b) Evitar irregularidades o detectarlas en su caso
- c) Proporcionar información para efectos de evaluación y toma de decisiones.

-
- d) Cuidar que el avance de los programas se lleve a cabo conforme a lo planificado (programado-presupuestado).
 - e) Identificar los avances o desviaciones de sus resultados con respecto de las metas y objetivos programados y de los montos asignados.
 - f) Permitir y facilitar el análisis claro y objetivo del manejo de recursos.

5.2.2.3.- *Tipos de Control*

Hablar del control del gasto público municipal implica necesariamente hablar del control interno y del control externo, es decir, de aquél que se lleva a cabo internamente por la propia Tesorería Municipal o por cualquier otro órgano de la administración municipal que tenga esa facultad; y de aquél que ejerce el poder legislativo, a través de sus órganos revisores en materia hacendaria (Contadurías Mayores de Hacienda).

Control Interno.

En materia de presupuesto y gasto público, el control interno fundamentalmente lo lleva el órgano hacendario encargado del manejo de las finanzas públicas de este nivel de gobierno, y que es la Tesorería Municipal.

Sin embargo, dicho control interno también lo ejerce el Presidente Municipal y el Cabildo.

El control, que sobre la materia ejerce la Tesorería Municipal, requiere del establecimiento de un sistema de seguimiento del gasto, cuya aplicación permita no sólo detectar o prever desviaciones presupuestarias o inconsistencias administrativas en el manejo de los recursos; sino también, analizar, evaluar y corregir, en su caso,

las operaciones de gasto realizadas, así como la marcha de los programas.

El Presidente Municipal posee también facultades de control presupuestal. Existe una responsabilidad solidaria del Presidente y del Tesorero Municipal en cuanto al manejo del erario público. Por otra parte, el Presidente Municipal tiene una gran responsabilidad en relación a los programas que se llevan a cabo por cada una de las dependencias y órganos responsables de su ejecución.

El control del gasto público que ejerce o puede ejercer el Presidente Municipal, deriva fundamentalmente del análisis del presupuesto autorizado, de los pagos realizados (informes que le turna el Tesorero) y del control que en lo particular lleve respecto de las órdenes de pago que emita.

En cuanto al cumplimiento y avance de los programas, el Presidente Municipal, para un mejor control de dichos aspectos, deberá solicitar un informe mensual a cada dependencia y órgano responsable en la ejecución de todos y cada uno de los programas, informe que contrastará en lo financiero con lo que al respecto le comunique el Tesorero Municipal. La información que le es proporcionada, la analizará y comparará documentalmente con lo establecido en el Programa Anual de Trabajo. El análisis y evaluación de la marcha de los programas deberá constatarlo también físicamente.

El Cabildo Municipal, por su parte, ejerce también un control del presupuesto y gasto público, control que realiza a través del Regidor Comisionado de Hacienda o bien de la Comisión Edilicia de Hacienda y Presupuestos.

El control que ejerza el Cabildo Municipal puede darse antes o después de realizarse el gasto público; es antes, cuando participa en la aprobación o autorización de determinadas operaciones que



implican un gasto específico de cuantía considerable o de singular importancia, como pueden ser los casos de contratación de obra, o la adquisición de vehículos, equipos de cómputo, bienes inmuebles, etc. El control posterior a la realización del gasto puede darse o se dá cuando se revise la integración de las cuentas públicas mensuales, trimestrales, semestrales y anuales (según sea el caso), se analicen sus resultados y se aprueben en su caso, para que luego se remitan a la Legislatura Local para su revisión y sanción correspondiente.

Control Externo.

El Control Externo del Presupuesto y Gasto Público lo ejercen en cada Estado las legislaturas locales a través de sus órganos de apoyo para la revisión y análisis de los presupuestos y cuentas públicas, que son las Contadurías Mayores de Hacienda y/o de Glosa.

Los Ayuntamientos tienen la facultad exclusiva de formular, aprobar y ejecutar en términos de ley sus propios presupuestos; sin embargo, ello no los exime de remitir a dichos órganos del poder legislativo, una copia de sus respectivos presupuestos debidamente aprobados, así como las cuentas públicas correspondientes en donde deben reflejar y comprobar las operaciones financieras realizadas, tanto en materia de ingresos, como de egresos y de patrimonio también.

CONTROL DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL		
TIPOS	ASPECTOS	ACTIVIDADES QUE COMPRENDE
INTERNO.- (Ayuntamiento) EXTERNO.- (Poder Legislativo) - Contaduría Mayor de Hacienda	CONTABLE	Revisión y comprobación de las operaciones financieras cuidando que éstas se encuentren debidamente documentadas y requisitadas.
	FINANCIERO	Revisión y análisis del comportamiento de las partidas presupuestales y determinación de acciones correctivas.
	FÍSICO-PROGRAMÁTICO	Seguimiento físico del ejercicio del presupuesto; verificación física del avance de los programas y de las metas y objetivos programados.
	ADMINISTRATIVO	Revisión y análisis de los procesos administrativos en cuanto al manejo y destino de los recursos.

Para cumplir con los objetivos del control antes señalados, es necesario la implementación de un mecanismo o proceso de seguimiento (control) presupuestal, cuyas características permitan además su fácil operación por quienes tengan esa responsabilidad.

5.2.2.4.- Evaluación del Gasto Público

La evaluación del gasto público constituye una función que está íntimamente ligada con la toma de decisiones en cuanto a la determinación, manejo y destino de los recursos financieros. Dicha función tiene un carácter cualitativo, puesto que su objetivo primordial no es revisar y verificar que las operaciones de gasto se hayan realizado correctamente «lo cual es una actividad que corresponde al control presupuestal», sino más bien revisar y verificar que el ejercicio presupuestario esté plenamente justificado socialmente.

En este sentido la evaluación del gasto público municipal busca el cumplimiento de propósitos tanto informativos como correctivos. Los primeros, están fuertemente vinculados con el conocimiento que del manejo presupuestario debe dársele a la población en general



a través del informe anual de gobierno¹¹ que constitucionalmente han de rendir los Presidentes Municipales. También se informa al Cabildo Municipal y al H. Congreso del Estado, sobre la gestión financiera, a través de las Cuentas Públicas e informes específicos que, relativos a la materia, requieran dichos órganos colegiados.

La evaluación del gasto público tiene también un propósito correctivo, puesto que no basta con informar o presentar un balance de los resultados obtenidos del ejercicio presupuestario, es necesario además tomar acciones correctivas cuando éstas procedan. Dichas acciones pueden culminar o referirse a una reasignación de recursos (modificaciones a las partidas presupuestales, o a los presupuestos de determinados programas o subprogramas) y/o a una reorientación de los programas de obras, servicios públicos y de administración en general.

Conforme a todo lo anterior, la evaluación del gasto público es una función que implica una revisión y análisis del ejercicio presupuestario y de sus resultados. Dicha función debe permitir conocer cuáles fueron los servicios y beneficios que se proporcionaron a la población, con el manejo de los recursos; y constatar que tales servicios y beneficios hubiesen atendido a las necesidades colectivas y de administración interna más apremiantes.

Es común encontrar el término de evaluación ligado estrechamente al de control, inclusive algunos tratadistas y estudiosos de la materia presupuestaria, consideran como una etapa del proceso o ciclo presupuestario a la función de control y evaluación.

En este punto hemos querido manejar separadamente ambos conceptos por considerar que tienen fines distintos aunque en algunos casos pudieran ser iguales; las actividades que implican tam-

11 Ciertamente es que el informe anual de gobierno refiere lo concerniente a una gestión administrativa en general; sin embargo cuando nos referimos a éste en el presente trabajo, nos referimos a los aspectos hacendarios que comprende.



bién son distintas, pues mientras el control se ejerce principalmente a través de acciones de revisión y verificación, la evaluación se lleva a cabo a través del análisis de resultados y beneficios.

Otra distinción entre las funciones de control y evaluación se da en cuanto a quienes por ley tienen la competencia de realizarlas. En efecto, el control del gasto público habíamos dicho, que en lo interno (Ayuntamiento) correspondía principalmente al Tesorero Municipal, así como también al Presidente municipal y al Cabildo. En la evaluación, los papeles se invierten, es decir, en primer instancia correspondería al Cabildo Municipal realizarla, después al Presidente y por último al Tesorero.

Finalmente, otra distinción principal entre control y evaluación del gasto público, consiste en que lo primero, busca verificar que el gasto público efectivamente se haya efectuado correctamente en términos legales, contables, técnicos y administrativos; prever y detectar desviaciones presupuestarias y corregirlas en su caso. Lo segundo, por su parte, ve que el gasto realizado esté plenamente justificado en un sentido “aséptico” (para este caso, ajeno a los aspectos y vicios de forma, de índole contable, de índole técnico o de índole administrativo), que analiza los resultados físicos obtenidos y los beneficios proporcionados.

Tipos de Evaluación.

La evaluación es una función cuyo desarrollo parte de un resultado o de una acción planificada y/o ejecutada ; de ahí que existan precisamente diversos tipos de evaluación, los cuales normalmente se establecen de acuerdo a la temporalidad en que se ejecuta la función; de acuerdo al ámbito que dicha función abarca, y de acuerdo al órgano que la ejecuta.

La evaluación del gasto público de acuerdo a su temporalidad puede ser antes, durante o después del ejercicio presupuestario en



cuestión, lo cual se conoce como evaluación previa, evaluación durante y evaluación de resultados.¹²

Evaluación Previa.- La Evaluación Previa es aquella que permite determinar el grado de factibilidad económica y social de un Programa o Proyecto y establecer las prioridades de financiamiento.

Evaluación Durante.- La evaluación durante, es aquella que permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el gasto público.

Evaluación de Resultados.- La Evaluación de Resultados es aquella que permite medir tanto la eficiencia de los programas ejecutados, como la eficacia de sus resultados o beneficios que finalmente se proporcionen.

La evaluación de acuerdo al ámbito que abarca se clasifica normalmente en: evaluación macro-económica; evaluación de gasto corriente y evaluación de gasto de inversión física.

Evaluación Macro-Económica.- El objetivo de esta Evaluación es medir la eficiencia y eficacia del gasto corriente, mediante el establecimiento de indicadores, que permitirán evaluar su efecto antes y después de realizada la erogación.

El impacto que produce el gasto corriente en la economía, actualmente no se mide, debido principalmente a la dificultad que presenta su evaluación al no contar con metas físicas fácilmente cuantificables, contrario a lo que sucede con los gastos de inversión. Por tal motivo se requiere de otros medios para lograr su co-

12 Definiciones tomadas del trabajo (ponencia) titulado «Teoría y Experiencia Práctica en la Implantación del Presupuesto en México» del Lic. Manuel Anguiano Cabrera.

metido; por lo que la bondad de la evaluación estará en relación directa con la calidad de los indicadores que se generen.

Evaluación del Gasto de Inversión Física.- Con esta evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto en los programas de inversiones, tanto antes de efectuarse -evaluación ex-ante o previa-, como una vez realizado el mismo -evaluación ex-post o de resultados-

En cuanto a la evaluación del gasto público municipal de acuerdo al órgano que la realiza, encontramos que existe una evaluación administrativa o interna, y una evaluación legislativa o externa en donde la primera de ellas es llevada a cabo fundamentalmente por el Cabildo Municipal -cuerpo colegiado de Regidores- así como por el ejecutivo representante del Ayuntamiento Presidente Municipal. Por su parte, la evaluación legislativa o externa, es llevada a cabo por los Congresos Locales y por sus órganos de apoyo técnico en materia hacendaria, que son las Contadurías Mayores de hacienda y/o de Glosa.

Evaluación Administrativa o Interna.- Este tipo de evaluación la ejerce el Presidente Municipal y el Cabildo, y generalmente se ve reflejada en el informe anual de gobierno y en las cuentas públicas.

Evaluación Legislativa o Externa.- Este tipo de evaluación generalmente se practica sobre las cuentas públicas que los Ayuntamientos deber remitir a los Congresos Locales para su revisión y sanción correspondiente.

En la práctica, tanto la evaluación interna como la externa, se han enfocado fundamentalmente al análisis de la estructura general que presentan los resultados de las operaciones financieras realizadas (contrastándolas con lo presupuestado), así como al análisis de las políticas, estrategias y medidas administrativas que se implementaron.



Sin embargo, hoy en día se hace cada vez más necesario e importante el que la evaluación busque conocer y ver si se justifican o no las metas y objetivos que se alcanzaron, analizando éstas en función del programa general de trabajo y de las necesidades básicas y prioritarias de la población en general y de la administración en particular.

Criterios de Evaluación.

Sin duda alguna, uno de los aspectos más complejos de la evaluación es la determinación de criterios e indicadores específicos que permitan el análisis y medición de los resultados del ejercicio del gasto. El problema se torna dado el carácter cualitativo de la función.

Este problema de falta de criterios e indicadores claros y objetivos en la evaluación, ha propiciado el que esta función asuma un papel de carácter cuantitativo-financiero exclusivamente; es decir, tanto la forma de presentar (informes estadístico-financiero, cuentas públicas, etc.) los resultados de una gestión financiera, como la revisión que se lleva a cabo sobre los mismos para efectos de evaluación, tienen un enfoque eminentemente financiero, ya que fundamentalmente se hace un análisis comparativo entre lo propuesto y lo realmente obtenido y erogado.

Es importante pues, que la evaluación sea desarrollada a la luz de los resultados financieros, pero sobre todo a la luz de los resultados físicos, de los beneficios proporcionados y de las prioridades que en materia de servicios públicos y de administración se presentan en la población y en el propio Ayuntamiento.

5.3.- LA ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO

El Patrimonio Municipal constituye una de las partes esenciales de la hacienda pública de este nivel de gobierno, por lo que el desarrollo eficiente de las funciones y actividades que implica el ma-



nejo del mismo, requieren del conocimiento exacto de su significado y alcance, del tipo de bienes que lo conforman, de sus características, de los ordenamientos legales que fundamentan y regulan su constitución y administración, así como de las actividades básicas que es preciso desarrollar para su mejor registro, control y aprovechamiento.

En este orden de ideas y sin el ánimo de profundizar en la materia, a continuación describiremos en términos generales, los rasgos principales de los aspectos antes señalados.¹³

5.3.1.- Concepto y Alcance del Patrimonio

El maestro Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo define al patrimonio como “el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones”.¹⁴

Por su parte Andrés Serra Rojas nos dice que el Patrimonio del Estado “está constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.”

Otros autores como ZAPA, nos dice que “el patrimonio suele aparecer como el conjunto o fondo de valores atribuidos a la riqueza o disposición de la hacienda en un momento dado.”

A su vez Eduardo Bustamante concibe al patrimonio como “el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de

13 El desarrollo del presente tema se basó en el documento “El Sistema Operativo de la Administración del Patrimonio Municipal” Módulo 6, del Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, Indetec 1990.

14 Fraga, Gabino, Ob. Cit. P. 343.

su actividad normal ha acumulado el estado y posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.”

Como se puede observar, existen diversas concepciones acerca de lo que es y significa el patrimonio público; algunos especialistas lo definen y examinan bajo un enfoque netamente económico, otros lo analizan a la luz de factores socio-culturales e históricos, algunos más lo analizan en términos jurídicos, administrativos y financieros.

En este orden de ideas y tomando como base las definiciones antes señaladas, “el patrimonio municipal para efectos del presente trabajo se concibe en términos económicos como la parte integrante de la hacienda pública, conformada por el conjunto de bienes, derechos e inversiones (incluyendo obligaciones que los gravan) apreciables pecuniariamente, que posee el municipio a título de dueño o propietario y que constituyen la base sobre la cual dicha entidad desempeña sus funciones.”

Esta concepción comprende tres elementos: Bienes, Derechos e Inversiones.

Los bienes constituyen el conjunto de recursos materiales (bienes muebles y bienes inmuebles) cuya naturaleza jurídica puede estar revestida de normas de derecho público y/o de normas de derecho privado.

Los derechos se definen como la facultad legal (traducida en un rendimiento), que en este caso tienen los ayuntamientos para disponer como mejor convenga de los bienes que forman su patrimonio.¹⁵

15 Los derechos patrimoniales pueden incluso derivar de facultades que el ayuntamiento tiene para obtener rendimientos de bienes materiales que no necesariamente forman parte de su patrimonio, pero que el municipio ejerce su uso o usufructo en virtud de un contrato o acto jurídico, en donde el titular de un bien cede parte del dominio de sus bienes.



Las inversiones como elemento patrimonial, se refieren propiamente a la colocación de dinero en instituciones de crédito para hacerlo productivo (acrecentar el patrimonio).

5.3.2.- Clasificación de los Bienes

Los bienes constituyen el elemento más importante del patrimonio; su correcta identificación, uso y aprovechamiento, hace necesario el manejo de una clasificación adecuada que permita definir por sí, el tipo, naturaleza y características de los bienes. (Figura No. 16)

Los criterios para clasificar los bienes, normalmente están en función de las normas de derecho que los rigen; a si son sustituibles o no; y a si son trasladables o no. Con base en el primer criterio, los bienes se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; de acuerdo con el segundo criterio, se clasifican en bienes fungibles y bienes no fungibles; finalmente, con base en el tercer criterio, los bienes pueden ser muebles o inmuebles.

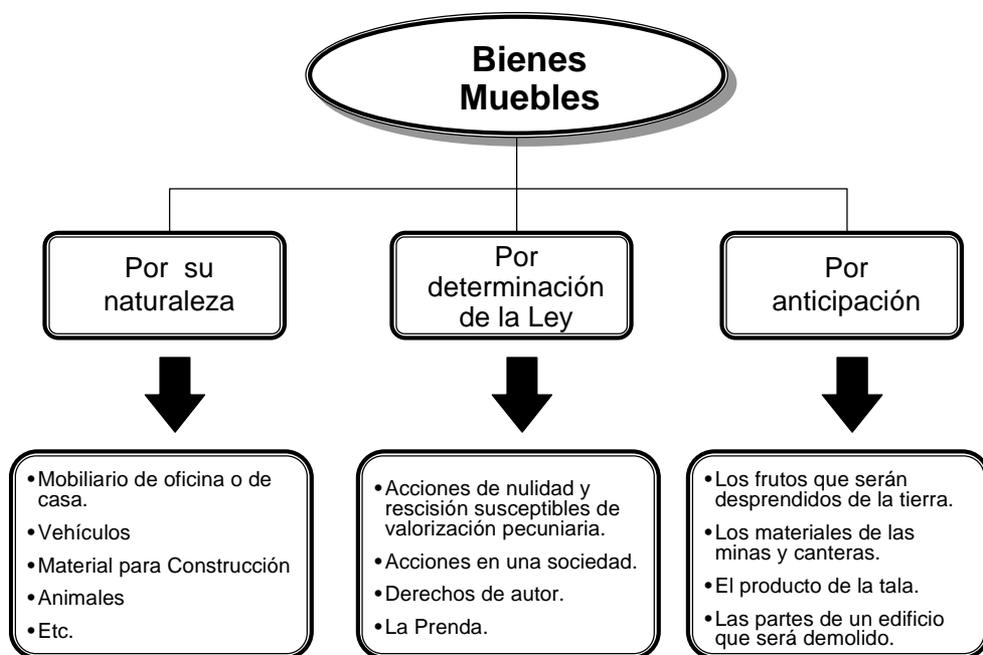
Bienes de Dominio Público: Bienes municipales que se rigen por normas de derecho público. Dentro de este apartado generalmente se ubican a los bienes de uso común, (aquellos que pueden ser aprovechados sin discriminación por todos los habitantes del municipio), a los bienes inmuebles destinados a un servicio público, y a los bienes muebles no fungibles.

Los bienes de uso común generalmente son inmuebles, mientras que los bienes destinados a un servicio público (regulados por normas de derecho público), pueden ser tanto inmuebles como muebles. En este último caso, los bienes muebles deben ser no sustituibles.

Bienes de Dominio Privado: Bienes municipales que se rigen por normas de derecho privado, es decir, aquellos que posee el municipio como si éste fuera un particular. Estos bienes pueden ser

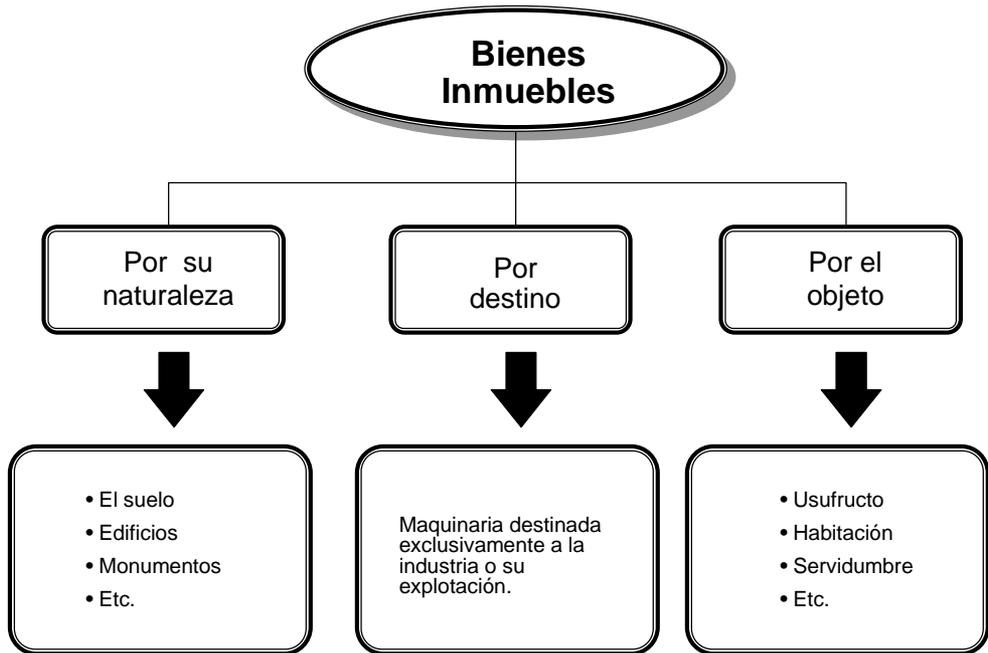
muebles o inmuebles. A su vez, los bienes muebles pueden ser fungibles (sustituibles) o no.

Bienes Muebles.- Son aquellos que pueden trasladarse por sí mismos o por una fuerza exterior y pueden serlo por su naturaleza, por determinación de la ley, es decir “los derechos personales o de crédito y las acciones relativas a los mismos, así como los derechos sobre cosas muebles y las acciones correspondientes, y por anticipación, aquellos destinados a ser separados de un inmueble y por lo tanto en un futuro serán muebles.



Bienes Inmuebles.- Son aquéllos que no pueden trasladarse, por tener permanencia o fijeza, pueden serlo por su naturaleza, o sea aquellas cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas; por su destino, aquéllos que siendo muebles por su naturaleza, son accesorias al

inmueble al cual están unidos; y por el objeto al que se aplican, que son los derechos reales constituidos sobre los inmuebles.



Los bienes muebles, además pueden dividirse en bienes fungibles y no fungibles, siendo éstos los siguientes:

Bienes Fungibles.- Aquellos bienes que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad, o sea aquellos bienes que por hallarse sólo determinados por su número, peso o medida pueden ser utilizados indiferentemente uno u otro.

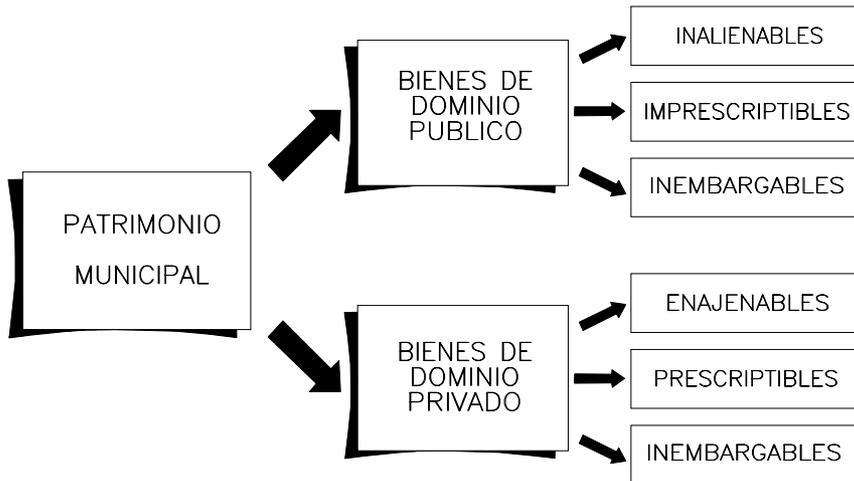
Bienes No Fungibles.- Son aquellos que no pueden ser substituidos por otros, es decir, aquellos bienes irrecuperables.

Figura No. 16

5.3.3.- Características de los Bienes

La legislación federal generalmente coincide con la legislación local, en cuanto a las características de los bienes de dominio público y bienes de dominio privado (Figura No. 17).

FIGURA No. 17
CARACTERISTICAS DE LOS BIENES



Las principales características de los bienes de dominio público son las siguientes:

- **Inalienabilidad.-** Significa que los bienes no se pueden pasar o transmitir (enajenar) a otro.
- **Imprescriptibilidad.-** Significa que los bienes no se pueden adquirir por los particulares, no obstante éstos lleguen a estar en posesión de los bienes por un tiempo determinado. Los derechos que tiene el municipio sobre sus bienes de dominio público, no se extinguen por el transcurso del tiempo que el gobierno dure sin ejercerlos.
- **Inembargabilidad.-** Significa que no puede emplearse medida de apremio alguna, ni dictarse mandamientos de ejecución, ni hacerse efectivas las ejecutorías en contra de los bienes del municipio.

En cuanto a las características generales de los bienes de dominio privado, regularmente las leyes coinciden en señalar los siguientes:

- **Enajenables.-** Significa que los bienes pueden ser objeto de transmisión a un particular.
- **Prescriptibles.-** Significa que el particular puede adquirir los bienes por el simple transcurso del tiempo en posesión de ellos.
- **Inembargables.-** Significa que no puede emplearse medida de apremio alguna en contra de los bienes del municipio.

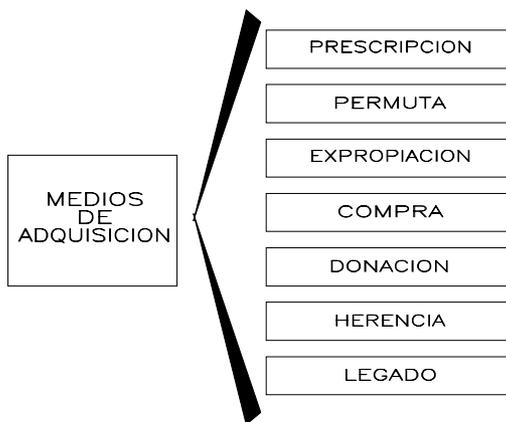
5.3.4.- Medios de Adquisición

La adquisición de bienes por parte del municipio generalmente puede seguir cualquiera de las siguientes vías: (Figura No. 18)

- **Prescripción:** Consiste en la adquisición de bienes en virtud de la posesión de ellos durante un determinado tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.
- **Permuta:** Es propiamente una modalidad de la enajenación, que se configura jurídicamente cuando mediante un contrato se obligan las partes a dar una cosa por otra.
- **Expropiación:** Este medio de adquisición por parte del municipio, inicia cuando éste declara como necesaria la propiedad de un bien particular, para brindar un servicio o desarrollar una función de derecho público. Se requiere que la expropiación se realice por causa de utilidad pública; asimismo, implica que se indemnice al particular afectado por dicho acto.

-
- **Compra:** Es sin duda el medio más generalizado para adquirir bienes. El municipio, con base en su presupuesto de egresos, destina recursos para la adquisición de bienes materiales, necesarios para el desarrollo de sus funciones (prestación de servicios públicos y otras labores de administración). Dichos bienes, simultáneamente pasan a incrementar el patrimonio municipal.
 - **Donación:** Es el acto jurídico en virtud del cual una persona por su voluntad o por mandato de ley, transfiere gratuitamente al municipio, el dominio o los derechos de propiedad sobre un bien que le pertenezca.
 - **Herencia:** Es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos los derechos y obligaciones que no se extinguen con la muerte.
 - **Legado:** Sucesión de bienes del difunto, a título particular, sin más cargas que las señaladas por el testador.

FIGURA No. 18
MEDIOS DE ADQUISICION DE BIENES



5.3.5.- La Administración del Patrimonio

El patrimonio municipal constituye la parte más importante de que se conforma la hacienda pública de este nivel de gobierno; sin embargo, su manejo –por disposición de Ley– no siempre es responsabilidad del Tesorero Municipal, toda vez que en algunas entidades, la administración y control de los bienes patrimoniales es competencia ya sea del Oficial Mayor Administrativo del Ayuntamiento, o bien del Secretario General (y Síndico en algunos casos) del mismo.

En torno a lo anterior y tomando como base el concepto que sobre “Hacienda Pública Municipal” se dio (desde el punto de vista económico y administrativo) en la primera parte de este trabajo, consideramos que el manejo de los recursos patrimoniales es responsabilidad directa del Tesorero Municipal; por tanto, en los subsiguientes puntos se describirán y analizarán las principales acciones que comprende el quehacer hacendario del Tesorero, en materia patrimonial, destacando lo relativo a:

- La integración, conservación y actualización de los inventarios patrimoniales.
- Registro y control de bienes.
- La integración y complementación de los expedientes sobre los bienes municipales.
- El acrecentamiento del patrimonio municipal.
- Subastar aquellos bienes que han dejado de ser útiles a la administración.
- Un mejor aprovechamiento de los bienes del municipio.

5.3.5.1.- *Elaboración y Actualización de los Inventarios de Bienes Patrimoniales.*

El inventario de bienes patrimoniales, constituye un sistema de registro y control de los bienes existentes, y de las nuevas adquisi-



ciones. Dicho sistema incorpora también los distintos movimientos (cambios de uso o destino, de adscripción, comodatos, bajas, etc.) que pueden darse en los bienes patrimoniales, lo cual implica que el inventario tenga que actualizarse constantemente.

Cabe señalar que generalmente se manejan tres tipos de inventario: 1) Inventario de Bienes Muebles; 2) Inventario de Bienes Inmuebles; 3) Inventario de Bienes de Almacén.

Hacer un inventario implica:

- Contar con un catálogo de bienes municipales.
- Hacer un reconocimiento físico de los bienes existentes.
- Etiquetar (codificar) dichos bienes.
- Registrar (elaborar relación detallada de los bienes) los bienes y sus características principales.

Por su parte, la actualización del inventario implica básicamente lo siguiente:

- Llevar un registro y control de los movimientos que diariamente se dan con relación al patrimonio municipal objeto de los inventarios.
- Formular una relación mensual de los movimientos al patrimonio.
- Incorporar al inventario que se tiene, los movimientos que registran los bienes patrimoniales; para tal efecto se emplean las relaciones mensuales que se elaboran.
- Confrontar el inventario que se tiene, contra los expedientes de los bienes, así como con aquella información que en el caso de los bienes inmuebles proporcione (a solicitud del Ayuntamiento) el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.
- Hacer un reconocimiento físico de los bienes del municipio.
- Detectar inconsistencias, aclararlas y, en su caso, corregirlas.



5.3.5.2.- *Cartas y Tarjetas de Resguardo.*

El control del patrimonio hace necesario el manejo de Cartas y Tarjetas de Resguardo. Las primeras nos indican los bienes que están adscritos a cada dependencia o unidad administrativa; las segundas, constituyen documentos individualizables en donde se asientan los bienes que tienen asignados cada uno de los empleados del municipio para el desempeño de sus funciones.

CONTENIDO BASICO DE UNA CARTA DE RESGUARDO:

- No. de Carta.
- Dependencia o Unidad Administrativa.
- Señalamiento de los bienes adscritos a la dependencia (clave del bien, descripción del bien o artículo)
- Nombre y firma del titular de la dependencia.
- Fecha en que se firmó la carta.

CONTENIDO BASICO DE UNA TARJETA DE RESGUARDO:

- No. de Tarjeta.
- Fecha de elaboración.
- Nombre del empleado.
- Puesto.
- Dependencia.
- Bienes Asignados (clave y descripción del bien o artículo).
- Firma del empleado.
- Nombre y firma del responsable de la oficina de control del patrimonio.

5.3.5.3.- *Integración y Actualización de Expedientes de Bienes Patrimoniales.*

La administración del patrimonio no solo implica integrar y mantener actualizados los inventarios de bienes muebles, bienes

inmuebles y bienes de almacén, implica además, que se vayan integrando expedientes sobre los bienes inmuebles y sobre aquellos bienes muebles que se consideran significativos, tal es el caso de vehículos, equipos de cómputo, maquinaria, etc.

El Tesorero Municipal como responsable de la administración del patrimonio municipal, debe procurar que los expedientes de bienes inmuebles queden integrados como mínimo de los siguientes documentos:

EXPEDIENTE DE UN BIEN INMUEBLE: CONTENIDO BASICO

- Croquis de la ubicación del bien.
- Escrituras.
- Acuerdos de Cabildo.
- Dictamen de Aprobación del H. Congreso.
- Copia de su Inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.
- Certificado Catastral.
- Comprobante de la Compra (copia de: recibo de pago, del cheque, de la orden de pago, etc.).
- Recibos de pago de impuestos.
- Contratos de Comodato

Por su parte la documentación e información que como mínimo deben contener los expedientes de bienes muebles “significativos”, es la siguiente:

EXPEDIENTE DE UN BIEN MUEBLE “SIGNIFICATIVO”: CONTENIDO BASICO.

- Facturas y Documentos Comprobatorios que acrediten la propiedad del bien por parte del Municipio.
- Acuerdos de Cabildo.



-
- Pólizas de Garantía.
 - Hojas de Registro que indique:
 - Adscripción, nombre y descripción del bien.
 - Marca, tipo, modelo.
 - Uso o servicio.
 - Fecha de Adquisición.

5.3.5.4.- *Política en Materia de Acrecentamiento, Uso y Aprovechamiento de los Bienes Patrimoniales.*

Los bienes patrimoniales del municipio, cumplen un propósito fundamental: EL SER UTILIZADOS POR LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN APOYO AL DESARROLLO DE FUNCIONES TANTO DE DERECHO PUBLICO COMO DE DERECHO PRIVADO.

En torno a ese gran propósito, habrá que definir una política a seguir en materia de acrecentamiento, uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

A continuación señalaremos algunas notas al respecto:

POLITICA EN MATERIA DE ACRECENTAMIENTO.

- * La adquisición de bienes que incrementen el patrimonio debe obedecer fundamentalmente a la necesidad de contar con un determinado bien para cumplir con aquellos objetivos que indiquen los programas de trabajo de la administración municipal.

Los aspectos que habrá que evaluar en la compra o adquisición de un bien, son:

- Precio
- Calidad
- Garantías
- Costo de Mantenimiento o Reposición
- Duración del bien para ser utilizado en óptimas condiciones

-
- * Que existan causas de utilidad pública plenamente justificable para que den origen a un proceso de expropiación en los términos de la ley de la materia.

POLITICAS EN MATERIA DE USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES PATRIMONIALES

- Los bienes deben ser utilizados (mientras estén en óptimas condiciones) para aquellos fines o propósitos para los cuales fueron adquiridos.
- Cuando los bienes dejen de estar en condiciones óptimas para ser utilizados eficazmente, habrá que evaluar la conveniencia o inconveniencia de rehabilitarlos o de sustituirlos.
- Cuando los bienes no estén siendo utilizados por la administración, habrá que buscar la forma de aprovecharlos, previo análisis de su naturaleza jurídica (bienes de dominio público o bienes de dominio privado) y de sus condiciones físicas. En este sentido, los bienes del municipio pueden ser objeto de: Concesión, Arrendamiento, Comodato, Enajenación, Donación, Fideicomiso, Permuta.¹⁶

5.3.5.5.- Bienes Patrimoniales: Desafectación del Dominio Público.

Una de las características primordiales que la ley señala para los bienes de dominio público (los de uso común, los bienes inmuebles destinados a un servicio público, bienes no sustituibles, entre otros), es su inalienabilidad, es decir, que no pueden ser enajenados.

16 En el documento “ El Sistema Operativo de la Administración de Patrimonio Municipal ” Módulo 6, del Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, impartido por Indetec en 1990, se describen los conceptos, condiciones, requisitos, ventajas y desventajas que presentan los diversos usos y aprovechamientos de que pueden ser objeto los bienes municipales.



No obstante lo anterior, algunos bienes que poseen ese carácter (del dominio público) sí pueden ser objeto de una enajenación, lo que significa que pueden transmitirse a los particulares o a otros órganos de gobierno, si se ajustan a los requisitos y procedimientos que las propias leyes de la materia proveen para el caso.

El requisito principal para poder proceder a una enajenación de un bien de dominio público, consiste en que principalmente habrá que DESAFECTAR DEL DOMINIO PUBLICO al bien de que se trate.

Dicha desafectación implica generalmente lo siguiente:

- a) Justificar que el bien en cuestión no reúne las condiciones necesarias para que éste pueda ser aprovechado eficazmente en el servicio público en el cual está siendo utilizado.
- b) Proponer a las instancias que correspondan (Cabildo, H. Congreso del Estado, etc.) un uso o destino distinto para el bien, e incluso su desincorporación del patrimonio municipal a efecto de proceder a una enajenación o cualquier otra operación (comodato, permuta, fideicomiso, etc.) derivada de la cual el Municipio pueda tener un mejor aprovechamiento o rendimiento de dicho bien, en cuyo caso se hará la desafectación del servicio público a que está sujeto.
- c) Someter a la consideración del Cabildo, la desafectación del bien, a efecto de que éste evalúe la propuesta, y en su caso emita el acuerdo de Cabildo correspondiente.

5.3.5.6.- *Bienes Patrimoniales: Desincorporación del Patrimonio Municipal.*

Cuando los bienes del Municipio van a ser objeto de una enajenación, donación, comodato, etc., es necesario se proceda a



emitir un Acuerdo de Cabildo que desincorpore del patrimonio a esos bienes.

En este sentido, el Tesorero Municipal, auxiliado por el área específica que lleva a cabo el control del patrimonio, deberá relacionar (preferentemente cada mes) aquellos bienes que han dejado de ser patrimonio del municipio, precisando la operación de que fueron objeto, los criterios y las bases que se siguieron. También es recomendable que anexe a la relación correspondiente, copia de los acuerdos legislativos y administrativos que previamente fueron emitidos con el mismo objeto.

5.4.- EL MANEJO DE LA DEUDA PUBLICA

La deuda pública hoy en día representa una de las áreas financieras de mayor importancia y cuidado dentro de la administración de las haciendas públicas de cualquier nivel de gobierno, debido a su relación simultánea con el ingreso y con el gasto, así como por los beneficios o daños que puede traer consigo su adecuado o inadecuado manejo.

5.4.1.- Concepto y Objetivos

La deuda pública municipal se puede concebir como el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de este nivel de gobierno y contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos, y por el manejo de fondos ajenos.

Dada la ambivalencia financiera (ingreso-gasto) que representa la deuda pública, ésta puede tener objetivos vinculados ya sea con la contratación de recursos crediticios, o bien con la recuperación de créditos y pago de compromisos. A continuación se presentan algunos ejemplos de los que pudieran considerarse como objetivos de la deuda:



Objetivos en materia de Deuda (Por el lado del Ingreso)

- Allegarse de recursos extraordinarios necesarios para atender en lo posible las demandas que la comunidad plantea en materia de servicios públicos municipales, y para los cuales no son suficientes los recursos que derivan de las fuentes ordinarias de ingresos del municipio.
- Buscar que la contratación de recursos crediticios tenga un firme respaldo (garantía) por parte de quienes resultan beneficiados directamente con la obra o servicio que se proporciona con base a los financiamientos obtenidos.

Objetivos en materia de Deuda (por el lado del Egreso)

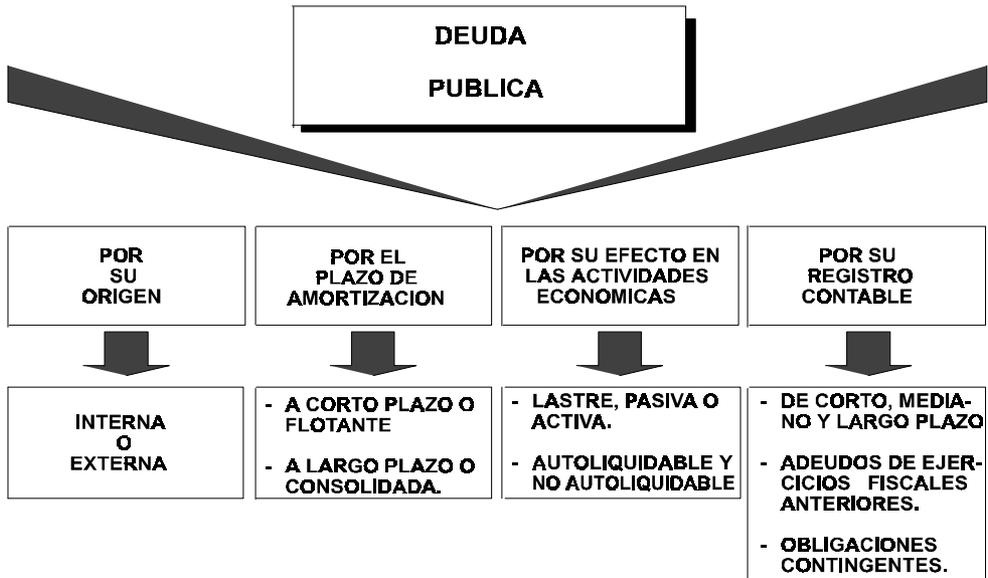
- Canalizar los recursos crediticios a obras o servicios que requieren de una atención inmediata y que representen una inversión pública productiva.
- Buscar que la contratación de recursos crediticios sea en términos adecuados (plazos amplios, tasas bajas de interés, posibilidad de refinanciar, etc.), para que su amortización y pago no cause desequilibrios presupuestales futuros.
- Ejercer un adecuado control administrativo en el manejo de la deuda, con el fin de conocer en cualquier momento el monto que representa, su estructura, sus condiciones y su importancia en los presupuestos vigentes y futuros.

5.4.2.- Tipos de Deuda

La deuda pública puede ser objeto de diversas clasificaciones, según sean los criterios que se utilicen para tal efecto, siendo los más comunes, aquellos que se identifican en la siguiente Figura.

Figura No. 19

TIPOS DE DEUDA SEGUN EL CRITERIO PARA SU CLASIFICACION



Para los propósitos de este trabajo únicamente definiremos la deuda que se clasifica según el plazo de amortización¹⁷, es decir, la deuda de corto plazo o flotante, y la deuda de largo plazo o consolidada.

La Deuda de Corto Plazo o Flotante, es aquella que se contrata para resolver el desfase entre el flujo de los ingresos fiscales por un lado, y el cumplimiento de los compromisos de gasto -en un tiempo no mayor de un año- por el otro. Este tipo de deuda generalmente se contrae por falta de liquidez para cubrir necesidades inmediatas de gasto corriente.

17 Si se desea conocer el concepto y características de los diferentes tipos de deuda, consúltese (entre otros) el documento: La Hacienda Municipal en México: Estructura, Normatividad y Administración.- Editado por INDETEC en 1989. Ver capítulo II «La Deuda Pública Municipal».

La Deuda de Largo Plazo o Consolidada, es aquella que se contrata para la realización de obras públicas productivas que satisfagan necesidades de servicios públicos municipales, tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, mercados, rastros, etc. Como su nombre lo indica, este tipo de deuda se cubre en plazos mayores de un año, y su contratación por parte del municipio, requiere de autorización del Congreso Local, y contar con el aval del Ejecutivo del Estado.

5.4.3.- Ventajas y Desventajas

La deuda pública en sus dos vertientes (ingreso-gasto) ofrece ventajas y desventajas. Algunas de ellas, son:

Ventajas:

- a.- Incrementa la capacidad financiera de las haciendas públicas municipales.
- b.- Constituye un ingreso seguro una vez pactada la deuda.
- c.- Posibilita la ampliación o mejora de los servicios públicos a cargo del municipio.
- d.- Ayuda a resolver problemas de liquidez (desequilibrios en los flujos ingreso-gasto).
- e.- Fortalece la autonomía financiera del municipio al hacerlo menos dependiente de las participaciones, subsidios y apoyos especiales de los gobiernos estatal y federal.

Desventajas:

- a.- Compromete ingresos futuros del municipio.
- b.- Puede ocasionar desequilibrios en las finanzas del municipio si

la contratación de los empréstitos no se pacta en términos que le sean favorables. Dicho desequilibrio también puede ser ocasionado por ausencia de mecanismos de control y seguimiento, así como por el hecho de que la deuda se haya fincado sobre bases erróneas (deficiente proyección de ingresos, ineficiente manejo de los recursos crediticios, realización de obras públicas incosteables, etc.).

- c.- Situaciones macroeconómicas ajenas a los propósitos de las partes que convienen el crédito (Institución Financiera-Municipio), pueden alterar sustancialmente al comportamiento financiero de la deuda, ocasionando problemas principalmente al deudor, pero también al acreedor (por imposibilidad de pago del primero).

En virtud de lo anterior, es claro que uno de los aspectos más delicados de la administración hacendaria municipal, es el referente a la deuda pública que este nivel de gobierno contrae con el objeto de allegarse de recursos financieros que le permitan satisfacer aquellas necesidades de servicios públicos más apremiantes, que no es posible solventar con sus ingresos ordinarios que regularmente percibe en cada ejercicio fiscal.

En una economía tan dinámica como la que hoy vivimos, recurrir inmoderadamente a la contratación de recursos crediticios para solventar necesidades de gasto, no solo puede acarrear consecuencias graves para la administración en turno, sino también para las administraciones futuras. Por ello, es imperativo que el Tesorero Municipal —conjuntamente con las autoridades municipales que corresponda— antes de recurrir al financiamiento crediticio: defina la política a seguir en la materia; analice y evalúe objetivamente la capacidad financiera del municipio tanto en el presente como en el futuro inmediato; defina muy bien el destino de los recursos crediticios, sus beneficios y su recuperación, en su caso.



5.4.4.- Definición de una Política Crediticia Adecuada

Una política adecuada en materia de deuda pública debe estar plasmada en ley y debe además, considerar por lo menos tres aspectos:

- Clara definición del porcentaje o monto que debe representar del presupuesto de egresos municipal.
- Destinar los recursos a «inversiones públicas productivas».
- Que se trate de obras públicas autorrecuperables.

Monto de la Deuda.

Una sana política de endeudamiento crediticio, es aquella que limita la contratación de los recursos en base a los siguientes criterios, entre otros:

- 1.- Que el monto de la deuda a contraer no rebase un determinado porcentaje del presupuesto de egresos vigente para ese año.
- 2.- Que el monto de las obligaciones de deuda que represente la amortización de capital e intereses no rebase determinado porcentaje de los presupuestos de egresos anuales futuros. (Es recomendable que dicho porcentaje no sea mayor a un 30%; la experiencia de varios estados y municipios así lo demuestran).

Inversiones Públicas Productivas

A este respecto cabe recordar que la Fracción VIII del Artículo 117 Constitucional establece que «los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, ...»



A su vez, la Ley de Coordinación Fiscal Federal, señala en su Artículo 9º que las participaciones federales del municipio pueden ser otorgadas como garantía de las obligaciones que hubiesen contraído con autorización de la legislatura local y siempre y cuando estén inscritas ante la S.H.C.P. en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

En este mismo sentido, el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación, define qué debe entenderse por inversiones públicas productivas, siendo lo siguiente:

«Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o inmediata produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas».¹⁸

Obras Públicas Autorrecuperables

El concepto de «inversiones públicas productivas» antes indicado, implícitamente conlleva a considerar un criterio de suma importancia para definir el destino de los recursos crediticios; dicho criterio consiste en que las obras públicas a financiar con tales recursos, sean «**Autorrecuperables**»; es decir, que una vez terminadas (e incluso antes de terminarse si es posible), lograr recuperar el costo de su inversión ya sea fijando una contribución especial a los beneficiados de la obra o servicio público que se proporciona, o bien a través de la figura fiscal de los «derechos».

Lo anterior permitirá que la deuda pública contraída no crezca significativamente, sino por el contrario, que se amortice y liquide en los plazos convenidos, o en su caso facilite —previa evaluación

18 Artículo 1º del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.



financiera para medir la capacidad de endeudamiento del municipio— contratar nuevos empréstitos para ampliar o mejorar la cobertura de los servicios públicos que viene proporcionando el municipio.

5.4.5.- Aspectos a Considerar en la Contratación de Recursos Crediticios

Selección de la Fuente de Financiamiento

Las necesidades de recursos crediticios del municipio pueden ser satisfechas a través de préstamos provenientes de las instituciones financieras y crediticias del país, de la Banca de Fomento u otros organismos de financiamiento. En este sentido, es importante que las autoridades municipales conozcan con precisión las distintas opciones existentes, ya que difieren en términos de los montos que otorgan, los plazos y las tasas de interés que consideran e incluso hasta en el tipo de obras o servicios que apoyan.

Estructura de Recursos Ordinarios y Prioridad de la Obra

La necesidad urgente de realizar una obra pública que no es posible ejecutarla por la estrechez de los recursos ordinarios del municipio, constituye desde nuestro punto de vista, un elemento importante a considerar en un esquema de evaluación y análisis sobre la conveniencia o inconveniencia de recurrir al financiamiento crediticio para poder dar respuesta satisfactoria a dicha necesidad.

Algunos de los aspectos que es conveniente tomar en cuenta para catalogar la importancia y prioridad de la obra, son:

- Tipo o tipos de servicios públicos que proporcionará la obra.
- Número de beneficiarios.



-
- Situación socio-económica del sector poblacional beneficiado.
 - Problemas diversos que generaría la no realización de la obra.
 - Imposibilidad de que los gobiernos federal y estatal apoyen financieramente al municipio, para que éste pueda realizar la obra sin que tenga que recurrir al crédito público.
 - Presión que se ejerce sobre el Municipio para que éste realice la obra. La presión puede venir de grupos de interés político, de un sector específico de la población, de la población en general.

Aprobación del Cabildo

Antes de que el Ayuntamiento realice cualquier trámite formal externo ante otras instancias de gobierno o ante las propias instituciones financieras a las que recurrirá para contratar el empréstito correspondiente, es necesario que primeramente se obtenga la aprobación del Cabildo para que el Ayuntamiento haga las gestiones necesarias para la contratación del crédito.

En su momento, y una vez obtenida la aprobación del crédito por parte de la institución financiera correspondiente, el Cabildo deberá emitir el acuerdo que autorice a los representantes del municipio, a celebrar y suscribir el contrato del crédito gestionado.

Autorización del Congreso del Estado

Es facultad de los Congresos Locales autorizar a los Ayuntamientos para que éstos contraten empréstitos; para tal efecto el Congreso revisa y analiza:

- El monto del crédito a solicitar.



-
- Las condiciones del préstamo.
 - El uso o destino de los recursos (la obra a realizar).
 - El cumplimiento de requisitos que exige la normatividad sobre la materia.
 - Otros aspectos.

Estudio Socio-Económico

Si el proyecto que se va a financiar a través del crédito público es, preferentemente autorrecuperable, es decir, que finalmente sea financiado por los propios beneficiarios, es necesario conocer la opinión que estas personas tienen acerca del mismo; con este propósito debe, precisamente, llevarse a cabo en estudio socio-económico que:

- Describa la obra.
- Establezca los datos generales de la localidad.
- Precise las características de los servicios públicos en la localidad.
- Indique el nivel socio-económico de la población beneficiada.
- Muestre la opinión de la población beneficiada, sobre la aceptación de la obra y sobre el compromiso de apoyarla económicamente vía: impuestos, derechos o contribuciones especiales por mejoras.

Proyecto Técnico

La formulación de un proyecto técnico de la obra que se pretende realizar, permite al municipio determinar con exactitud las ca-



racterísticas de la misma. En este sentido el proyecto técnico debe contener y precisar como mínimo:

- Planos de la obra
- Cálculos de ingeniería (memorias)
- Estudios técnicos relacionados con la construcción
- Requerimientos básicos:
 - Materiales de construcción
 - Mano de obra
 - Equipo
 - Maquinaria y Herramientas
- Cronograma o programa de actividades
- Presupuesto del costo de ejecución
- Calendario de pagos
- Certificado de tenencia de la tierra

Estudio Financiero

Quando ya se conoce el costo de ejecución del proyecto, y se cuenta con la disposición de los particulares para contribuir a su posterior recuperación, se debe realizar un estudio financiero con el propósito de:

- Determinar el monto de financiamiento crediticio necesario
- Elegir el organismo al que se solicitará el préstamo
- Calcular las cuotas y tarifas que deben cubrir los beneficiarios



5.4.6.- Determinación de Necesidades de Recursos Financieros Crediticios

En la etapa de formulación del presupuesto de egresos o bien durante su ejecución, puede detectarse la necesidad de tener que recurrir a la contratación de recursos financieros crediticios; en ambos casos, si esto llegara a pasar, será necesario que tanto en el ámbito presupuestario de los ingresos como en el de los egresos, quede contemplado dicho aspecto.

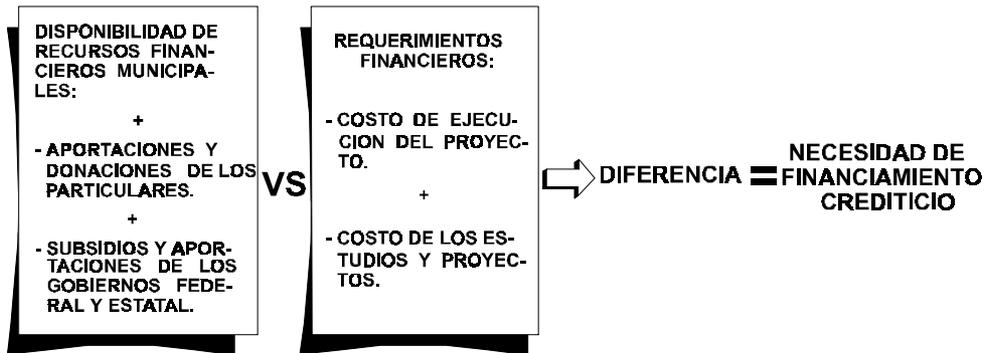
La decisión de recurrir al financiamiento crediticio para solventar las necesidades de gasto público, básicamente se genera cuando derivado de un análisis presupuestario (ingresos y egresos) se observa que los recursos ordinarios del Ayuntamiento son insuficientes para atender la necesidad urgente e impostergable de tener que ejecutar una obra pública de interés colectivo que satisfaga el servicio o los servicios públicos municipales que demanda la comunidad.

Además de lo anterior, se supone que aún cuando existan otras posibilidades de allegarse de recursos (subsidios de los gobiernos federal y estatal, aportaciones de los particulares, etc), éstos resultan insuficientes para realizar el proyecto de que se trate.

En este contexto, conocer el monto del crédito que el municipio debe solicitar (contratar), implica confrontar la disponibilidad de recursos financieros exclusivos para el proyecto contra el costo que representa la ejecución del mismo; la diferencia representará la necesidad cuantificada del financiamiento crediticio.



NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO CREDITICIO



5.4.7.- Aplicación y Control de los Recursos Crediticios

El Tesorero Municipal tiene la responsabilidad ineludible de aplicar correctamente los recursos crediticios en las obras o servicios para lo cual fueron contratados. También debe llevar un control específico sobre el manejo de la deuda pública, pues ello le permitirá:

- Conocer en todo momento el saldo y comportamiento del crédito (s) obtenido(s) por el Ayuntamiento.
- Programar adecuadamente el pago de intereses y de capital del crédito.
- Proporcionar información para efectos de evaluación y toma de decisiones.
- Cuidar del exacto cumplimiento del gasto en la materia.
- Evitar irregularidades o detectarlas en su caso y corregirlas.



-
- Rendir cuenta exacta del manejo de la deuda, a los órganos externos correspondientes (Congreso Local, Contaduría Mayor de Hacienda).

5.4.8.- ¿Cómo determinar una Estructura Tarifaria para recuperar Costos de Inversión y solventar compromisos de Deuda?¹⁹

«El cálculo de las cuotas y tarifas resulta particularmente importante, ya que a partir del cobro de los recursos tributarios y patrimoniales se logra la recuperación del costo neto del proyecto.

En términos muy generales existen dos procedimientos que permiten el cálculo de las cuotas y tarifas para los proyectos autorrecuperables.

- 1).- Para el caso de la ejecución de proyectos donde sea posible identificar previamente a los beneficiarios directos (como es el caso de las obras que instalan, amplían o mejoran redes de agua potable, drenaje, alcantarillado o el servicio de alumbrado público), la cuota a cubrir por cada contribuyente se determina dividiendo el costo neto del proyecto entre el total de metros (lineales o de superficie, según sea el caso) de los predios comprendidos en la zona donde se va a ejecutar el proyecto.
- 2).- Para el caso de la ejecución de proyectos donde no sea posible identificar previamente a los beneficiarios directos (como son los casos de los servicios de rastro y de aseo público), la cuota a cubrir deberá determinarse por cada ocasión en que se preste un servicio (como la matanza, la guarda de animales, el uso de básculas o la inspección sanitaria) «dividiendo el costo neto del

19 Conceptos e ideas tomadas del documento: Módulo 4 «El Sistema Operativo de los Recursos Municipales» Editado por Indetec en 1990, correspondiente al Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, impartido en ese mismo año. pág. 371.

proyecto entre el número total de servicios que se piensa otorgar durante el período de pago del préstamo».

5.5.- LA ADMINISTRACION FINANCIERA²⁰

En la actualidad es de extrema importancia el estudio de la administración financiera, debido a la compleja situación económica y financiera que hoy en día se presenta en México y en el resto del mundo. Esta necesidad se presenta tanto en la empresa privada como en el sector público. Sin embargo, es necesario reconocer que el concepto de administración financiera originalmente cobró auge en el ámbito de la empresa privada y posteriormente se adoptó en el sector público, en la medida en que han cobrado importancia las tareas de eficiencia y racionalidad en el manejo de los recursos públicos.

En este contexto y dada la importancia e interés que el tema de la administración financiera ha adquirido en el ámbito hacendario gubernamental, en el presente apartado nos ocuparemos de hacer una breve descripción de sus aspectos más relevantes.

Estamos conscientes que al abordar dicho tema, hasta hoy poco explorado en el ambiente de las finanzas públicas locales, corremos el riesgo de incurrir en concepciones e interpretaciones confusas sobre la definición y objetivos de la administración financiera y sobre su distinción con la administración hacendaria.

Así pues, y sin pretender en este momento profundizar en la relación y distinción entre uno y otro campo de la hacienda pública, deseamos de entrada, simplemente señalar que, en nuestra opinión, la administración financiera es tan sólo una parte más de la administración hacendaria, cuyo objetivo primordial consiste básicamente

20 Basado en el Tema desarrollado en el Módulo IX del Programa de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, llevado a cabo por el Indetec en Septiembre de 1996.



te, en aprovechar y manejar eficiente y eficazmente los recursos financieros de la hacienda pública.

En este sentido, el campo de la administración financiera no se constituye, en sí por el desarrollo (planeación, organización, ejecución, dirección, control y evaluación) de la actividad financiera que se manifiesta en la percepción de ingresos, en el ejercicio del gasto, en la administración del patrimonio y en el manejo de la deuda pública ; lo cual, si es en cambio, la parte fundamental de que se ocupa la administración hacendaria en general. De esta forma, el campo de operación, estudio y análisis de la administración financiera se circunscribe sólo al manejo o administración de los recursos financieros, bajo la perspectiva de obtener el máximo rendimiento de los mismos.

Con el desarrollo de los puntos subsiguientes, esperamos que estas ideas que se señalan queden mejor clarificadas y respondan en alguna medida a aquellas inquietudes de quienes como nosotros incursionan por primera vez en el análisis y tratamiento de este tema tan especial que es la administración financiera.

5.5.1.- Concepto de Administración Financiera

Durante los últimos años, las finanzas de los gobiernos estatales y municipales del país han experimentado una serie de problemas como resultado del impacto de diversas situaciones generalizadas –que condicionen su situación financiera– entre las que destacan las siguientes:

- Reducción en la participación relativa de sus ingresos propios respecto de sus ingresos totales.
- Incremento de presiones sobre el gasto público.
- Disminución de saldos positivos presupuestales y del efectivo diario.



-
- Aumento en los niveles de deuda pública.
 - Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento poblacional.
 - Incremento en la demanda de servicios públicos, y menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos.

Dichas situaciones, a su vez, han ocasionado que los gobiernos estatales y municipales mantengan buena parte de su atención en los problemas financieros generados y en consecuencia, para poder solucionar otros problemas, dan prioridad a los anteriores.

Ante tales condiciones, es importante que las Secretarías de Finanzas y las Tesorerías Municipales, dispongan de un instrumento que les permita conocer, con debida anticipación, el estado y perspectivas de corto y mediano plazos de sus finanzas. Dicho instrumento no es otra cosa que la administración financiera.

Pero ¿Qué es o qué significa la Administración Financieras?

Para la empresa privada la administración financiera “Es una fase de la administración general que tiene por objeto maximizar el patrimonio de una empresa, mediante la obtención de recursos financieros por aportaciones de capital u obtención de créditos, su correcto manejo y aplicación , así como la coordinación eficiente del capital de trabajo, inversiones, resultados, mediante la presentación e interpretación de información para toma de decisiones acertadas”.²¹

21 Perdomo Moreno, Abraham; Elementos Básicos de Administración Financiera, Ediciones Contables y Administrativas (ECASA), México, 1992.



En este mismo campo, los fines u objetivos que persigue la administración financiera son:

- Obtener fondos y recursos financieros.
- Manejar correctamente los fondos y recursos financieros.
- Destinarlos o aplicarlos correctamente a los sectores productivos.
- Administrar el capital de trabajo.
- Administrar las inversiones.
- Administrar los resultados.
- Presentar e interpretar la información financiera.
- Tomar decisiones acertadas.
- Maximizar utilidades.
- Dejar todo preparado para obtener más fondos y recursos financieros cuando sea necesario.

En el sector público, la administración financiera presenta algunas variantes con respecto a su aplicación en el ámbito privado.

Lo anterior resulta obvio si tomamos en cuenta que los objetivos en un campo y en otro son distintos, de igual manera son diferentes los componentes o áreas que en ambos casos se utilizan para alcanzar sus fines; por tanto, las variables que se emplean para el análisis financiero ya sea de un ente público o bien de un ente privado, son diferentes según sea el caso de que se trate.

En el sector público, y muy particularmente en el campo de la hacienda pública municipal que es el que nos ocupa, concebimos a la administración financiera “como una disciplina de la administración hacendaria general, que tiene por objeto maximizar el rendimiento de los recursos financieros del municipio, en base al análisis de los resultados que arroja el manejo de las finanzas públicas de este nivel de gobierno; es decir, en base al análisis de la situación y capacidad financiera de la hacienda pública municipal.”

Dicho concepto marca en sí mismo una línea divisoria entre lo que hemos venido manejando en este trabajo como “Administración Hacendaria” y lo que constituye o significa la “Administración Financiera” como disciplina o función especial derivada de aquélla, y que abarca el análisis financiero parcial y conjunto de las áreas hacendarias comúnmente conocidas como: Ingreso, Gasto, Patrimonio y Deuda.

En este sentido, debemos entender que la administración financiera no estudia en sí el diseño o la operación de los sistemas, procedimientos y funciones que normalmente implica la administración tributaria, la captación de ingresos no tributarios, la presupuestación, ejercicio y control del gasto público, la contratación de deuda pública o la administración de los bienes patrimoniales.

A la Administración Financiera lo que le interesa más bien, es:

- Analizar y evaluar la situación y capacidad financiera de la hacienda pública.
- Analizar, evaluar y proporcionar información sobre las mejores alternativas (fuentes de ingresos) de financiamiento municipal.
- Maximizar el rendimiento financiero de las fuentes de ingresos municipales (lograr captar el mayor ingreso que se pueda, y lograr hacer más servicios públicos con la explotación y manejo correcto de los recursos financieros.).



-
- Manejar correctamente los recursos financieros disponibles o por disponer (manejo de caja, de inversiones, programación financiera, etc.)
 - Evaluar los resultados de la gestión financiera y recomendar acciones para su mejoramiento.
 - Estudiar la rentabilidad financiera de los bienes patrimoniales.
 - Examinar los resultados de la gestión hacendaria en términos de oportunidad, costo y beneficio.
 - Llevar estadísticas financieras, interpretar sus resultados y presentarlos a las autoridades competentes para la toma de decisiones acertadas.
 - Otras.

Por otra parte, quisiéramos resaltar que de las cuatro grandes áreas o funciones generales –ingreso, gasto, patrimonio y deuda– que comprende la hacienda pública municipal desde el punto de vista administrativo (administración hacendaria), la “Deuda Pública” constituye desde nuestro particular punto de vista, más que una función hacendaria, una función propia de la administración financiera, toda vez que las actividades referentes: al análisis de la conveniencia de contraer deuda o no; al análisis de la aplicación ideal de los recursos crediticios que se obtengan; y al análisis de las mejores condiciones para su pago, son entre otras, actividades propias del análisis financiero, es decir, constituyen parte esencial de la “Administración Financiera.”

En virtud de lo anterior, las actividades “netamente” administrativas de la deuda, como son el registro y control de los ingresos crediticios y el pago de las amortizaciones al capital así como de los intereses que generan los compromisos contraídos, son entre otras,

actividades que se identifican por un lado, con el área del ingreso, y por otro, con la del egreso.

Otro aspecto que deseamos puntualizar con respecto a la administración financiera, es en el sentido de que ésta comprende sólo aquello que se relaciona con el análisis, manejo y evaluación de los recursos financieros de la hacienda municipal; es decir, todo aquello que pueda ser cuantificado, medido, evaluado y expresado en términos monetarios.

5.5.2.- Campo de Estudio de la Administración Financiera

En el sector público, particularmente en el área hacendaria local, el campo de estudio de la administración financiera se orienta fundamentalmente a analizar la “condición financiera” de la hacienda pública.

Por ello y antes de continuar con la descripción de otros aspectos de la administración financiera, es importante que se defina qué es o qué significa el término de “condición financiera”.

Para Stanford H. Groves,²² la “Condición Financiera” puede referirse a los siguientes aspectos:

- A la capacidad gubernamental para generar liquidez suficiente para cubrir sus deudas, a lo que se denomina Solvencia de Efectivo.
- A la capacidad gubernamental para generar suficientes ingresos durante su período presupuestal, que le permitan afrontar sus obligaciones de gasto y no incurrir en déficits, a lo que se le denomina Solvencia Presupuestaria.

22 Stanford, Groves, Artículo sobre “La Medición de la Capacidad Financiera en los Gobiernos Locales”, publicado por la Asociación Internacional de Administración Municipal, y reproducido en la Revista Indetec No. 76/92, págs. 32-47, de donde fue tomado.

-
- A la capacidad gubernamental de largo plazo para poder cubrir, además de las obligaciones de gasto que normalmente están en vigor en un presupuesto anual, aquéllas que surgen en los años en que deben liquidarse, como mantenimiento diferido de obras públicas y reposición de bienes de capital –calles, equipo y edificios– ; para las cuales el saldo entre ingresos y costos se hace evidente en el largo plazo. A esta capacidad se le denomina Solvencia de Largo Plazo.
 - A la capacidad gubernamental para proveer el nivel y calidad de los servicios requeridos para la salud y bienestar general de la comunidad, tal como lo requiere la ciudadanía. A esta capacidad se le denomina Solvencia en el Nivel de Servicios. Su ausencia implicaría que para mantener un adecuado nivel de servicios, un gobierno incurriría en problemas, relacionados con su solvencia de efectivo, con la presupuestaria, o con la de largo plazo.

Lo anterior pone de manifiesto una amplia gama de temas que el analista financiero debe abordar en el ámbito de las haciendas locales. Algunos aspectos del análisis de la “condición financiera” son de fácil realización, en cambio otros representan algunas dificultades que regularmente en el sector privado no se presentan.

En el sector privado la administración financiera busca “maximizar el patrimonio de las empresas, es decir, maximizar sus utilidades. En este sentido la eficiencia de la gestión de las empresas se refleja en términos de rendimiento monetario, lo cual es fácilmente determinable a través de indicadores netamente financieros.

En cambio en las haciendas públicas, la administración financiera busca “maximizar en términos financieros o monetarios los resultados del manejo de las finanzas públicas (esto es, la captación de ingresos, de la aplicación del gasto y del uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales), a la luz de los efectos que éstos tienen en los propósitos fundamentales del gobierno.

De esta manera, el estudio de la administración financiera en el sector público, resulta más complejo que si se tratara del sector privado, toda vez que el análisis y la evaluación financiera de las haciendas públicas involucra la utilización de variables tanto financieras como programáticas, sociales y políticas entre otras.

Además de lo anterior, en el ámbito municipal:

- La información que se desprende de la contabilidad tradicional no siempre permite obtener conclusiones útiles, al no estar agrupada de forma conveniente para el análisis financiero.
- La presentación de la información, no siempre es homogénea en los municipios, ni aún en los que corresponden a un mismo Estado. Esta situación dificulta realizar comparaciones que ayuden a determinar con mayor objetividad la capacidad financiera de los municipios.
- Al no ser la rentabilidad monetaria el único ni el más importante objetivo que persiguen los gobiernos locales, es muy difícil establecer cantidades o porcentajes generales que determinen la salud o capacidad financiera de los municipios, sin tomar en cuenta sus características, así como el resultado en todos los demás indicadores y el grado de cumplimiento en la atención de los servicios públicos que demanda la población.

5.5.3.- Indicadores para la Medición de la Condición Financiera

Para medir la “condición financiera” de un gobierno local, pueden utilizarse diversos indicadores según sean los propósitos que se busquen y según sean los componentes y características de las áreas o funciones financiero - administrativas de sus haciendas públicas.



En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de indicadores que el Indetec sugiere –entre otros– para medir la condición o capacidad financiera de un gobierno local:

Cuadro No. 3

**RESUMEN DE INDICADORES PROPUESTOS PARA MEDIR LA CONDICIÓN FINANCIERA
LOCAL POR GRUPO Y POR TIPO DE FACTOR**

INDICADOR	OBJETIVO DEL GRUPO	TIPO DE FACTOR
<u>CAPACIDAD DE PAGO</u> - Solvencia - Liquidez - Cuentas por Cobrar	Análizan la capacidad que tiene un organismo para responder a sus obligaciones a corto plazo con sus ingresos corrientes	FINANCIERO
<u>ENDEUDAMIENTO</u> - Grado de Utilización del Financiamiento - Proporción de la Recaudación destinada a Pago de la Deuda - Proporción de Gastos de Capital	Presentan el nivel de endeudamiento utilizado por el gobierno para financiar sus operaciones a corto y largo plazo.	FINANCIERO
<u>EFECTIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN</u> - Nivel Real de Gasto - Efectividad en el Manejo de Caja - Capacidad Recaudatoria - Eficiencia Recaudatoria - Autonomía Financiera - Capacidad para Proporcionar Bienestar Social	Dan idea sobre si las prácticas administrativas han sido eficientes o no, y sobre su efecto en los aspectos financieros.	ORGANIZACIONAL, FINANCIERO
<u>CAPACIDAD PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS</u> - No. de permisos para construcción expedido - No. de licencias para negocios expedida	Proporcionan una idea de la influencia de factores externos sobre aspectos financieros.	EXTERNO O AMBIENTAL

Fuente: Programa de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, llevado a cabo por el Indetec en 1996. Módulo IX, pág. 79.

5.5.3.1.- *Indicadores para Medir la Capacidad de Pago a Corto Plazo*

Los indicadores que permiten tener una idea de la capacidad de pago a corto plazo de un gobierno local, pueden dividirse en tres grupos:

- Indicadores de Solvencia
- Indicadores de Liquidez
- Indicadores de Cuentas por Cobrar

Los Indicadores de Solvencia tratan de medir la relación entre los ingresos y los egresos de un gobierno, tanto los presupuestados como los reales. A continuación algunos de ellos.

a.- Indicador que mide la relación entre ingresos y egresos.

INGRESOS RECAUDADOS EN EL PERIODO

EGRESOS EJERCIDOS EN EL PERIODO

Un resultado igual o menor a uno indica problemas graves de solvencia ; en cambio un resultado entre más se aleje de uno (valores más altos) indicará una mayor capacidad financiera.

b.- Indicador que mide la relación entre el gasto de inversión presupuestado y el egreso total estimado.

GASTO EN INVERSION PRESUPUESTADO PARA UN PERIODO

EGRESO ESTIMADO PARA EL MISMO PERIODO

c.- Indicador que mide la relación entre ingresos recaudados y los presupuestados.



INGRESOS RECAUDADOS (REALES)

INGRESOS PRESUPUESTADOS (ESTIMADOS)

A medida que la recaudación real rebase la recaudación prevista, mayor solvencia tendrá el municipio.

Los Indicadores para medir el grado de Liquidez pretenden aportar información sobre la disponibilidad de recursos que puede tener un gobierno local en un momento determinado del ejercicio, es decir, miden la relación entre los recursos disponibles y los compromisos de pago.

**EFFECTIVO + INVERSIONES FINANCIERAS + OTROS
ACTIVOS FINANCIEROS**

TOTAL DE PAGOS PREVISTOS

Mientras el valor resultante esté por arriba de 1 y entre más se aleje de ese número, mayor liquidez existirá para la entidad respecto de sus obligaciones en el período de análisis ; esto significa mayor holgura financiera.

Los Indicadores de Cuentas por Cobrar o de Cartera de Créditos Fiscales además de ayudar a determinar la capacidad de pago en el corto plazo, permiten determinar si las prácticas fiscales están siendo efectivas o no.

Lo anterior reviste una importancia singular si tomamos en cuenta que una de las principales razones por las que se ve comprometida la liquidez financiera, se debe a que el efectivo contenido en las cuentas por cobrar de los créditos fiscales no es recuperado oportunamente, dando como resultado una menor disponibilidad de ingresos o dicho de otra forma, un congelamiento de los recursos monetarios en activos semilíquidos.



a.- Indicador que mide la relación entre la cartera de créditos y los ingresos presupuestados.

**VALOR DE LA CARTERA DE CREDITOS FISCALES PENDIENTES
DE COBRO EN UN PERIODO DETERMINADO**

INGRESOS PRESUPUESTADOS EN EL MISMO PERIODO

Este indicador muestra la proporción que representa la cartera de créditos fiscales en poder de las áreas de ejecución respecto a los ingresos presupuestados en el período de que se trate. El resultado entre más se aleje de la unidad, indicará una mayor cantidad de recursos en espera de ser cobrados, por lo que las autoridades debieran de iniciar un programa de cobranza que permita hacer efectivos los recursos que representa la cartera de créditos.

b.- Indicador que mide el costo financiero estimado de la cartera de créditos fiscales.

Este indicador puede obtenerse con base en el cálculo del costo financiero que representaría utilizar el monto de los recursos a que asciende la cartera vencida, si estos fueron solicitados en crédito a una institución bancaria, para cuyo efecto, se aplicaría a dicho monto, la tasa de interés que cobraría el banco por proporcionar esos recursos.

**VALOR DE LA CARTERA DE CREDITOS FISCALES
X
TASA DE INTERES BANCARIO**

Mientras más se acerque el resultado obtenido al valor de la cartera vencida, mayor será el costo financiero que representa dicha cartera, lo cual debe inducir a establecer programas efectivos de recuperación de créditos y a manejar una tasa de recargos similar a la tasa de interés bancario.



5.5.3.2.- *Indicadores de Endeudamiento*

Estos indicadores permiten señalar entre otros aspectos, el grado de uso de recursos vía crédito que el gobierno utiliza para solventar sus gastos, así como los desembolsos de capital; y el grado de eficiencia en el manejo y pago de la deuda.

a) Grado de utilización de financiamiento

Este indicador señala si las obligaciones a corto plazo exceden las expectativas de ingresos. Si el indicador es mayor a la unidad, puede significar que existen problemas de sobre endeudamiento y de compromiso de ingresos futuros.

DOCUMENTOS POR PAGAR + PROVEEDORES + CREDITOS BANCARIOS)

TOTAL DE INGRESOS ESPERADOS A CORTO PLAZO

Restando el valor que resulte de la unidad, se obtiene un porcentaje alterno de la capacidad de pago estatal. Mientras menor sea su valor, mayor será la proporción de ingresos a corto plazo destinados al gasto y a la inversión.

b) Proporción de recursos destinados a pago de deuda

Este indicador representa la proporción de los recursos propios que debe ser canalizada a pago de compromisos contraídos anteriormente, se calcula:

GASTOS POR INTERESES DE DEUDA INGRESOS PROPIOS

Un indicador creciente para un período de análisis puede significar que las tasas de interés han estado creciendo en forma consistente sobre el período analizado. También puede significar que el programa de manejo de caja del gobierno requiere ser me-



orado para reducir la necesidad de adquirir préstamos y así satisfacer las necesidades de caja corrientes.

c) Proporción del Gasto de Capital

Este indicador señala la proporción de los gastos que se aplican en inversiones de Obra Pública y su mantenimiento, así como en bienes de capital con respecto del total de gastos ejercidos.

GASTOS DE CAPITAL TOTAL DE GASTOS

Una tendencia estable o decreciente del indicador en un análisis de varios períodos puede tener dos interpretaciones: a) la infraestructura para los servicios públicos que proporciona el Municipio ha alcanzado el nivel óptimo y mayores inversiones no son necesarias, o bien, b) el mantenimiento a las inversiones en capital no ha sido debidamente realizado y la infraestructura municipal puede estar deteriorándose, creando una gran demanda de desembolsos de capital en el futuro, que quizás no puedan ser cubiertos con los ingresos que se perciban en años posteriores, teniendo que recurrirse al endeudamiento para cubrir tales desembolsos.

5.5.3.3.- Indicadores para medir la efectividad en la administración

Los indicadores para medir la efectividad en la administración centran su atención en el análisis de los efectos causados por factores organizacionales. Dan idea de la manera en que las prácticas administrativas de un gobierno reaccionan ante los factores externos.

a) Indicador del nivel real de gasto

Esta proporción mide la efectividad con que la administración ejerce el control sobre sus egresos, manifestando si existe disciplina



en el gasto de los recursos monetarios que percibe el gobierno. El cálculo se realiza con la siguiente operación:

**EGRESOS O GASTOS REALES
PRESUPUESTO ORIGINAL**

El indicador puede usarse de manera global o haciendo el análisis por departamento, por programa, objeto del gasto, o cualquier otra forma de clasificación presupuestal.

Un resultado mayor a uno señala un exceso presupuestal que puede deberse a los siguientes factores:

- I) Incrementos inadecuados se establecieron sobre el presupuesto original, por efectos de la inflación, por demandas de servicios, o por ajustes salariales, o indemnizaciones.
- II) El presupuesto o los controles de asignación de los recursos en los departamentos o programas pueden ser insuficientes para impedir el gasto excesivo o mal utilizado.
- III) Los gobiernos se doblan a presiones políticas para expandir programas sin incrementar los ingresos.
- IV) El gobierno ha sido víctima de una serie de situaciones de emergencia que requieren gastos especiales y extraordinarios o adicionales.
- V) Las tres primeras causas pueden ser controladas por la administración gubernamental, la última está fuera del control gubernamental, pero por lo general son situaciones temporales.



b) Indicador de efectividad en el manejo de caja

Este indicador mide el porcentaje de ingresos ganados por intereses en inversiones a corto plazo en relación a los Ingresos percibidos.

INGRESOS POR INVERSIONES FINANCIERAS A CORTO PLAZO TOTAL DE INGRESOS

Si los resultados obtenidos por este indicador son decrecientes de un período a otro, puede significar que:

- I) Exista una baja general en las tasas de interés a corto plazo que reduzca la oportunidad de ganar intereses por inversiones de este tipo.
- II) El manejo de caja (por falta de control presupuestal en el gasto) o los procedimientos de inversión sean inadecuados, por los que se tenga pocos montos de efectivo disponible para ser invertido; y si este es invertido se hará por lo general a tasas muy bajas.
- III) El gobierno esté operando a un nivel en que su efectivo de caja esté al mínimo disponible, existiendo menos fondos o recursos para ser invertidos.

Salvo para el primer caso, un indicador decreciente estará al alcance del control gubernamental, por lo que podrá establecer acciones para mejorar la administración del efectivo y sobre todo ejercer un control estricto sobre los gastos, y los ingresos.

c) Indicador de capacidad recaudatoria

Este indicador muestra, en cierto grado la efectividad de la administración de los ingresos públicos al reflejar si la recaudación real fue mayor o menor de la esperada, su cálculo se realiza:



INGRESOS REALES
INGRESOS PRESUPUESTADOS

Un resultado o proporción menor a uno puede indicar que las técnicas utilizadas para estimar los ingresos no son confiables. También puede indicar que las estimaciones de ingresos son deliberadamente altas para hacer aparecer al presupuesto balanceado. También la administración pudiera estar sobrestimando ciertas fuentes de ingresos para tratar de que los impuestos que no sean muy populares se mantengan abajo, por razones políticas.

Si las estimaciones de ingresos son demasiado altas y se usan para establecer techos financieros, la administración puede estar en peligro de incurrir en déficit. Sobrestimar en forma deliberada los ingresos, puede ser un signo extremadamente peligroso que sugiere que los funcionarios públicos no desean vivir dentro de las restricciones financieras de la entidad.

d) Indicador de eficiencia recaudatoria

Este indicador calcula la proporción de impuestos y derechos no cobrados durante un año como porcentaje de los impuestos y derechos que se estimaron recaudar en el mismo período, se calcula:

$$\frac{\text{TOTAL DE IMPUESTOS + DERECHOS NO COBRADOS EN EL AÑO}}{\text{TOTAL DE IMPUESTOS + DERECHOS DETERMINADOS EN EL AÑO}}$$

Un porcentaje alto puede tener diversas razones:

- I) El procedimiento de cobranza y de control de adeudos es inadecuado.
- II) Los sistemas sancionatorios por incumplimiento de disposicio-



nes fiscales no son lo suficientemente efectivos para lograr el cumplimiento de obligaciones.

- III) Condiciones económicas adversas hacen difícil para algunos contribuyentes pagar sus obligaciones impositivas a tiempo.

De estas causas, las dos primeras están dentro del control gubernamental y la última no.

e) Indicadores de Autonomía Financiera

Estos indicadores pretenden medir la relación existente entre los recursos propios de una entidad y aquellos que complementan su presupuesto provenientes de otro nivel de gobierno.

Un primer indicador se refiere al cálculo de la proporción de los ingresos propios esperados respecto a los ingresos totales esperados

INGRESOS PROPIOS ESPERADOS TOTAL DE INGRESOS ESPERADOS

Indica la proporción en que el Municipio es autónomo de no contar con otros recursos, que los suyos propios. Este indicador sería válido también para períodos anteriores.

Otro indicador relaciona la proporción de los ingresos propios esperados respecto a las participaciones en ingresos federales y estatales.

INGRESOS PROPIOS ESPERADOS INGRESOS POR PARTICIPACIONES

Proporciona un valor de la autonomía municipal respecto de las participaciones federales y estatales. El cociente que resulta será



mayor al del indicador anterior. La comparación que se establece también sería válida para períodos anteriores.

f) Indicadores de la Capacidad para proporcionar Bienestar Social

Este indicador muestra la proporción de gasto local destinado a bienestar social respecto al gasto ejercido en otros sectores; su cálculo sería:

$$\frac{\text{TOTAL DE GASTO MUNICIPAL EN RENGLONES COMO SALUD, EDUCACION, ASISTENCIA SOCIAL, SEGURIDAD PUBLICA, ETC., EN PERIODO «n»}}{\text{TOTAL DE GASTO MUNICIPAL EN OTROS RENGLONES EN EL PERIODO «n»}}$$

Su valor puede ser cualquiera mayor que cero, y puede calcularse indistintamente para períodos pasados y para futuros.

5.5.3.4.- Indicadores que miden la Capacidad de Generar o Incrementar los Ingresos.

Estos indicadores contemplan el impacto que ocasionan los factores externos o ambientales en la condición financiera de un Municipio.

Desarrollar, explicar y generalizar en este punto un conjunto de indicadores que midan en su totalidad a los factores externos de los municipios, es tarea difícil puesto que existen diferencias entre los municipios de un Estado y otro, e incluso entre los municipios que pertenecen a un mismo Estado.

a) Indicador del Valor de los Permisos para Construcción

Este indicador simplemente agregaría el valor en pesos de los permisos para construcción expedidos, o el número de ellos autori-

zado en una serie de años. Los permisos de construcción tienden a ser buenos barómetros de la actividad y vitalidad económica. Si su valor o número está decreciendo, pudieran considerarse las siguientes razones:

- I) La tendencia refleja una recesión nacional o una disminución en la actividad de la construcción.
- II) No hay terrenos disponibles para nuevos desarrollos o nuevas construcciones
- III) Una tasa impositiva creciente desestimula los nuevos desarrollos.

Si la primera causa está presente, es posible que el problema se resuelva a corto plazo, y de cualquier forma está fuera del control local. Las otras causas sí podrían significar dificultades económicas para la entidad.

b) Indicador del Crecimiento o Disminución en el Número y Valor de las Licencias para Negocios.

Este indicador podría medirse con respecto al valor en pesos y al número de permisos para negocios expedidos en una serie de años.

Una tendencia decreciente pudiera ser el resultado de una disminución en la actividad mercantil. También pudiera significar que la economía de la entidad se está estancando. El problema anterior no puede ser resuelto por el gobierno en lo individual. No obstante, pueden adoptarse una variedad de políticas fiscales que pudieran facilitar el mejoramiento en la economía local.

CONCLUSIONES

Los cocientes sugeridos como indicadores de la condición financiera de un gobierno local son solamente una muestra de los que para una Entidad o Municipio en particular pudieran generarse

de conformidad a la forma en que estos gobiernos lleven registro de sus ingresos y egresos. Esto es, no podría decirse que la condición financiera se mide a través de una serie de indicadores únicos, ni que a partir de ellos se obtendrá una medición precisa.

Por un lado, los indicadores justos para cada caso dependerán de las condiciones particulares locales y por otro, los valores que de ellos resulten, serán solo indicativos de situaciones individuales que deberán interpretarse dentro del contexto en que se generaron.

Así también, los valores que se obtengan de cada indicador habrán de interpretarse ligando su cuantía o grado con los de los otros indicadores que se tengan de referencia para la medición de la Condición Financiera. De aquí se desprende, que no habrá indicadores mejores a otros una vez seleccionado un conjunto de ellos. Tomados individualmente serán indicativos de una condición particular pero no representativos de la Condición Financiera del gobierno local que valoran cuando son interpretados conjuntamente.

Así entonces, la evaluación de la medición de la condición financiera para un gobierno municipal estará en función del contexto económico local en que se dé y del nacional en que se inserte, y de la combinación de resultados de indicadores que se esté tomando de referencia en el momento de su valoración.

5.6.- LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL²³

Una de las obligaciones hacendarias más importantes que tienen los ayuntamientos, es aquellas que consiste en presentar sus cuentas públicas ante los Congresos Locales para efectos de su revisión y sanción correspondientes según lo marca el último párrafo de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional.

23 Este tema se basa en los documentos que sobre la Cuenta Pública Municipal formuló el Lic. Humberto Morones Hernández, en colaboración con otros autores, en 1987; y 1991; ambos documentos editados por el Indetec en esos mismos años.



En relación a lo anterior y pretendiendo ser acorde a los propósitos de este trabajo, en los puntos subsiguientes se describirán brevemente algunos de los principales aspectos que tienen que ver con la conceptualización, objetivos y características de la Cuenta Pública Municipal, con la normatividad que la rige, con su estructura y presentación, así como con los procesos de revisión y aprobación tanto internos (Cabildo Municipal) como externos (Congreso Local).

5.6.1.- Concepto y Objetivos

Concepto.

La Cuenta Pública Municipal es el documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. La Cuenta Pública se rinde parcialmente cada mes, bimestre o cuatrimestre según sea el caso de cada entidad federativa, y al final del ejercicio se presentan los resultados obtenidos en todo el ejercicio fiscal.

Este documento refleja la actividad financiera municipal ejercida en un período fiscal que comprende un año. Se trata entonces, de dar cuenta de los resultados obtenidos en materia de servicios públicos, uso del patrimonio, de la forma en que se hayan manejado los asuntos relativos a la constitución de reservas territoriales, planes urbanos y constitución de reservas ecológicas y de las demás funciones que tengan expresión económica o financiera, propias del municipio y tipificadas en las diversas leyes, cuidando que éstas guarden estrecho vínculo con los programas de planeación establecidos por el municipio y elaborados en congruencia con los planes estatales y nacionales.

Por otra parte, el ejercicio del presupuesto público en el gobierno, puede sufrir ajustes respecto a lo autorizado al inicio del ejerci-



cio fiscal. Entonces, el documento de la Cuenta Pública deberá contener también un análisis comparativo de lo autorizado en materia hacendaria en los distintos conceptos respecto a lo ejercido, analizando las diferencias, explicándolas y justificándolas en función de los propios objetivos que se haya planteado la administración municipal en turno y desde luego en función primordialmente de las demandas o necesidades de la población que hayan sido atendidas y por las cuales se hubieran generado dichas diferencias.

Asimismo, la realización de las funciones del municipio se traducen a través de la administración, en resultados, en hechos cuantificables, por ello se puede afirmar que la Cuenta Pública es la evaluación de todas las acciones de gobierno y de la implementación administrativa para llevarlas a cabo durante el ejercicio.

Así, constituye una evaluación de la actividad total del municipio que permite captar, en todos los ámbitos de su actuación: el marco general de desarrollo en que se desenvuelven las relaciones interregionales que se dan en la modalidad del desarrollo regional que se adopte; conocer las políticas económicas y de bienestar social a las que obedecen las diversas acciones del gobierno municipal y que estuvieron vigentes durante ese ejercicio en las localidades que lo conforman; planes, políticas y acciones que a la vez cristalizan en resultados concretos y mensurables a través del ejercicio del Presupuesto Público Municipal.

Objetivos.

Congruente con la naturaleza hacendaria de la Cuenta Pública Municipal, los objetivos de la misma pueden ser agrupados desde los diferentes aspectos en que se enmarca la actividad hacendaria del municipio: el ingreso, el gasto y el patrimonio.



Por el lado de los ingresos municipales pretende presentar la evaluación de los siguientes aspectos:

- ♦ Los principales lineamientos de las políticas de ingresos congruentes con los establecidos en los ámbitos federal y estatal y en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- ♦ La política tributaria adoptada y las estrategias administrativas implementadas para elevar la recaudación.
- ♦ La forma en que se realizó el Presupuesto de Ingresos.
- ♦ La forma en que se aplicó la Ley de Ingresos.
- ♦ Las consideraciones que en materia de ingresos se otorgan en la aplicación de gravámenes a las actividades económicas dentro del municipio con el fin de estimular o desalentar las actividades, reorientando la geografía humana y económica dentro del territorio del municipio, todo en el marco que la ley faculta.
- ♦ El monto total de los ingresos presupuestados y los obtenidos.
- ♦ La estructura que representan los ingresos en atención a la importancia de cada grupo de ingresos como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- ♦ La importancia que representan los ingresos provenientes de las participaciones federales y estatales con motivo de la Coordinación Fiscal.
- ♦ La importancia de los ingresos provenientes de: licencias ya sean para actividades comerciales e industriales que el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite gravar, o bien de licencias para la construcción y aquéllas de naturaleza especial que se otorguen conforme a las disposiciones reglamentarias del municipio.



-
- ◆ La importancia de los recursos provenientes del crédito.
 - ◆ La colaboración ciudadana para el financiamiento de los servicios públicos.
 - ◆ La importancia de la recaudación por concepto de servicios públicos.

En materia de gasto la Cuenta Pública presenta y evalúa:

- * El cumplimiento del Presupuesto de Egresos aprobado por el H. Cabildo.
- * La forma o formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios públicos que se indican en la fracción III del Artículo 115 Constitucional.
- * Si el gasto público se adecuó a las condiciones generales de la economía, al proceso inflacionario; al impacto que sufre el gasto público con la implementación de las políticas federales y estatales en materia de gasto.
- * La forma en que fueron afectadas las diversas partidas de gasto por los ajustes en el proceso económico.
- * La forma en que se afectaron los costos de los productos y servicios que el municipio compra a empresas privadas y al Gobierno.
- * La forma en que el presupuesto público municipal se ajustó a las modalidades en que se ejerció el presupuesto público federal y el estatal, como consecuencia de la coordinación en las acciones gubernamentales de prestación de servicios a los habitantes.

-
- * La validez de las diversas medidas de política implementadas para darle un manejo eficiente al gasto público.
 - * El monto total del gasto público municipal.
 - * La estructura económica del gasto público municipal, destacando el destinado a los servicios públicos como una de las atribuciones que la Constitución Política del país señala a los municipios.
 - * Los gastos en los servicios públicos prioritarios.
 - * La importancia del gasto en las obras públicas de infraestructura para los servicios públicos.
 - * La importancia del gasto que se destina a la nómina.
 - * El monto del gasto destinado al pago de la Deuda Pública Municipal.

En materia de patrimonio la Cuenta Pública Municipal presenta un análisis y evaluación:

- * Del uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.
- * De cómo dichos bienes están destinados a la prestación de los servicios públicos, a los servicios de administración general y a mejorar la calidad de vida.
- * De las políticas ejercidas para evitar la ociosidad en el uso de bienes patrimoniales.
- * Del uso que se esté dando a dichos bienes desde el punto de vista de las funciones de servicio público.
- * Las desviaciones en el aprovechamiento de los bienes patrimoniales.



-
- * De la responsabilidad con que la autoridad municipal haya manejado todos y cada uno de los bienes patrimoniales, con racionalidad sin desviaciones y destinados única y exclusivamente al beneficio de sus habitantes.
 - * De los recursos fiscales que se hayan empleado en el acrecentamiento y la consolidación de los bienes patrimoniales.
 - * De la forma en que hayan sido atendidos: la adquisición, el aprovechamiento y la desincorporación de los bienes patrimoniales.

Por lo anterior, la Cuenta Pública muestra e implica una evaluación de los resultados de la actividad financiera de la administración y del ejercicio de las facultades de los gobiernos municipales, así como un análisis de las cuentas de resultados, es por ello que constituye un informe en lo cuantitativo y en lo cualitativo a la luz de las diversas políticas económicas, financieras y de desarrollo social implementadas por la administración municipal, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

La evaluación de la administración hacendaria que el documento refleja, determina y precisa la importancia y el impacto que se logra, tanto en el propio presupuesto municipal, como en los programas federales de inversión y los programas bipartitas o tripartitas. También comprende el alcance de programas estatales de inversión directa y aquellos en que participa el propio municipio, destacando también el financiamiento municipal con recursos propios, el financiamiento municipal a través del sistema de obras por cooperación, la intervención de otros organismos financieros como los Consejos de Colaboración Municipal, y cualquier otro organismo o mecanismo financiero que bajo cualquier figura jurídica coadyuve al financiamiento del desarrollo municipal, incluyendo a las organizaciones de vecinos.

5.6.2.- Contenido de la Cuenta Pública

Considerando que la Cuenta Pública nace de una obligación constitucional que tienen los Ayuntamientos que cumplir ante la Legislatura Local, es la propia Legislatura la que a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y/o de Glosa, la que establece en base a la normatividad que emite, el contenido informativo y documental comprobatorio que debe comprender la Cuenta Pública.

Dado que la Cuenta Pública Municipal posee una naturaleza de carácter hacendario, el contenido de la misma se basará fundamentalmente en las funciones hacendarias que competen exclusivamente a la Tesorería.

Sin embargo, cabe señalar, que el ejercicio de las funciones hacendarias que competen a la Tesorería en muchas de las ocasiones tiene relación directa con funciones que no son hacendarias y que son realizadas por otras dependencias del Ayuntamiento.

Debido a esto, resulta importante conocer cuáles son las dependencias principales del Ayuntamiento que además de la Tesorería generan información necesaria para la formulación e integración de la cuenta pública municipal, destacándose básicamente las siguientes:

- El Cabildo
- La Presidencia
- La Secretaría General
- Dirección o Departamento de Obras Públicas
- Dirección o Departamento de Servicios Públicos

Tales dependencias tienen como obligación remitir a la Tesorería información no sólo respecto a sus programas, sino también del avance de los mismos, así como de los objetivos y metas alcanzados a efecto de que el Tesorero vaya haciendo acopio y análisis de dicha

información, correlacionándola con las políticas y funciones hacendarias (ingresos, egresos y patrimonio), lo cual debe de permitir la elaboración de un documento coherente que refleje toda la actividad financiera municipal, el cual lo constituye la Cuenta Pública.

Es por ello que aún cuando participen otras dependencias, es la Tesorería Municipal quien juega el papel más preponderante en la conformación de aquella, tanto en lo que se refiere a la recopilación de material y la interrelación que se da entre esta dependencia con los demás órganos de la administración, como por la obligación que tiene de concentrar y analizar todos los elementos que forman parte de la cuenta.

Generalmente y en términos de ley, la Cuenta Pública debe estar constituida por:

- ⇔ Los estados contables, financieros y demás información que muestra el registro de las operaciones de índole hacendario-administrativo derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos.
- ⇔ La incidencia de las mismas operaciones en el activo y pasivo totales, incluyendo el origen y aplicación de recursos, el resultado de las operaciones y los estados detallados de la Deuda Pública Municipal.

De esta manera, la Cuenta Pública en términos generales debe contener en primer término una relación de las operaciones de ingresos y de egresos por concepto de ley y por partidas presupuestales, respectivamente, ejercidas y acumuladas en el período de referencia. Y en segundo término debe señalar y reflejar la descripción y orientación de las diversas políticas financieras, económicas y sociales que se instrumentaron e influyeron en los resultados de ingresos y gastos municipales.



En base a lo anterior, la información que como mínimo debe contener la Cuenta Pública Municipal es la siguiente:

- a) Estados financieros, que pueden ser, entre otros, el estado de posición financiera, el estado de resultados que comprenda el ejercicio presupuestario de ingresos y egresos, y el estado de origen y aplicación de recursos.
- b) Informe de los efectos económicos y sociales que se obtuvieron con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del plan de desarrollo respectivo.
- c) Descripción clara del avance físico-financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno, objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución.
- d) Análisis de los ingresos y gastos reales del ejercicio fiscal a que se refiere la cuenta, comparándolo con el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.
- e) Resumen sobre el alcance de metas y objetivos de los programas, subprogramas o proyectos especiales que se hayan aprobado, especificando en caso de variaciones las causas que las originaron.
- f) Informe sobre ejecución de los recursos por transferencias y aportaciones, especificando los montos, las causas y la finalidad de las erogaciones, así como el destino último de su aplicación.
- g) Informe sobre la situación de la Deuda Pública al finalizar el ejercicio.
- h) Informe desglosado sobre la estructura y monto de los ingresos.



-
- i) Informe desglosado sobre la estructura y monto de los egresos.
 - j) Informe de inversiones realizadas.
 - k) Informe sobre el incremento de los bienes patrimoniales, sus causas y sus medios de adquisición.
 - l) Informe sobre usos y Aprovechamientos de sus bienes.
 - m) Informe sobre la desincorporación de los bienes patrimoniales, sus causas y sus formas.
 - n) Descripción de las principales políticas que en materia de ingresos se hayan implementado, sus características y sus resultados así como las razones que se consideraron para llevarlas a cabo.
 - o) Descripción de las principales políticas que en materia de egresos se implementaron, de sus características y de sus resultados así como de las razones que se consideraron para llevarlas a cabo.
 - p) Descripción de las principales políticas que en materia de patrimonio se implementaron, de sus características y de sus resultados así como de las razones que se consideraron para llevarlas a cabo.
 - q) Descripción de las principales políticas que en materia de obras y servicios públicos se implementaron, de sus características y de sus resultados así como de las razones que se consideraron para llevarlas a cabo.
 - r) Otras informaciones que se crea conveniente agregar o bien que sea obligación proporcionar porque la legislación particular así lo establezca.

Para fines de que la Cuenta Municipal contenga esta información se requiere complementar al documento con una serie de anexos estadísticos o numéricos relativos a todas las operaciones de índole administrativo-financiero que se ejercieron por el Ayuntamiento.

Por último, cabe señalar, que para efectos de la revisión, será necesario que las entidades pongan a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda y glosa, los datos, libros y documentos justificantes y comprobantes de los ingresos y gastos públicos que se hubieren manejado, así como de los programas y subprogramas correspondientes, siendo conveniente que los Ayuntamientos conserven indefinidamente en su poder los libros y registros de contabilidad así como la información financiera correspondiente y los documentos justificantes y comprobantes de la Cuenta Pública.

5.6.3.- Marco Jurídico

Las diversas disposiciones jurídico-normativas que fundamentan y regulan lo concerniente a la Cuenta Pública Municipal, se encuentran contenidas principalmente en los siguientes ordenamientos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Política Estatal; Ley Orgánica del H. Congreso del Estado; Ley Orgánica y/o Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa; Ley Orgánica Municipal; Ley de Hacienda y Ley de Ingresos Municipales.

Dicha legislación es la que establece en forma concreta, qué debe comprender la Cuenta Pública, cómo se debe presentar (bajo qué formalidades y lineamientos), cuándo se debe presentar y quiénes son las autoridades responsables de su formulación, así como de las operaciones e información que la misma comprende.

A continuación se analiza el contenido de las leyes mencionadas con anterioridad, en materia de la Cuenta Pública.



5.6.3.1.- *Constitución Política Federal*

En esta ley se establecen las bases generales a través de las cuales gira el desarrollo y funcionamiento de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Las facultades y funciones del municipio se encuentran debidamente descritas en el texto del Artículo 115 Constitucional.

El último párrafo de la fracción IV del precepto jurídico citado establece la facultad para que las legislaturas locales revisen las Cuentas Públicas Municipales, entrañando en consecuencia la obligación para los Ayuntamientos de formularlas y presentarlas.

En materia hacendaria municipal, dicha fracción señala también cuáles son las fuentes de ingresos que conforman a las haciendas pública municipales, fuentes que son precisadas en las leyes fiscales de estas entidades y que son retomadas para los efectos de la Cuenta Pública, ya que esta última proporciona información acerca de los resultados logrados en materia de ingresos, mismos que son presentado en forma total y en forma particular, es decir, concepto por concepto. Además establece que los Ayuntamientos aprobarán sus propios presupuestos de egresos con base a sus ingresos disponibles. Por otra parte, en la fracción II de dicho artículo se señala que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Asimismo, el máximo ordenamiento en su Artículo 26 establece el fundamento a través del cual, mediante convenios con el Ejecutivo Federal, las entidades federativas y por consiguiente los municipios, participan en las acciones derivadas del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, por lo que su actuación deberá obedecer a programas sujetos a un plan nacional regulador.

Se puede concluir, en que la Constitución Federal, establece la obligación a los municipios para la formulación y presentación de



la Cuenta Pública y regula su actividad hacendaria, en materia de ingresos, egresos y patrimonio, cuyo ejercicio debe estar fundamentado en ley acorde con los objetivos nacionales de planeación y reflejado en la presentación de la Cuenta Pública Municipal.

5.6.3.2.- *Constitución Política Estatal*

Este ordenamiento legal que rige la organización y funcionamiento interno de cada entidad en apego a las bases normativas que la Constitución General señala, dedica generalmente un capítulo relativo a la Administración Municipal en particular.

En este capítulo, las Constituciones Locales consignan los elementos que conforman a la Hacienda Pública Municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los Ayuntamientos y, en algunos casos las facultades y obligaciones tanto de los Ayuntamientos como de sus principales dependencias, así como el número, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio.

Por otra parte, dichas Constituciones consignan también cuáles son las facultades que competen a la Legislatura Local tanto en materia estatal como en materia municipal.

Entre las principales facultades que se le confieren al Poder Legislativo y que además de tener injerencia en la vida municipal, guardan una estrecha relación con la materia del tema en cuestión, se encuentran principalmente las siguientes:

- I. Examinar y sancionar dentro de los plazos señalados por la Ley, las Cuentas Públicas que los Ayuntamientos deben presentarle, comprendiendo dicho examen no sólo el análisis de los resultados de los ingresos obtenidos y de las partidas ejercidas, sino también su exactitud y comprobación conforme a sus respectivos presupuestos.



-
- II. Aprobar y decretar las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales.
 - III. Autorizar a los Ayuntamientos para que éstos puedan celebrar empréstitos, estableciendo las bases a que deberán sujetarse;
 - IV. Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos y en las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidades.

En síntesis, la Constitución del Estado, además de retomar el contenido del Artículo 115 en el título o capítulo dedicado al Municipio, consigna las facultades que se le confieren al Poder Legislativo para la revisión de las Cuentas Públicas Municipales y las demás relacionadas en la materia.

5.6.3.3.- Ley Orgánica del Congreso del Estado

En esta ley se precisa la normatividad que rige la organización y funcionamiento de los cuerpos legislativos; el número de comisiones en que se integra; las facultades que les compete y los órganos administrativos que le auxilian en su labor.

Así pues, esta ley determina entre otras cosas, cuáles son las principales funciones que competen al H. Congreso del Estado y que tienen relación con la administración municipal; siendo éstas, entre otras, el estudio, aprobación y decreto de iniciativas de leyes municipales; vigilar el cumplimiento de las leyes; autorizar la contratación de empréstitos cuya garantía afecte a los ingresos o bienes del municipio; autorizar en los casos en que sea procedente la enajenación de los bienes inmuebles del patrimonio municipal; revisar y sancionar las Cuentas Públicas.

Para el desarrollo, análisis y resolución eficiente y eficaz de los asuntos que le competen al Congreso, éste designa las Comisiones



Permanentes o Especiales que sean necesarias. Además, los Congresos Estatales se apoyan en un órgano de carácter técnico administrativo que les auxilien en la revisión de las Cuentas Públicas y que es precisamente la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa.

Las comisiones deben rendir un dictamen sobre los asuntos de su conocimiento a la mayor brevedad posible después de recibir los expedientes o documentos relativos; y sobre todo tratándose de las Cuentas Públicas, la propia Legislación señala los plazos en que deben de enviárselas los Ayuntamientos, así como los plazos en que la Comisión correspondiente generalmente la Comisión de Inspección o su similar, debe emitir el dictamen correspondiente a su revisión.

En los dictámenes, las comisiones emiten sus juicios sobre los asuntos que traten, fundamentando y concluyendo sobre los resultados analizados así como las proposiciones concretas que en su caso realicen.

Generalmente, queda además establecida la facultad de los congresos para pedir a cualquier oficina o dependencia del municipio todas las aclaraciones y exhibición de documentos que estimen convenientes para el mejor desempeño de las funciones que tienen encomendadas.

Resumiendo, esta Ley en materia de la Cuenta Pública, establece tres aspectos importantes:

- El órgano de apoyo del Congreso del Estado, para revisión de las Cuentas Públicas, siendo la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa.
- Los plazos para su envío a revisión y el de emisión del dictamen correspondiente.



-
- Y la facultad de los Congresos para pedir información comprobatoria a los Ayuntamientos, para la mejor realización de sus labores.

5.6.3.4.- *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa*

Esta ley establece que la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa (órgano técnico dependiente auxiliar del Congreso del Estado), tiene como encargo principal revisar las Cuentas Públicas de los estados y municipios, y rendir un informe sobre los resultados de las mismas a la Comisión Legislativa que corresponda.

La Ley Orgánica de referencia establece, entre otros aspectos, que además de revisar las Cuentas Públicas, corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda y/o de Glosa el desarrollo de otras funciones, que generalmente son:

1. Verificar si las entidades municipales y dependencias que comprende la Cuenta Pública (empresas paramunicipales, u otros organismos creados:
 - a) Realizaron sus operaciones financieras en apego a las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos aprobados, y si cumplieron con las disposiciones que la legislación señale en materia de deuda pública.
 - b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
 - c) Se ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad a las partidas autorizadas.
 - d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento, con la periodicidad y forma establecida por ley.

-
- 2.- Practicar auditoría contables, financieras y administrativas a las oficinas y dependencias que comprenda la Hacienda Pública Municipal, para lo cual procederá a:
 - a) Fiscalizar los subsidios recibidos y otorgados verificando su aplicación al objeto autorizado.
 - b) Ordenar vistas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado eficientemente y de conformidad con las leyes aplicables en la materia.
 - c) Ordenar visitas, inspeccionar obras y comprobar si las inversiones y gastos que fueron presupuestados y aprobados se aplicaron eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados, y en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.
 - 3.- Glosar el ejercicio contable de las Tesorerías Municipales.
 - 4.- Supervisar la impresión y distribución de formas valoradas de la Hacienda Pública Municipal.
 - 5.- Exigir el otorgamiento de la causación para el desempeño del encargo de Tesorero.
 - 6.- Revisar los proyectos de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, (ahora aprobados por los Ayuntamientos), así como los programas y subprogramas del Ayuntamiento.
 - 7.- Revisar y analizar las solicitudes o contratos de financiamiento crediticio.



-
- 8.- Revisar y analizar las reformas a las leyes de ingresos y demás ordenamientos de carácter fiscal, propuestas por los Ayuntamientos.
 - 9.- Vigilar que las transferencias, ampliación o supresión de partidas sean efectivamente cumplidas de acuerdo a las aprobaciones respectivas.
 - 10.-Elaborar estudios económicos, administrativos, contables, fiscales o de índole similar, que requieran las comisiones legislativas.
 - 11.-Prestar asesoría permanente a los municipios en el aspecto contable y administrativo de su hacienda.
 - 12.-Analizar las causas o motivos tanto de las desviaciones presupuestarias como de las partidas excedidas.
 - 13.-Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

En base a lo anterior, la Contaduría por conducto de su titular, debe elaborar y rendir a las Comisiones Legislativas que correspondan, un informe general de la Cuenta Pública Municipal, que contenga comentarios sobre:

- Si la cuenta se presentó de acuerdo a los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- Los resultados de la gestión financiera.
- La comprobación de que las entidades se hayan ajustado a los criterios señalados en las leyes de ingresos y demás leyes fiscales; reglamentos aplicables en la materia y en los presupuestos de egresos.

-
- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
 - el análisis y resultado de las desviaciones presupuestales y partidas excedidas.
 - El resultado final de la revisión de la Cuenta Pública, señalando las irregularidades que se hayan advertido en el ejercicio de la actividad financiera municipal.

Por lo anteriormente expuesto, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y/o Glosa regula en términos generales, todas las funciones de revisión (verificaciones, compulsas, auditorías) de análisis (interpretación del contenido), y de dictamen (emisión del documento para turnarla al Congreso para su sanción).

Por otra parte, las Leyes Orgánicas de las Contadurías Mayores de Hacienda y/o Glosa establecen también en qué consiste y qué deben contener la cuenta Pública, señalando además, las diversas operaciones y documentos que implican su revisión y verificación. Tales aspectos se analizarán y detallarán en el desarrollo del presente trabajo en los puntos respectivos.

5.6.3.5.- *Ley Orgánica Municipal*

Estos ordenamientos legales establecen la normatividad que regula la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos. En dicha ley se señalan cuáles son las dependencias u órganos administrativos principales del ayuntamiento, y las funciones que les competen.

Por lo general, el contenido capitular de tales ordenamientos se refiere a:

- ♦ La integración del Ayuntamiento
- ♦ Las autoridades y sus facultades



-
- ◆ La hacienda pública
 - ◆ El patrimonio municipal.
 - ◆ Las responsabilidades de los servidores públicos.
 - ◆ Los actos administrativos.
 - ◆ Etc.

La Ley Orgánica Municipal constituye pues, el ordenamiento principal de un Ayuntamiento, ya que precisa y detalla la organización general de dichas instituciones, el actuar de sus autoridades, los actos administrativos que deben realizarse para el cumplimiento de las funciones de derecho público y privado de esta instancia de gobierno; los procedimientos administrativos que permiten la ejecución de las labores; la normatividad a que deben sujetarse las facultades y responsabilidades de los servidores públicos municipales, etc.

Por lo tanto, la Ley Orgánica Municipal, establece normas que servirán de base para el desarrollo de las actividades que comprenden la cuenta Pública, actividades implicadas en el ejercicio de la actividad financiera municipal, ya que esta última comprende el dejar registro de operaciones y acciones diversas de la cual se deduce la preparación y elaboración de la cuenta.

5.6.3.6.- *Ley de Hacienda Municipal*

Esta ley de carácter fiscal establece los diversos conceptos que conforman a la hacienda pública municipal, determinando a su vez cuáles son las fuentes de ingresos de los municipios, siendo éstas: los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Dicho ordenamiento legal, conceptúa a la fuente de ingreso, define al objeto, al sujeto y a la base gravable de los diferentes ingresos, establece el concepto de créditos fiscales, las formas legales de extinción tributaria, el procedimiento administrativo de ejecución, los recursos administrativos y en general, las categorías jurídico-



fiscales necesarias para garantizar plenamente la función pública y administrativa de las finanzas públicas municipales.

El quehacer hacendario municipal implica que los funcionarios y empleados públicos se circunscriban no sólo a sus facultades y obligaciones, sino también a los estatutos establecidos en los diversos ordenamientos legales, en este caso, la Ley de Hacienda.

Por consiguiente, el contenido de esta ley es importante en materia de la Cuenta Pública Municipal, ya que ésta debe reflejar por el lado de los ingresos, las recaudaciones obtenidas conforme a las fuentes que la Ley de Hacienda determina, señalando además las políticas fiscales que se instrumentaron para lograr los objetivos alcanzados o los resultados obtenidos. Igualmente, debe de mostrar qué sistema o procedimientos administrativos se implementaron con el objeto de facilitar y simplificar los trámites burocráticos que implica esta parte de la actividad financiera municipal.

5.6.3.7.- Ley de Ingresos Municipal

En esta ley generalmente se establecen las cuotas, las tasas y las tarifas de las diferentes fuentes de ingresos municipales.

La Ley de Ingresos Municipal tiene vigencia anual, es decir, que año con año la Legislatura Local revisa y modifica en caso necesario su estructura, las cantidades concretas de cobro, así como las cuotas, tasas o tarifas que correspondan a los diversos gravámenes y servicios públicos susceptibles de cobro y cuya prestación compete a esta entidad de gobierno.

Así pues, la Ley de Ingresos Municipal es la que regula el aspecto relativo al cobro de los diferentes conceptos de ingresos que la Ley de Hacienda establece.

Deduciendo, en este sentido la Cuenta Pública debe cuidar que el ejercicio y presentación de las diversas operaciones financieras



sean en estricto apego a la Ley de Ingresos. Por otra parte, dicho documento incluiría los proyectos de iniciativas de la ley que hubiere enviado el Ayuntamiento al H. Congreso Estatal, la estimación de ingresos por cada fuente, las modificaciones que durante el ejercicio se hubieran hecho a la Ley de Ingresos, los resultados obtenidos en forma globalizadora, las metas que no se alcanzan en el ejercicio fiscal y el porqué de los resultados.

5.6.3.8.- *Presupuesto Municipal*

Este es un documento de carácter político-financiero que establece el programa de trabajo a desarrollar en un ejercicio fiscal, sus metas y objetivos, así como los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para lograrlos.

De acuerdo a dicho documento presupuestario, es recomendable que la Cuenta Pública refleje como mínimo lo siguiente:

- ◆ Un desglose del gasto por partida presupuestal.
- ◆ Un análisis presupuestario.
- ◆ Un desglose de las inversiones en construcciones.
- ◆ Un desglose del gasto por programa y por dependencia.
- ◆ Un resumen mensual del gasto público.
- ◆ Las políticas, lineamientos y principales criterios que se aplicaron en materia de gasto.
- ◆ Un análisis de partidas excedidas y en general de las modificaciones presupuestarias habidas durante el año.
- ◆ El avance físico-financiero del programa de trabajo desarrollado.

5.6.4.- **Formulación de la Cuenta Pública**

El proceso de la formulación de la Cuenta Pública Anual comprende generalmente tres etapas : 1) Recopilación y Sistematización de Información; 2) Elaboración de Anexos, y 3) Integración y Presentación de la Cuenta.

Las actividades principales que comprende cada una de estas etapas, son:

2) Elaboración de Anexos

PRINCIPALES ANEXOS, GRÁFICAS Y CUADROS ESTADÍSTICOS :

- Resumen de ingresos totales.
- Resumen de ingresos derivados por cada rubro de ingresos (In puestos, Derechos, . . .).
- Análisis presupuestario de ingresos.
- Resumen del Gasto Total.
- Resumen del Gasto por Capítulo Presupuestal, por Programa o por Dependencia (según las clasificaciones que se manejen).
- Análisis Presupuestario de egreso.
- Análisis de las Partidas ejercidas más significativas.
- Estado de Origen y Aplicación de Recursos del Ejercicio Fiscal.
- Relación de las Obras Públicas Ejecutadas.
- Descripción de los Principales Bienes cuyo Gasto de Inversión permitió incrementar el Patrimonio y atender necesidades de servicios.
- Estado de Deuda Pública.
- Estado de Posición Financiera.
- Otros.

3) Integración y Presentación de la Cuenta

REDACCIÓN QUE DESCRIBA, RELACIONE O INCORPORE EN SU CASO :

- El entorno socio-económico en que se desarrolló el manejo de las finanzas municipales.
- Los Principales Políticas Federales y las variables económicas que impactaron en el ejercicio financiero del municipio.
- Los resultados generales que se alcanzaron con el ejercicio del presupuesto, así como las causas que los originaron.
- Los anexos, gráficas y cuadros estadísticos que muestran los resultados cuantitativos de las operaciones financieras realizadas.
- Los anexos referentes a la documentación con probatoria que se agrega por separado al documento.

ACTIVIDADES PRINCIPALES

1) Recopilación y Sistematización de la Información

1. Captación (recopilación) de información hacendaria y programática.
2. Ordenación de la información de acuerdo a su tipo y al orden cronológico en que se suscitaron las operaciones correspondientes.
3. Clasificación y análisis de la información para detectar los aspectos más relevantes que habrán de incorporarse a la cuenta pública.



5.6.5.- Proceso de Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública.

Una vez que el Tesorero Municipal ha formulado la Cuenta Pública (Anual), la presenta ante el C. Presidente Municipal para su revisión y consideración; en esta fase, el Presidente podrá redefinir algunos aspectos relacionados con la presentación y justificación de la cuenta, e incluso podrá solicitarle al Tesorero, proceda a efectuar correcciones o complementaciones que estime pertinente.

Habiéndose ajustado la presentación de la cuenta pública a los términos legales existentes así como a los lineamientos del Presidente Municipal, éste procederá a remitir dicho documento ante los órganos competentes para su revisión y sanción correspondiente, siendo dichos órganos, en lo interno el Cabildo Municipal, y en lo externo el H. Congreso del Estado.

El proceso de aprobación interna normalmente se da conforme se indica en el esquema siguiente: (Figura No. 20)

Figura No.20

PROCESO ADMINISTRATIVO O INTERNO DE APROBACION DE LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL.

DEPENDENCIA U ORGANOD EL AYUNTAMIENTO .	FUNCIONES
TESORERIA	FORMULA LA CUENTA PÚBLICA Y LA SOMETE A CONSIDERACIONES DEL C. PRESIDENTE MUNICIPAL.
PRESIDENCIA MUNICIPAL	EXAMINA LA CUENTA, ORDENA ENMIENDAS Y PRESENTA EL DOCUMENTO AL CABILDO .
CABILDO	SE RECIBE DOCUMENTO Y SE TURNA A LA COMISION EJECUTIVA CO RRESPONDIENTE .
COMISION EJECUTIVA	ANALIZA, REvisa Y EVALÚA LA CUENTA PÚBLICA Y EMITE DIC TAM EN QUE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL CABILDO .
CABILDO	EL CABILDO EN PLENO ANALIZA, DISCUTE Y EVALÚA TANTO EL DIC TAM EN DE LA COMISION EJECUTIVA COMO EL PRO PIDO CUM EN TO DE CUENTA PUBLICA; EN CASO DE SU APRO BACIÓN , EM ITE EL ACUERDO DE CABILDO CO RRESPONDIENTE .



El proceso legislativo o externo de aprobación de la cuenta pública implica también (como en el caso anterior) el desarrollo de actividades de revisión, análisis y evaluación de dicho documento financiero-hacendario; sin embargo, en este caso, la tarea técnico-legislativa correspondiente, se realiza a través de tres grandes etapas:

<p>1ª Etapa (Contaduría Mayor de Hacienda)</p>	<p>⇒</p>	<p>Revisión y Análisis por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda .</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se realizan trabajos de auditoría CONTABLE . ● Se realizan trabajos de auditoría al PATRIMONIO D . ● Se realizan trabajos de auditoría a la OBRA PÚBLICA . ● Se emite un pliego de observaciones y recomendaciones. ● Se emite dictamen de auditoría .
<p>2ª Etapa (Comisión Legislativa).</p>	<p>⇒</p>	<p>Revisión, Análisis y Evaluación por parte de la Comisión Legislativa que corresponda en cada entidad .</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se revisa y analiza el dictamen de auditoría y se contrasta con el documento de cuenta pública . ● Emite Dictamen (si éste es aprobatorio , prácticamente se convierte en la iniciativa de Decreto de Aprobación de la cuenta correspondiente .
<p>3ª Etapa (Asamblea General del H. Congreso Local.</p>	<p>⇒</p>	<p>Análisis, Discute y Evalúa : El Dictamen de Auditoría , así como el dictamen de la Comisión Legislativa y en su caso aprueba la Cuenta Pública emitiendo el decreto respectivo , para luego turnarlo al Ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente .</p>

5.6.6.- Responsabilidades del Tesorero Municipal.

Sin duda alguna, la Cuenta Pública constituye el principal instrumento que permite evaluar el manejo hacendario municipal llevado a cabo en un ejercicio fiscal determinado, y en donde lleva un



papel determinante, la figura del Tesorero Municipal. Dicho funcionario tiene una gran responsabilidad en la materia toda vez que:

- Es el responsable principal del manejo de las finanzas municipales.
- Es el responsable de formular la cuenta pública.
- Es el responsable de cuidar que las operaciones del gasto se ajusten al presupuesto de egresos autorizado.
- Es el responsable de recaudar los ingresos con base a lo que al efecto establezcan las leyes fiscales correspondientes.
- Es el responsable de comprobar documentalmente y en términos de ley: la captación de ingresos, el ejercicio del gasto, el manejo de la deuda pública y la integración y actualización de los inventarios patrimoniales.
- Es el responsable de responder a las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda con respecto a la cuenta pública.

Cabe señalar que no obstante sea aprobada (por el H. Congreso Local) la cuenta pública de un Municipio, la responsabilidad del Tesorero (si es que da lugar a ello) no se libera en todo su contexto con el finiquito que hubiese extendido la Contaduría Mayor de Hacienda, pues dicho funcionario (al igual que otros) puede ser objeto no solo de responsabilidades administrativas, sino también de índole político, civil y penal, en cuyo caso su sanción y prescripción se da conforme a las leyes de la materia.

CAPITULO 6

Normatividad Sobre la Hacienda Pública Municipal

El propósito fundamental de este apartado, es el de presentar una síntesis de las principales disposiciones legales de los ámbitos federal, estatal y municipal, que inciden en la hacienda pública de este último nivel de gobierno, ya sea fundamentando su estructura, o bien regulando su funcionamiento.

6.1.- NORMATIVIDAD FEDERAL

Las principales leyes o disposiciones federales que tienen que ver con la hacienda pública de los municipios, son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley de Coordinación Fiscal y sus Convenios y Anexos (LCF).
- Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).

6.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Es el ordenamiento legal máximo que fundamenta y regula a la hacienda pública municipal. Contiene disposiciones hacendarias



exclusivas para los municipios, así como disposiciones hacendarias válidas para cualquier nivel de gobierno, a saber: (Figura No. 21).

ART. 31.- Este artículo establece en su fracción IV que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, Distrito Federal, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ART. 36.- Este artículo en su fracción I establece que es obligación de los ciudadanos de la República «Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista,...»

Respecto a esta disposición, cabe señalar que el registro catastral constituye un apoyo fundamental para la determinación y control de las contribuciones inmobiliarias que tiene como base ya sea el valor de la propiedad (Impuesto Predial, Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; Impuesto por Plusvalía, etc.), o bien los cambios físicos o jurídicos que se realicen con relación a la misma (Derechos por Mejoras, Divisiones, Fraccionamientos, Fusiones, etc.).

ART. 73.- Este artículo trata entre otros asuntos, lo relativo a la facultad tributaria (entendida ésta como la capacidad de imponer tributos) del Congreso de la Unión en materias exclusivas de la federación. (Fracción XXIX, numerales del 1 al 15).

En dicha fracción se indica además que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones llamadas especiales, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine. Aclara que serán

las legislaturas locales quienes fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

ART. 115.- Este es el artículo de mayor trascendencia e importancia para los municipios, toda vez que no solo es el fundamento máximo de la integración y libre administración de su hacienda pública, sino que además, es el postulado que da vida jurídica al municipio.

Dicho artículo señala que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; precisa además, que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Con base en dicho ordenamiento se puede señalar que el municipio es libre y autónomo y que cuenta con personalidad jurídica propia para ejercer cualquier acto o derecho en los términos y condiciones que las propias leyes le señalen.

En materia hacendaria, que es la que nos ocupa, dicho artículo es fundamental para los municipios, toda vez que señala:

- Que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley (Fracción II).
- Que los municipios administrarán libremente su hacienda (Fracción IV).
- Cómo se forma (integra) su hacienda pública (Fracc. IV).
 - Del rendimiento de los bienes que les pertenezcan (Fracc. IV, 1er. Párrafo).



-
- De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (Fracc. IV, 1er. Párrafo).
 - De las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tengan por base del cambio de valor de los inmuebles. (Fracc. IV-a)¹
 - De las participaciones federales (Fracc. IV-b).
 - De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (Fracc. IV-c).
- Que «las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones». (Fracc. IV-penúltimo párrafo).
- Que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas (Fracc. IV-último párrafo).
- Que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (Fracc. IV, último párrafo).

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

Además de estas disposiciones constitucionales que inciden sobre la hacienda pública municipal, existen otras que establecen prohibiciones hacendarias específicas para los estados y municipios, tal es el caso de los artículo 117 y 118 de nuestra Carta Magna.

ART. 117.- «Los Estados no pueden, en ningún caso: (...)

- IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que es-

tablezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

ART. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

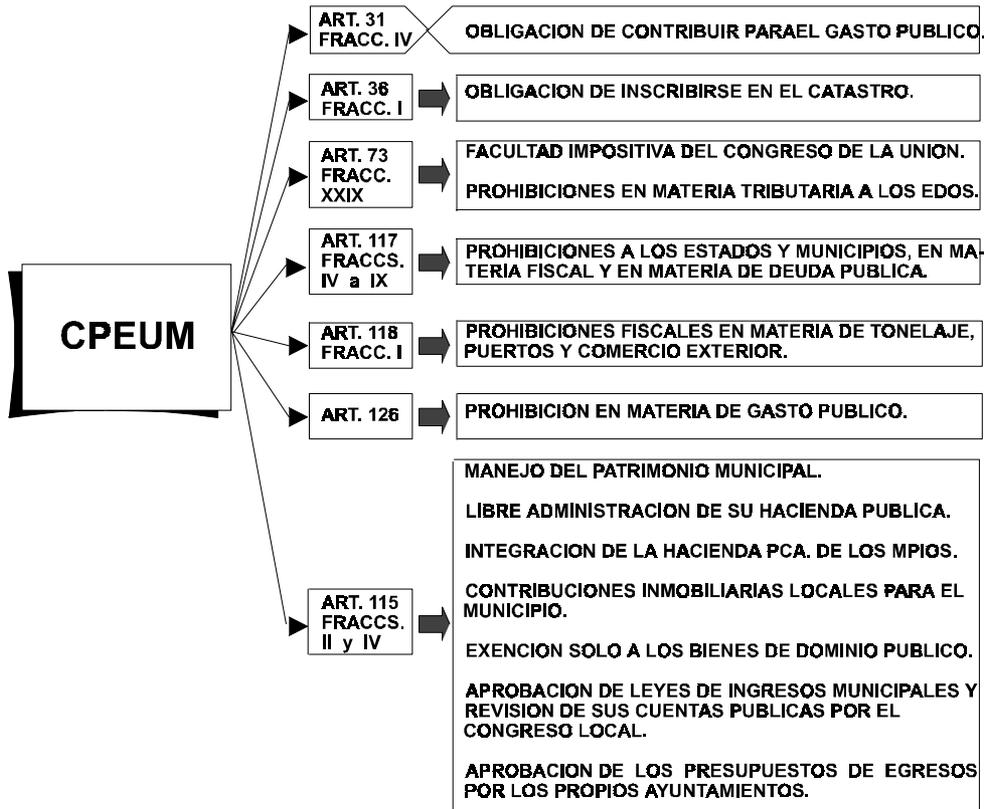
I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones»

...

Finalmente, podríamos señalar al artículo 126 como otra disposición constitucional importante que incide en el ámbito hacendario municipal, toda vez que dicho artículo establece textualmente que:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”

FIGURA No. 21
PRINCIPALES DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE INCIDEN
EN LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL



6.1.2.- Ley de Coordinación Fiscal, sus Convenios y Anexos

Esta ley tiene por objeto «coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento» (Art. 1º L.C.F.).



Dicha ley aunada a otros ordenamientos del S.N.C.F. (Convenio de Adhesión, Convenio de Colaboración Administrativa, Anexos a los Convenios, Declaratorias de Coordinación en rubros específicos, etc.) implica para los municipios: suspender determinados gravámenes locales; participar en ingresos federales; prohibiciones impositivas; adecuar la estructura de ciertos impuestos, a la estructura de sus homólogos federales; también implica colaborar con la federación en la administración de algunas de sus fuentes de ingresos, como los Derechos Fiscales por el Uso o Goce de la Zona Marítimo-Terrestre, y las Multas Administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.

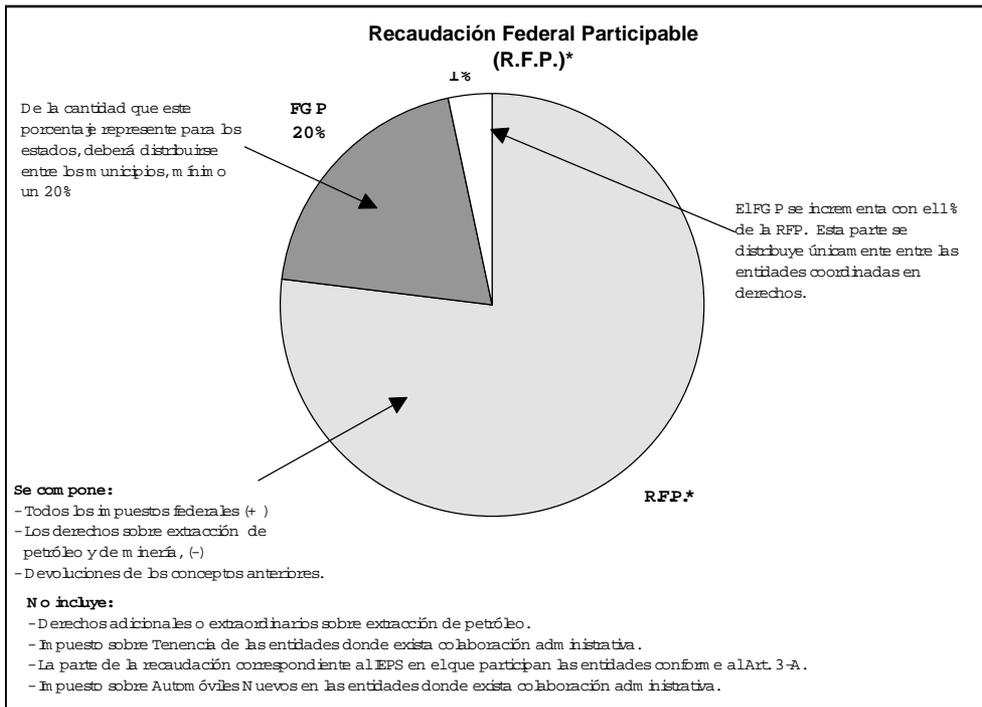
De manera más específica, los aspectos principales que la Ley de Coordinación Fiscal, convenios y anexos, contienen en relación al ámbito hacendario municipal, son:

En materia de participaciones:

- La L.C.F. establece dos fondos de participaciones: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). De acuerdo con el Artículo 2º de la ley, el FGP se integra con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP); se incrementa con un 1% de la propia RFP en el ejercicio, lo cual corresponde exclusivamente a las entidades y sus municipios, que hubieren suscrito declaratoria de coordinación en materia de derechos. (figura No. 22).

Figura No. 22

Fondo General de Participaciones



El Fondo General de Participaciones también se adiciona con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de bases especiales de tributación. Dicho monto es actualizado en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución del fondo.

Con base en lo establecido en el propio artículo 2º, el FGP se distribuye de la siguiente manera: (Figura No. 23)



-
- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad.
 - II. El 45.17% en los términos del Artículo 3º de la Ley (Dicho artículo establece una fórmula para obtener el coeficiente de participaciones que de esta parte del FGP, corresponderá a cada entidad federativa.

Los elementos y variables que incluye la fórmula, son:

- Coeficiente de participación de la entidad, en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
 - Impuestos asignables* de la entidad, en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
 - Impuestos asignables de la entidad, en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
- III. El 9.66% restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, de las dos fracciones antes señaladas.

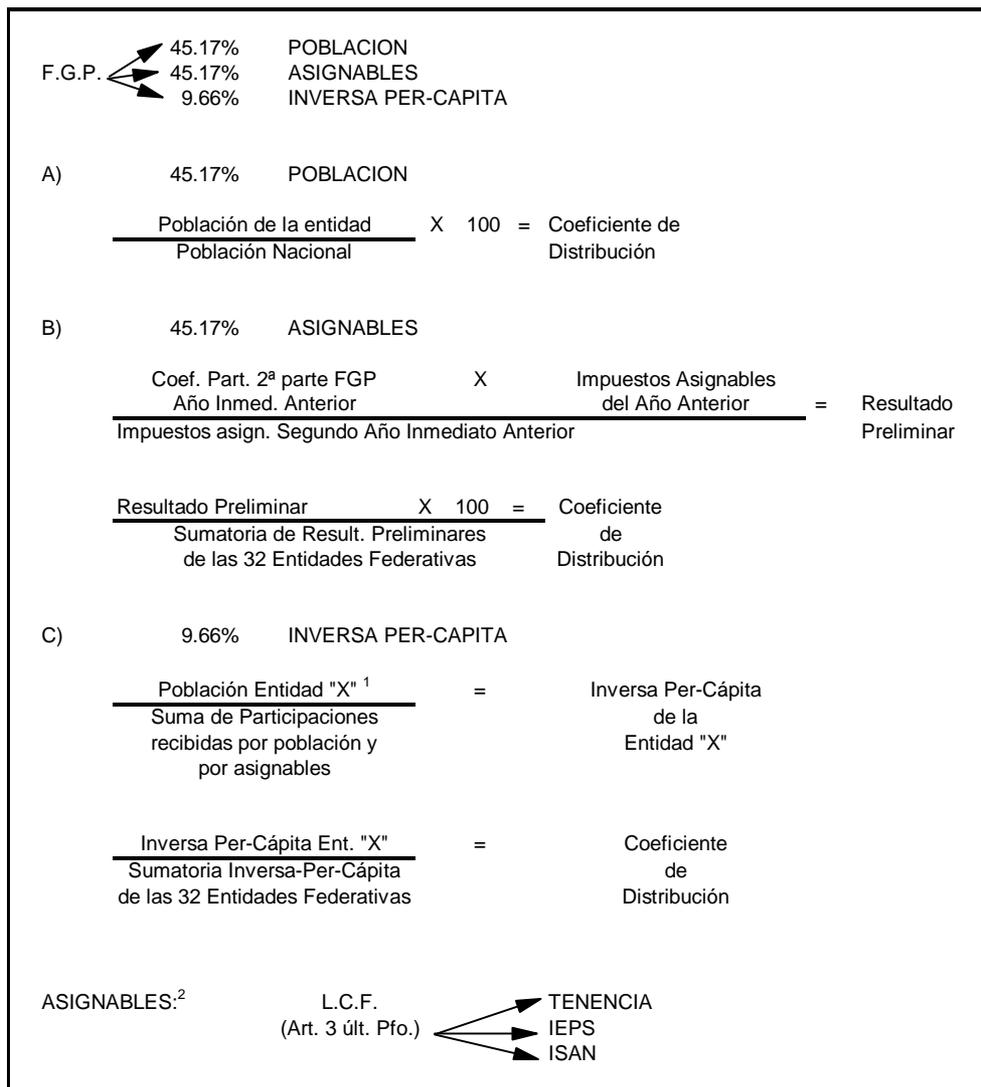
Del total de las participaciones que reciba el estado por concepto del FGP incluyendo sus incrementos, entregará a sus municipios, como mínimo el 20%. La distribución correspondiente se hará con base en las disposiciones de carácter general que establezca la propia legislatura local (Art. 6º de la L.C.F.).

Por lo que respecta al Fondo de Fomento Municipal (FFM) cabe señalar que la fracción III del artículo 2-A de la L.C.F. precisa que del 1% de la recaudación federal participable, el 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal, y el 83.2% restante incrementará dicho Fondo de

* Los impuestos asignables a que se refiere la Ley, son: Impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.

Figura No. 23

Integración y Distribución del F.G.P.



¹ Última información que el INEGI dé a conocer al iniciarse cada ejercicio.

² Con relación al ISAN, para 1995 y 1996 se considerará la información que proporcionen los fabricantes, ensambladores y distribuidores de automóviles nuevos conforme el Art. 13 LISAN, a cuyos precios se aplicará tarifa del Art. 3 LISAN. (Impuesto virtual)



Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE_t^i = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el que se efectúe el cálculo.

TA = Suma de A^i

i = Cada Entidad.

A^i = $\frac{(CE_{t-1}^i)(IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}^i}$

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúe el cálculo.

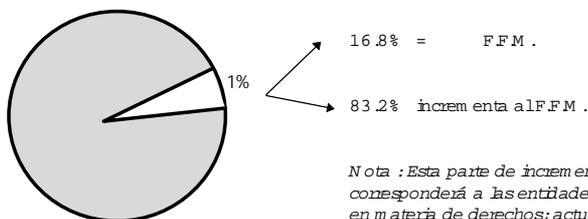
$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

A continuación se presenta la Figura No. 24 que nos muestra los porcentajes de la Recaudación Federal Participable que integran el FFM, así como una simplificación de la Fórmula que la LCF establece para distribuir dicho fondo. Posterior a dicha figura, presentamos un ejemplo hipotético para obtener el coeficiente de distribución de una determinada entidad federativa.

Figura No. 24

Integración y Distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM)

Integración: Art. 2-A, Fracción III LCF.



Nota: Esta parte de incremento sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos; actualmente todas se cuentan coordinadas.

Distribución: Art. 2-A, Fracción III, Inc. A) y b)

$$\frac{\text{Coef. Distrib. FFM año inmediato anterior} \times \text{Recaudación local de predial y agua en la entidad, año inmediato anterior}}{\text{Recaudación predial y agua en la entidad en el segundo año inmediato anterior}} = \text{Resultado Preliminar}$$

$$\frac{\text{Resultado preliminar}}{\text{Sumatoria de resultado preliminar de las 32 entidades federativas}} \times 100 = \text{Coeficiente de Distribución}$$

Ejemplo de Distribución del FFM a Nivel Entidad

Planteamiento: Determinar Coeficiente de Distribución 1998 para la Entidad i.

Datos:

Coeficiente Distribución año inmediato anterior	1997	2.571486%
Recaudación Predial y Agua en año inmediato anterior	1997	196,403*
Recaudación Predial y Agua segundo año inmediato anterior	1996	100,000*
Sumatoria de Resultados Preliminares 31 Entidades		169.1125169

$$\frac{1997 \quad 2.571486 \times 196,403}{1996 \quad 100,000} = \boxed{5.050476} \rightarrow \text{Resultado Preliminar}$$

$$\frac{5.050476 \times 100}{174.1629929} = \boxed{2.899857} \rightarrow \text{Coeficiente de Distribución 1998}$$

* Cifras en Miles de Pesos

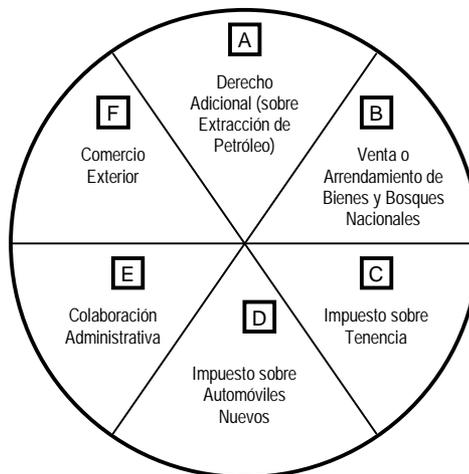


Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.

A continuación se muestran otros conceptos participables:

Otros Conceptos Participables



- A** → 3.17% Del Derecho Adicional sobre la extracción de petróleo. Participación exclusiva para municipios colindantes
- B** → Las entidades recibirán el 50% de la recaudación que la Federación obtenga por la venta, arrendamiento o explotación de Bienes y Bosques Nacionales (Art. 2º, penúltimo párrafo).
- C** → 100% de la recaudación de Tenencia para los Estados; de la cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios. (Art. 2º ICF).
- D** → 100% de la recaudación del IAN para los Estados, de la cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios. (Art. 2º ICF).
- E** → Colaboración Administrativa:
 - Recaudación por Derechos de la ZFM T: 10% al Estado, 80% al Municipio, 10% a la Federación. (Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa).
 - Recaudación de multas impuestas por Autoridades Administrativas Federales No Fiscales.
 - 98% al Estado (el 90% será para el Municipio en caso que éste las recaudara).
- F** → Comercio Exterior: 0.136% RFP Municipios colindantes con la frontera o los litorales.. (Art. 2-A-Fracc. I).



A continuación se presenta un resumen de las participaciones a municipios, así como de los plazos que la Ley de Coordinación Fiscal establece para su entrega:

Resumen de las Participaciones al Municipio

- a.- Mínimo 20% de lo que le corresponda a c/ent. del F.G.P. y de sus incrementos
- b.- 100% del F.F.M.
- c.- Mínimo 20% de lo que corresponda a la entidad por concepto de TERCERÍA
- d.- Mínimo 20% de lo que corresponda a la entidad por concepto de ISAN
- e.- Mínimo 20% de lo que reciba la entidad por concepto de IEPS

20%	Rec. IEPS Cerveza y bebidas alcohólicas	→ 20% Municipios
8%	Rec. IEPS Tabacos	

e.- Reserva de Contingencia (Art. 4)

0.25% R.F.P.
 90% Mensual
 10% Al cierre del ejercicio

- Para garantizar a las entidades un crecimiento en las participaciones igual de la R.F.P.
- Participaciones a municipios conforme Art. 4 párr. 4to. (Coeficiente participación efectiva: de menor a mayor).

f.- Por la Colaboración Administrativa.

- Multas Federales impuestas por Autoridades Administrativas No Fiscales.
 90% Rec. Municipio
 8% Rec. Estado
 2% Rec. Federación
Fundamento: Convenio de Colaboración Administrativa y Anexo No. 2 del Convenio.

- Derechos ZFM T
 (p/entidades y municipios con ZFM T)
 80% Rec. Municipio ZFM T
 10% Rec. Estado ZFM T
 10% Rec. Federación
Fundamento: Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa.

g.- Otros conceptos participables (Art. 2-A fracc. I y II)

- * 0.136% R.F.P. (Comercio Ext.) para Municipios Colim., Frontera...
- * 3.17% Derecho Adic. S/Extracc. Petróleo p/Municipios Colim., Frontera...



Plazos para la Entrega de Participaciones (Art. 7 L.C.F.)

- * *El FG P se determina por cada ejercicio fiscal.*
 - * *Provisionalmente se hace un cálculo mensual, considerando la RFP obtenida en el mes inmediato anterior.*
 - * *Dentro del mismo mes en que se realizan los cálculos, las entidades reciben las cantidades en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.*
 - * *Ajustes cuatrimestrales.*
 - * *Las diferencias resultantes se liquidan dentro de los dos meses siguientes.*
 - * *A más tardar dentro de los cinco meses siguientes de cada ejercicio se determinan las participaciones correspondientes, formulándose las liquidaciones que procedan.*
 - * *Durante los primeros cinco meses de ejercicio las participaciones del FG P; fracc. II, Artículo 2, así como las del 2-A, fracc. I y III, del 3-A se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.*
 - * *Las participaciones a municipios se entregarán dentro de los cinco días siguientes a aquélen que el Estado las reciba. (Art. 6 L.C.F.)*
-

En materia de Derogación o Suspensión de Gravámenes municipales:

Uno de los efectos más importantes de la coordinación fiscal para los municipios, es el referente a la suspensión o derogación de gravámenes municipales. Dicha suspensión o derogación puede ser obligatoria para determinados gravámenes, o bien de carácter "potestativo" sobre determinadas materias impositivas. De manera sencilla se entiende por «obligatoriedad» de la suspensión o derogación, cuando ésta constituye una condicionante de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.); en cambio la suspensión o derogación «potestativa» significará para los propósitos de este trabajo, como aquella que queda a voluntad de las entidades (y de sus municipios) el acatarla o no (ejemplo: coordinación en

derechos). Es decir, una entidad puede estar o no coordinada en materia de derechos, sin que ello le signifique no estar adherida al Sistema de Coordinación Fiscal en general.

Suspensión o Derogación Obligatoria de Gravámenes.

A) Impuestos Locales o Municipales Sobre:

En materia del Impuesto al Valor Agregado:²

- Actos o actividades por las que deba pagarse el I.V.A. o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten o sean de los señalados en los artículos 2^o-A y 2^o-C de la Ley del I.V.A.
- Enajenación de títulos de crédito.
- El uso o goce de casa-habitación.

Excepciones:

- La prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.
- La propiedad o posesión del suelo o construcciones: La transmisión de la propiedad de los mismos, o sobre plusvalía o mejora específica de la propiedad.

2 Artículo 41 de la Ley de I.V.A.



En materia de Renta o Patrimonio de las Empresas:

- Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquíes acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas. (Esta excepción entrará en vigor a partir del 1º de Enero de 1997).

En materia de Rendimientos o Instrumentos Crediticios:

- Los intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

En materia de Participaciones:

- Impuestos Locales o Municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales.

En materia de Producciones o Consumos Especiales:³

- Actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- Actos de organización de los contribuyentes del IEPS.
- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del IEPS.

3 Artículo 27 de la Ley del IEPS.

En materia de Tenencia o Uso de Vehículos:⁴

- Tenencia o uso de vehículos especificados en la Ley del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos. (A partir del 1º de Enero de 1997, las entidades federativas podrán establecer un impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de cualquier modelo).
- B) Impuestos, Contribuciones o Gravámenes Locales o Municipales cualesquiera que sea su origen o denominación, sobre:**

En materia de Energía Eléctrica:

- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica, y sobre capitales invertidos con estos fines.
- Actos de organización de empresas generadoras importadoras de energía eléctrica.
- Expedición y emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones y obligaciones y operaciones relativas a los mismos.
- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban dichas empresas.

Excepciones:

- El impuesto a la propiedad privada que grava la tierra pero no la mejora, y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras; así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

4 Artículo 15 de la Ley del ITUV.

C) Gravámenes Locales o Municipales sobre la Producción, Enajenación o Tenencia de:

En materia Alimentaria:⁵

- Animales y Vegetales.
- Los siguientes alimentos:
 - Carne en estado natural
 - Tortillas, pan, masa y harina (maíz o trigo)
 - Leche natural y huevo (cualquier presentación)
 - Azúcar, mascabado y piloncillo
 - Sal
 - Agua no gaseosa ni compuesta
 - Aceite vegetal comestible (excepto de oliva)
 - Café molido, soluble o tostado (sólo o con azúcar)
 - Chiles envasados
 - Jamón cocido, longaniza, queso de puerco, chorizo y salchichas
 - Pulpa de pescado congelada y empanizada
 - Atún y sardina anchoveta en conserva

⁵ Anexo No. 3 o 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

-
- Pastas alimenticias para sopa
 - Crema, mantequilla y queso derivados de la leche
 - Puré de tomate en conserva
 - Manteca de origen animal y vegetal
 - Margarina
 - Frutas en conserva, en mermelada, en ate o en jalea
 - Hortalizas en conserva
 - Granos de elote o de maíz en conserva

Suspensión o Derogación Potestativa.

Derechos Locales⁶ o Municipales Sobre:⁷

En materia de Licencias:

- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general Concesiones, Permisos o Autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales e industriales y de prestación de servicios; asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario.

6 Se consideran «derechos» las contribuciones locales que tengan estas características, conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

7 Artículo 10-A y 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

Excepciones:

- Licencias de construcción.
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas.
- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de T.V., radio, periódicos y revistas.

En materia de Registros:

- Registro y cualquier acto relacionado con los mismos.

Excepciones:

- Registro Civil.
- Registro de la propiedad y el comercio.
- Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total.

En materia de Vías Públicas:

- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.

Excepciones:

- Derechos de estacionamiento de vehículos.
- Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.
- Uso de la vía pública por el uso o tenencia de anuncios.

En materia de Inspección y Vigilancia:

- En general actos de inspección o vigilancia.

Carga Fiscal Uniforme:

- Los derechos locales o municipales cuyo establecimiento o aplicación está permitido, no pueden ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos por: Licencias de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, licencias para placas y tarjetas para la circulación de vehículos, y derechos de fraccionar o lotificar terrenos, licencias para conducir vehículos, licencias para los estacionamientos de éstos, giros o expendios de enajenación de bebidas alcohólicas, licencias para colocar anuncios, así como los derechos de estacionamiento de vehículos y el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes.

En materia de Colaboración Administrativa:

La colaboración administrativa intergubernamental en materia fiscal, es uno de los propósitos primordiales del S.N.C.F. Para tal efecto, dicho sistema comprende la suscripción de Convenios de Colaboración Administrativa entre la federación y los estados, para que estos últimos (o sus municipios) administren total o parcialmen-

te determinadas fuentes de ingresos federales, a cambio desde luego, de una participación en los ingresos que las propias fuentes generen.

En el caso concreto de los municipios, cabe señalar que éstos participan principalmente en la administración de los derechos de otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre; así como las multas federales impuestas por autoridades administrativas no fiscales.

La colaboración administrativa respecto a los derechos por la concesión del uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre (ZFMT), encuentra su fundamento en los artículos 13, 14 y 15 de la L.C.F., en el Convenio de Colaboración Administrativa y particularmente en el Anexo No. 1 a dicho Convenio. De los ingresos recaudados, el 80% es para los municipios con ZFMT, 10% para los estados y el 10% restante para la federación. Es conveniente señalar que si los Derechos de la ZFMT son administrados por el Estado, éste deberá de cualquier manera entregar a los Municipios respectivos el 80% de lo recaudado.

Por su parte la colaboración administrativa en la recaudación de las multas federales impuestas por autoridades administrativas no fiscales, encuentra su fundamento también en los artículos 13, 14 y 15 de la L.C.F. y en su propio Convenio de Colaboración Administrativa, el cual establece entre otros aspectos, que el 90% de lo recaudado será para el municipio que administre las multas, el 8% para el estado y el 2% restante para la federación. En caso de que sea el estado quien administre dicho concepto de ingresos, corresponderá al mismo, el 98% de la recaudación que hubiese obtenido.

6.1.3.- Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)

Esta ley establece que el patrimonio nacional se compone, tanto de bienes de dominio público como de bienes de dominio priva-

do. Define además cuáles son unos y otros, así como sus respectivas características, e indica que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es la encargada del control del patrimonio federal. (Figura No. 25)

Figura No. 25

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	
Art. 1.- Patrimonio Federal	<ul style="list-style-type: none">B.D. PUB.B.D. PRIV.
Art. 2.- Bienes de Dominio Público	<ul style="list-style-type: none">Los señalados en el Art. 27 Const., Párrs. 4to., 5to., 8vo., y 42-MLos de la Fracc. II del Art. 27 Const.Immuebles destinados a un servicio públicoLos de uso común...
Art. 3.- Bienes de Dominio Privado	
Art. 16 Características de los Bienes de Dominio Público	<ul style="list-style-type: none">InalienablesImprescriptiblesInembargables
Art. 29.- Bienes de Uso Común	<ul style="list-style-type: none">Las playas marítimasLa ZFM TLos puertosLos caminos, carreteras y puertos...Plazas, parques públicos...
Art. 34.- Bienes destinados a un Servicio Público	<ul style="list-style-type: none">Immuebles utilizados por el Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo.Immuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.Los Immuebles de los organismos descentralizados. (Fracc. VI), excepto los destinados a oficinas administrativas, o a propósitos distintos a los de su objeto.
Art. 49.- ZFM T.	
Art. 58.- Características de los Immuebles de Dominio Privado	<ul style="list-style-type: none">EnajenablesPremutablesArrendables
Art. 60.- Los Immuebles de Dominio Privado son además:	<ul style="list-style-type: none">InembargablesImprescriptibles
Art. 79.- Los Bienes Muebles de Dominio Privado son:	<ul style="list-style-type: none">Enajenables
Art. 80.- Los Muebles de Dominio Privado son:	<ul style="list-style-type: none">InembargablesPrescriptibles



Tal ordenamiento incide en alguna medida en la hacienda pública municipal, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del impuesto predial cuando se trate de bienes de la federación y de sus organismos descentralizados. Es bien sabido que el predial grava en sí a la propiedad inmueble en general, sin embargo, la Constitución General deja exentos a los bienes de dominio público ya sea de la federación, de los estados o de los municipios, por lo que es necesario que se conozca con precisión qué bienes quedan comprendidos en esa regla, y para tal efecto la LGBN ayuda a su clarificación.

6.2.- NORMATIVIDAD ESTATAL.

Entre los principales ordenamientos legales de competencia estatal que inciden sobre las haciendas públicas de los municipios, encontramos: la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del H. Congreso Local, la Ley Orgánica y/o Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Catastro, y la Ley de Deuda Pública.

En los estados, generalmente se observan todas y cada una de las leyes antes señaladas. Su contenido esencial es muy similar, tratándose de la entidad que sea; sin embargo, ya en lo particular, la legislación de cada estado contempla disposiciones que atienden de manera específica a características —normativas, administrativas, económicas, sociales, etcétera— propias de la entidad de que se trate; por esta razón, a continuación procederemos únicamente a señalar de manera muy sucinta tanto el objetivo fundamental de cada ley, como aquellos aspectos generales que las mismas tienen en relación a los asuntos hacendarios de los municipios.

6.2.1.- Constitución Política del Estado (CPE)

Generalmente las Constituciones locales contemplan un apartado especial referente a los municipios, en donde establecen que la hacienda pública de este nivel de gobierno será administrada libremente por los Ayuntamientos y que se formará por las contribuciones que la le-

gislatura del estado establezca en su favor, y que en todo caso percibirá las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, las participaciones que en términos de ley le correspondan, así como aquellos ingresos que deriven de los servicios públicos a su cargo.

Otras disposiciones que las Constituciones locales contemplan con relación a la hacienda municipal, son aquellas que se refieren a las facultades que el Congreso del Estado tiene para autorizar a los municipios: la enajenación de bienes inmuebles de su propiedad; la celebración de convenios fiscales; la celebración de contratos de concesión que comprometan el patrimonio municipal, la contratación de recursos crediticios, etc.

De hecho, el apartado o capítulo que dichas leyes refieren al municipio, contiene básicamente lo que en materia municipal establece el artículo 115 Constitucional.

6.2.2.- La Ley Orgánica del H. Congreso del Estado

Esta Ley, emanada de la Constitución Política Local, precisa las facultades que el Congreso Local tienen con relación a la hacienda pública municipal. Entre las disposiciones más relevantes se encuentran las siguientes:

Faculta a la Legislatura Local

- Para analizar, emitir, aprobar y decretar iniciativas de leyes hacendarias municipales.
- Para vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y reglamentos hacendarios de los municipios.
- Para autorizar a los municipios, la contratación de empréstitos.
- Para autorizar al municipio, la enajenación de bienes inmuebles de su propiedad.

-
- Para revisar y sancionar las cuentas públicas que rinden los Ayuntamientos.
 - Para establecer a la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, como órgano de apoyo del Congreso para la revisión de las cuentas públicas.
 - Para solicitar a los Ayuntamientos la información comprobatoria necesaria para una mejor revisión, comprensión y evaluación del manejo de las finanzas públicas municipales.

6.2.3.- Ley Orgánica y/o Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Glosa.

Este ordenamiento legal de carácter estatal, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda y Glosa para revisar las cuentas públicas de los municipios y para rendir un informe a la Comisión Legislativa correspondiente, sobre los resultados que dicha revisión arroje. Esta ley, además:

- Define y regula las funciones y procedimientos que implica la revisión de las cuentas públicas (verificación documental, verificación física, compulsas, auditorías, etc.).
- Establece en qué consiste y qué debe contener la cuenta pública.
- Regula las funciones relativas al análisis e interpretación del contenido y resultados de las cuentas públicas.
- Faculta a la Contaduría Mayor para que ésta promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades (cuando así proceda).
- Faculta a la Contaduría Mayor para que ésta, en forma permanente, realice funciones de asesoría y apoyo a los municipios, en los aspectos contables, hacendarios y administrativos de sus

haciendas públicas. Con ello, le está determinando a la Contaduría, un papel de carácter preventivo más que correctivo.

6.2.4.- Ley de Catastro

Las leyes de catastro de las entidades federativas establecen y regulan todo lo concerniente a esta función pública; generalmente precisan entre otros aspectos:

- Los objetivos del Catastro.
- Las funciones técnicas y administrativas que se desarrollan para alcanzar los objetivos que persigue el Catastro.
- Definiciones técnicas relacionadas con la materia.
- Las autoridades en la materia.
- La integración y funcionamiento de las Juntas Tabuladoras de Catastro o Juntas Catastrales.
- Los procesos de valuación y revaluación catastral.
- Las manifestaciones, avisos y notificaciones que deben presentar los propietarios o poseedores de predios.
- Los recursos administrativos que los particulares (propietarios o poseedores de predios) pueden interponer en contra de resoluciones formuladas por las autoridades catastrales.
- La organización administrativa del catastro.

Estas leyes generalmente son de carácter estatal; sin embargo, existen casos en que dichos ordenamientos son de índole municipal. Las leyes de catastro (estatales o municipales) guardan una estrecha relación con las haciendas públicas municipales, toda vez

que regulan todo lo concerniente al registro de inmuebles y a la valuación catastral, lo cual es base fundamental para la determinación y cobro de los gravámenes inmobiliarios locales (particularmente el impuesto predial); incluso, la propia legislación fiscal municipal en algunos casos, al definir los elementos del impuesto predial, se remiten a lo que al efecto señale la Ley de Catastro.

6.2.5.- Ley de Deuda Pública

Esta ley por lo general tiene por objeto fijar las bases y requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y financiamiento que constituyan Deuda Pública Estatal y/o Municipal.

A nivel local son pocos los estados de la república que aún no cuentan con una ley de este tipo; sin embargo, ello no quiere decir que la materia correspondiente no esté regulada, de hecho sí lo está, únicamente que las disposiciones respectivas se encuentran dispersas en ordenamientos como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las Leyes de Hacienda y de Ingresos, entre otros ordenamientos.

Con relación a lo anterior, sería recomendable que en cada entidad federativa se contara con una Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, que como mínimo tuviera el siguiente contenido:

- Objeto de la ley.
- Definiciones generales sobre la materia.
- Entidades que pueden contraer deuda y en su caso emitir bonos o títulos de valor.
- Autoridades competentes para suscribir documentos.
- Formas de contratación.

-
- Señalamiento del monto de los ingresos del presupuesto, que pueden comprometerse año con año para el pago de la deuda.
 - Señalamiento de las operaciones de registro y control interno que deben realizarse.
 - Facultades y obligaciones de las autoridades competentes en la materia: Congreso del Estado, Ejecutivo del Estado, Ayuntamientos, etc.
 - Requisitos para contratar crédito público.
 - Prohibiciones en materia de deuda pública.
 - Garantía del crédito público con las participaciones federales que le corresponde al Estado o Municipio.
 - Operaciones financiero-crediticias que no forman parte de la deuda pública.
 - Otros aspectos.

6.3.- NORMATIVIDAD MUNICIPAL.

La regulación de las actividades hacendarias del municipio obedece a un marco jurídico cuyo orden inicia con la Constitución Política General y culmina precisamente con la legislación municipal.

A continuación presentamos una breve descripción del objeto y contenido principal de los ordenamientos municipales que regulan todo lo concerniente a sus haciendas públicas.

6.3.1.- Ley Orgánica Municipal

Las leyes Orgánicas Municipales contienen las disposiciones que regulan el quehacer municipal; su base jurídica se encuentra en las



Constituciones Estatales; en algunos casos se le conoce como Código Municipal y los expiden los congresos locales.

Dichos ordenamientos reglamentan especialmente, el Título Constitucional referido a los municipios. Precisan que el Municipio Libre es la base de la organización tanto política como espacial del territorio de los estados. Además, aclaran que no podrá existir ningún superior jerárquico e intermediario entre la soberanía estatal y los propios municipios; en su articulado generalmente se establece la forma como se integra la Hacienda Municipal, dando así, cumplimiento a las disposiciones del artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De hecho, la Ley Orgánica Municipal es el instrumento jurídico principal que a nivel local precisa y detalla la organización y funcionamiento general del Ayuntamiento. Esta misma ley, constituye también, el principal ordenamiento municipal que define al ámbito de competencia de la Tesorería, órgano responsable del manejo de la hacienda pública de este nivel de gobierno. (Figura No. 26).

FIGURA No. 26
LEY ORGANICA MUNICIPAL

LOM

REGULA LA ESTRUCTURA Y
FUNCIONAMIENTO DE LOS
AYUNTAMIENTOS, Y ESTABLECE
LO RELATIVO A:

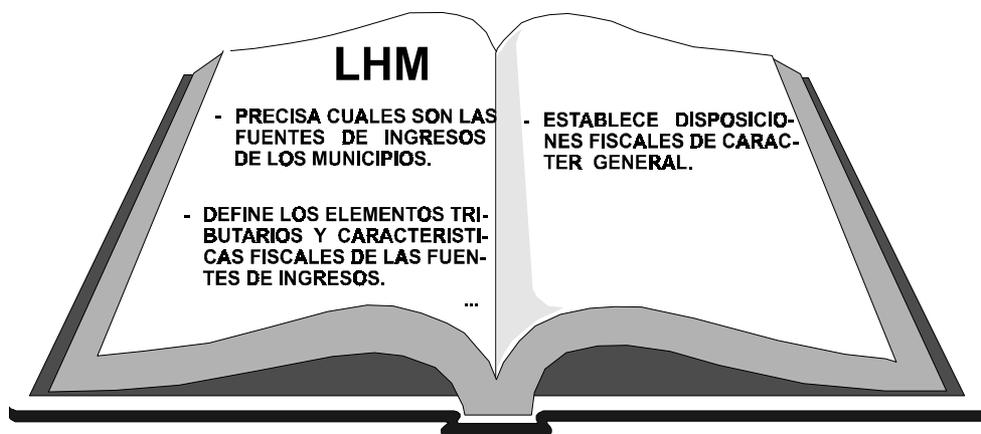


- LA INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO
- LAS AUTORIDADES MUNICIPALES
- LA CONFORMACION DE LA HACIENDA PUBLICA
- EL PATRIMONIO MUNICIPAL
- LAS RESPONSABILIDADES (FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES).
- OTROS ASPECTOS

6.3.2.- Ley de Hacienda Municipal

Este ordenamiento norma en forma particular, los elementos de los ingresos que percibe el municipio. Una Ley de Hacienda Municipal es un conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regula las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingreso del municipio, determinando el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes; define también la base fiscal, el período de pago y las exenciones que correspondan. (figura No. 27).

FIGURA No. 27
LEY DE HACIENDA MUNICIPAL



6.3.3.- Ley de Ingresos Municipal

Este ordenamiento jurídico-tributario contempla la actualización de los hechos generadores del cobro o recuperación en sus distintas formas, de los ingresos que integran las haciendas municipales. Tienen vigencia anual por disposición de ley, por lo tanto, cada año el Congreso local aprueba su estructura, en donde se señalan: tasas, tarifas o cuotas, así como la facultad otorgada a los administradores de la hacienda pública de los municipios, para que califiquen la cantidad que le corresponde cubrir a cada contribuyente

por los diferentes conceptos especificados en la Ley de Hacienda, pero regulados para su cobro en la Ley de Ingresos.

En algunas entidades federativas, dichos ordenamientos legales establecen además, el monto de ingresos que se pretende obtener en el año (presupuesto de ingresos).

6.3.4.- Código Fiscal Municipal

El Código Fiscal Municipal constituye un cuerpo de normas de aplicación general a todo tipo de ingresos. Entre otros aspectos, dicho ordenamiento define el concepto de crédito fiscal, así como la figura de la prescripción; además, establece normas que regulan las relaciones fisco-contribuyentes, y señala las facultades, derechos y obligaciones de los sujetos activo y pasivo de la relación tributaria; describe también el procedimiento administrativo de ejecución, así como los recursos administrativos que el particular —en defensa de sus intereses— puede interponer ante las autoridades correspondientes.



Bibliografía

- 1.- Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET), programa OEA/BID. La Administración Tributaria y sus funciones. Curso Interamericano, Documento No. 12.- Buenos Aires, Síntesis ubicada en la Revista Trimestre Fiscal No. 2, Indetec, 1978.
- 2.- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. Vigésimo Cuarta Edición, Méx. 1985.
- 3.- Fuentes Quintana, Enrique; Hacienda Pública: Introducción y Presupuesto; Madrid, 1990.
- 4.- Fuentes Quintana, Enrique; Principios y Estructura de la Imposición; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.
- 5.- Margain Manautou, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; Edit. Universidad Potosina, 8ª edición, Méx; 1985.
- 6.- Michel Uribe, Hugo Alberto; La Descentralización Fiscal y el Desarrollo en Jalisco. Documento Inédito; Méx. 1994.

-
- 7.- Musgrave, Richard y Peggy.- Hacienda Pública Teórica y Aplicada.- Instituto de Estudios Fiscales; España, 1983.
 - 8.- Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública en México; Tomo 1: Bases y Estructuras; INAP-CO-NACYT, Méx. 1984.
 - 9.- Retchkiman K., Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas; Tomo 1, Edit. UNAM; Méx. 1987.
 - 10.- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1977.
 - 11.- Neumark, Fritz; Principios de la Imposición; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
 - 12.- Indetec; Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría; Méx. 1991.
 - 13.- Indetec; Sistema de Organización Financiera Estatal y Municipal (SOFEM), 1984.- Documento Inédito.
 - 14.- Indetec; Revista Trimestre Fiscal Año 1, No. 1, Abril-Junio de 1978.- Artículo del Lic. Jorge Carpizo: "La Facultad Tributaria en el Régimen Federal de México".
 - 15.- Indetec; La Ley de Hacienda Municipal, 1989.
 - 16.- Indetec; Material del Programa de Especialización en Administración Hacendaria Municipal de los años 1990 y 1996.
 - 17.- Indetec; La Administración Hacendaria Municipal, 1989.
 - 18.- Indetec; Administración del Patrimonio Municipal, 1985.

-
- 19.- Indetec; La Cuenta Pública Municipal, 1987.
 - 20.- Indetec; La Hacienda Municipal en México: Estructura, Normatividad y Administración, 1989.
 - 21.- Indetec; Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal, 1991.
 - 22.- Indetec; Marco Normativo de la Gestión Hacendaria Municipal, 1988.
 - 23.- Indetec; Introducción de la Hacienda Pública Municipal.- Guía Básica del Curso, 1991.
 - 24.- Indetec; Ponencia “Descripción de los Principales Tributos Inmobiliarios en México” Ponencia presentada en el Diálogo sobre la Tributación Inmobiliaria y el Catastro; Guadalajara, Jal., Septiembre de 1995.
 - 25.- Indetec; La Valuación y el Catastro como Elementos Básicos para las Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria; 1992.
 - 26.- Indetec; La Medición de la Capacidad Financiera en los Gobiernos Locales. Artículo de Stanford Groves, publicado en la Revista “Indetec” No. 76, 1992.
 - 27.- Indetec; El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 1995.
 - 28.- Indetec; Reflexiones y Comentarios sobre el Principio de Beneficio; Artículo del Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, publicado en la Revista “Hacienda Municipal” No. 37, 1991.
 - 29.- Indetec; La Ley de Hacienda Municipal, 1996.



-
- 30.- Indetec; Modelo de Administración Integral de Ingresos Estatales; 1996.
 - 31.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, Méx. 1996.
 - 32.- Ley de Coordinación Fiscal, Méx. 1996.
 - 33.- Ley General de Bienes Nacionales, Méx. 1996.
 - 34.- Leyes de Catastro Estatal vigentes.
 - 35.- Constituciones Políticas de los Estados.
 - 36.- Leyes Orgánicas de los H. Congresos Locales.
 - 37.- Leyes Orgánicas y/o Reglamentos de las Contadurías Mayores de Hacienda de los Estados.
 - 38.- Legislación Fiscal Municipal vigente: Leyes de hacienda y de Ingresos Municipales y Códigos Fiscales Municipales.
 - 39.- Boletín A1 de la Teoría Básica de la Contabilidad Financiera; Instituto de Contadores Públicos; 1973.