



# **INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

**ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN  
SANTO TOMÁS**

**SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**

**ANÁLISIS Y PROPUESTA DE UN MODELO DE  
PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA  
COORDINACIÓN HACENDARIA CON EL ESTADO DE MÈXICO  
“El caso de Naucalpan de Juárez” 2003-2006.**

## **T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**DANIEL OBREGÓN ACOSTA**



**DIRECTOR DE TESIS:  
M. en C. ARTURO E. VELÁSQUEZ GONZÁLEZ**

**MÉXICO, D.F.**

**SEPTIEMBRE DE 2006**



# INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL SECRETARIA DE INVESTIGACION Y POSGRADO

## ACTA DE REVISION DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:30 horas del día 16 del mes de AGOSTO del 2006 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

**“ANÁLISIS Y PROPUESTA DE UN MODELO DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA COORDINACIÓN HACENDARIA CON EL ESTADO DE MÉXICO “EL CASO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ” 2003-2006”**

Presentada por el alumno:

<b>OBREGÓN</b> Apellido paterno	<b>ACOSTA</b> materno	<b>DANIEL</b> nombre(s)							
		Con registro: <table border="1"> <tr> <td>B</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>4</td> <td>6</td> <td>4</td> </tr> </table>	B	0	1	1	4	6	4
B	0	1	1	4	6	4			

aspirante al grado de:

**MAESTRÍA EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.


### LA COMISION REVISORA


Director de tesis

  
M.C. ARTURO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

  
DR. HUMBERTO PONCE TALANCÓN

  
DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO

  
M.C. PRUDENCIO E. NAVARRETE RODRIGUEZ

  
DR. OSCAR ZARATA ZONCO  
DE EDUCACION PUBLICA  
INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL  
E. S. C. A.  
SECCION DE ESTUDIOS DE  
POSGRADO E INVESTIGACION

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

  
DR. HUMBERTO PONCE TALANCÓN



INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL  
ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN  
UNIDAD SANTO TOMAS.  
SECCION DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS.

México, D.F. a 22 de Septiembre de 2006.

En esta Ciudad de México, D.F., el día 22 de Septiembre del año 2006, el que suscribe DANIEL OBREGÓN ACOSTA alumno del Programa de Maestría en Ciencias con especialidad en Administración Publica, con numero de registro B011464 adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomas, manifiesta que es autor del presente trabajo de tesis bajo la dirección del M.C. ARTURO E. VELÁZQUEZ GONZÁLEZ y cede los derechos del trabajo titulado: "ANÁLISIS Y PROPUESTA DE UN MODELO DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA COORDINACIÓN HACENDARIA CON EL ESTADO DE MÉXICO "El caso de Naucalpan de Juárez " 2003-2006", al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de Investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, graficas o datos del trabajo sin permiso expreso del autor y/o director del trabajo.

ATENTAMENTE.

---

DANIEL OBREGÓN ACOSTA.

# RESUMEN

La investigación tiene como objetivo el análisis de la reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos impulsada en el año de 1982, durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid la cual pretendía revertir, el retraso y abandono del municipio mexicano, entre los resultados se encontraron que de dicha reforma, a más de dos décadas de su promulgación en un balance objetivo no hay grandes avances, ya que sigue existiendo la dependencia del municipio de los gobiernos Estatales y Federales.

Por lo anterior, el presente trabajo de investigación (tesis), analizará y propondrá un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México en el periodo comprendido del 2003 al 2006, en virtud que es necesario que el mencionado municipio tenga una mayor participación en sus ingresos, gastos, control en su deuda publica y patrimonio, lo cual podría llevarlo a cabo si algunas de las funciones que actualmente se encuentran centralizadas en el Gobierno Federal y del propio Estado sean delegadas hacia este, con el fin de que tenga un mayor fortalecimiento, no solo en lo que respecta a la obtención de sus ingresos, sino que haya una verdadera Coordinación Hacendaría.

Esta investigación basa su propuesta en un estudio de tipo analítico-propositivo logrando un capítulo cuarto, donde se expone una Propuesta de un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México; 2003-2006.

# ABSTRACT

The **amendment** urged in 1982—during *Miguel de la Madrid's* presidential period—to the **Article number 115** of the **Mexican Constitution** was meant to reverting slowness and carelessness of Mexican municipality. Its balance after more than two decades of promulgation has not yet been delight due to the **dependency remained between Federal and State governments**, which leads us to analyze and propose a new **participation model** in which the State government not only controls its income, outcome, public debt and patrimony, but also straightens its financial coordination. In order to do so, some of the functions centralized currently in Federal government may need to be delegated to the State's instead.

As a result and under an analytical prospective, this thesis work proposes on **Chapter IV** a new **Participation Model between the State of Mexico and Naucalpan de Juarez Municipality with regard to Financial Coordination in year 2003 thru 2006.**

# ÍNDICE

	PÁG.
<b>RESUMEN</b>	1
<b>ABSTRACT</b>	2
<b>RELACIÓN DE SIGLAS</b>	3
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
-Objeto de Estudio	6
-Planteamiento del Problema	6
-Justificación	6
-Pertinencia del Tema	8
-Estado del Arte	8
-Hipótesis	8
-Objetivos	9
-Preguntas de Investigación	10
-Metodología	10
-Matriz de Congruencia	11
CAPITULO I.	
<b>Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México.</b>	
1.1 Origen del Municipio	13
1.2. La Influencia del Municipio Indiano	13
1.3. La influencia del Municipio Moderno ( Siglo XV al XIX)	13
1.4 Referencia de Documentos, Hechos y Constituciones	14
1.5. Significado y Carácter Legal	17
1.6. Definición y Elementos Básicos del Municipio	18
1.7. Antecedentes, Evolución y Problemática Actual	19
1.8. Estructura y Organigrama	20
1.9. Participación del Municipio (Ingresos, Gastos, Deuda y Patrimonio)	21
CAPITULO II.	
<b>Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaria con el Gobierno Federal.</b>	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	29
2.2. Artículo 115 Constitucional; Historia y Reformas	31
2.3. Constitución Política estatal	35
2.4. Ley de Hacienda Municipal.	36

2.5.	Ley Estatal de Deuda Pública	37
2.6.	Ley Orgánica Municipal	37
2.7.	Ley de Ingresos Municipales	38
2.8.	Ley de Coordinación Fiscal	38
2.9.	Presupuesto de Egresos Municipales	39
2.10.	Bando de Policía y Buen Gobierno	39
2.11.	Otros Reglamentos	39
2.12.	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	40
2.13.	Objetivos del SNCF	41
2.14.	Estados que Iniciaron el Procedimiento de Coordinación Hacendaría.	41

## CAPITULO III.

**Diseño de una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México: El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez: 2003-2006.**

3.1	Características del Municipio de Naucalpan de Juárez	45
3.1.1.	Población.	45
3.1.2.	Desarrollo Urbano.	46
3.1.3.	Infraestructura y Servicios	47
3.1.4.	Hacienda Municipal	47
3.2.	Introducción al Diseño de Propuestas de Participación	47
3.3.	Ingresos por Aportaciones de Fondos Federales	48
3.4.	Deuda	51
3.5.	Coordinación Fiscal	60

## CAPITULO IV.

**Propuesta de un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México; 2003-2006.**

4.1	Conclusiones para la propuesta de un Modelo de Participación	63
4.2.	El Ingreso	65
4.2.1	Ingresos Federales	67
4.2.2.	Ingresos por Fondos de Aportación Federal	68
4.2.2.1.	Fondo de Aportación para la Educación Básica y Normal	68
4.2.2.2.	Fondo de Aportación para los Servicios de Salud	69
4.2.2.3.	Fondo de Aportación para la Educación Tecnológica y de Adultos	69
4.2.2.4.	Fondo de Aportación para la Infraestructura	69
4.2.2.5.	Fondo de Aportaciones Múltiples	70
4.2.2.6.	Fondo de Aportación para la Seguridad Publica de los Estados y del D.F.	70
4.2.2.7.	Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y del D.F.	71

---

4.2.2.8.	Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y demarcaciones Territoriales del D.F.	71
4.2.2.9.	Fondo Compensatorios del Gasto por la Funciones Federales Descentralizadas a las Entidades Federativas y el D.F.	71
4.2.3.	El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	72
4.3.	El Gasto	72
4.4.	De la Deuda	72
4.5.	Colaboración Administrativa.	73
4.6.	Organismos en Materia de Coordinación Hacendaria	73
4.7.	Del Control y Supervisión	81
4.8.	Otras Propuestas de Políticas Públicas.	82
4.8.1.	El ámbito Fiscal.	84
4.8.2.	En el Patrimonio	86
4.8.3.	El ámbito del gasto	86
	<b>Conclusiones</b>	<b>88</b>
	<b>Recomendaciones</b>	<b>92</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>97</b>
	<b>Glosario de Términos</b>	<b>99</b>



## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Conjunto de medios necesarios para poner en práctica las funciones de gobierno.

**ÁREA METROPOLITANA:** Tejido urbano continuo que se asienta sobre dos o más municipios y finaliza donde la superficie tiene un uso del suelo no urbano.

**CIUDAD:** Espacio geográfico creado por el hombre, en el cual habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, que se expresa por construcciones contiguas y continuas, y donde la población se ocupa principalmente en actividades industriales, comerciales y de servicios.

**CIUDADES MEDIAS:** Localidades urbanas con población entre 100,000 y un millón de habitantes.

**CONCENTRACIÓN JERÁRQUICA:** Proceso de acumulación demográfica y de actividades económicas por parte de las ciudades más grandes de un país.

**CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL:** Elementos centrales para la planeación regional y descentralización de las actividades económicas. Dichos convenios se firman entre la Federación y los estados.

**CRECIMIENTO NATURAL:** Cambio poblacional ocurrido por la diferencia entre nacimientos y defunciones.

**CUARTELES:** Divisiones hechas en las principales ciudades durante el siglo XVIII, con el propósito de mejorar la eficiencia en la administración local.

**DESIGUALDADES REGIONALES:** Disparidad en los niveles de desarrollo y calidad de vida de la población como consecuencia de la desigual distribución de recursos naturales, localización de actividades económicas y población. Las políticas del Estado en materia regional intentan revertir tales desigualdades a fin de lograr una convergencia en el desarrollo regional.

**DINÁMICA DEMOGRÁFICA:** Ritmo de crecimiento poblacional inducido por factores naturales y sociales, y que repercute en la distribución espacial de la misma.

**ETAPAS DE METROPOLITANISMO:** Cambios que van sucediendo al interior de las zonas metropolitanas y que se manifiestan en relocalizaciones de población, actividades económicas y usos del suelo.

**FEDERALISMO:** Sistema político compuesto por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

**FINANZAS PÚBLICAS:** Se componen por la recepción, custodia, manejo y gasto de los bienes económicos administrados directamente por el gobierno.

**FUNCIONES DEL ESTADO:** Se clasifican en regulación del comportamiento de los agentes económicos y sociales; producción de bienes y prestación de servicios; acumulación y financiamiento.

**FUNCIONES ECONÓMICAS PREDOMINANTES:** Conjunto de actividades económicas que aprovechan ciertas economías de aglomeración presentes en las ciudades o regiones y conforman el sector especializado de la economía urbana o regional.

**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS:** Iniciativa legislativa en materia territorial creada en 1976 y con los objetivos de establecer la concurrencia de los municipios estados y Federación en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y fijar las normas básicas para la planeación territorial y definir los principios de intervención del Estado para la regulación de usos, destinos, reservas y provisiones. Será sometida a revisión durante el segundo semestre de 1993.

**MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO:** Legislación instrumentada por el Estado mexicano para su actuación en aspectos inherentes a la organización espacial de la población y actividades económicas.

**MEDIO AMBIENTE:** Conjunto de condiciones externas, circunstancias y procesos físicos y químicos que rodean e influyen el desarrollo y actividades de los seres vivos.

**MEGALÓPOLIS:** Unión física o funcional de dos o más zonas metropolitanas.

Mercados urbanos: Según la teoría económica espacial, una ciudad se compone por un sistema de mercados interrelacionados e interdependientes, caracterizados por su gran densidad, especialización de los agentes que intervienen y la regulación por parte de ciertas instituciones. Los mercados más significativos son suelo y vivienda, trabajo, transporte y servicios públicos.

**MIGRACIÓN:** Cambio del lugar habitual de residencia, que puede ser definitiva o temporal. Los emigrantes son las personas que salen de un lugar para residir en otro; los inmigrantes son quienes llegan a un lugar proveniente de otro. La diferencia entre inmigrantes y emigrantes en un punto determinado se denomina saldo neto migratorio, o crecimiento social.

**MUNICIPIO:** Base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República.

**PARTICIPACIONES:** Recursos financieros que se transfieren a estados y municipios como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales. La asignación de las participaciones se regula por la Ley de Coordinación Fiscal.

**PLANEACIÓN:** Proceso de construcción de una lista de aspectos e interrogantes que deben ser atendidos y son plasmados en un plan. La planeación urbana se aboca a la organización de los distintos usos del suelo contenidos en una ciudad. La planeación regional se dirige a la elaboración de estrategias de corte sectorial para el desarrollo futuro de la superficie en cuestión.

**POLÍTICA ECONÓMICA:** Serie de acciones, medidas e instrumentos elaborados por parte del Estado para el desenvolvimiento económico nacional durante un tiempo.

**PROYECCIONES:** Tendencias o escenarios a futuro que podrán ocurrir con base en el manejo y comportamiento actual de las variables. Generalmente aportan información cuantitativa.

**REGIÓN:** espacio territorial delimitado por una o varias características que le confieren unidad interna y diversidad respecto al resto de la superficie.

**REGIÓN CENTRO:** Delimitación oficial que comprende al Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Regiones geoeconómicas. Unidades territoriales delimitadas por la conjunción de variables naturales, actividades productivas y factores económicos. México se ha dividido en 8 regiones geoeconómicas.

**SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN:** Democrático Instrumento por medio del cual el Estado y la sociedad civil definen el rumbo específico para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional.

**TASA DE URBANIZACIÓN:** Porcentaje de la población total de un país o región que habita en ciudades.

**URBANISMO:** Disciplina que se encarga de la organización del medio físico construido de una ciudad.

**URBANIZACIÓN:** Proceso de concentración poblacional en torno a ciudades. Valle Cuautitlán, Texcoco. Delimitación elaborada por el Estado de México y conformada por 17 municipios conurbanos al Distrito Federal.

---

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad presentar un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez” 2003-2006, en virtud de que en la actualidad se encuentra concentrada la potestad tributaria en el Gobierno Federal, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, Alemania, Canadá o Suiza que concentran a nivel federal 60 por ciento de los ingresos tributarios, en México se centraliza 80 por ciento de los mismos. Por esta razón, es necesario incrementar la participación en ingresos, gastos, deuda pública y patrimonio, en el Estado de México y al Municipio de Naucalpan de Juárez.

Con la descentralización de los elementos mencionados en el párrafo anterior, se ayudará a fortalecer la soberanía del Estado y el Municipio. En este sentido, debemos resaltar que la política de transferencias de funciones y recursos en materia presupuestal, constituye una parte fundamental de una adecuada política de incentivos a la descentralización, y por supuesto, contribuye a consolidar del sistema federal consagrado en nuestra Constitución Política.

Una descentralización equitativa –auténticamente federalista- requiere de esquemas de financiamiento que no se basen sólo en la recaudación local, sino en una verdadera Coordinación Hacendaría entre el Municipio Mexicano y el Estado.

Para efectuar el Análisis de la información anterior es necesario que el presente trabajo se conforme de Cuatro Capítulos, por tal razón en el primer Capítulo se analiza el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, en el segundo Capítulo se determinará el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaría con el Gobierno Federal, en el Capítulo tres iniciaremos con el Diseño de un propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con Estado de México,

“El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez” 2003-2006, como resultado de lo anterior se presenta en el Capítulo cuarto la Propuesta de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado; 2003-2006 y como complemento a este ultimo Capítulo se adicionará una sección de recomendaciones.

A dios por todo lo bueno y lo malo, que me a permitido  
vivir

A mi Madre y Hermanos por su apoyo incondicional, en  
la trayectoria de mi Especialización.

A mi asesor de tesis, por haberme asesorado y dado la  
oportunidad de ser su discípulo.

## RELACIÓN DE SIGLAS.

E.U.M.	Estado Unidos de Mexicanos.
I.V.A.	Impuesto al Valor Agregado.
I.E.P.S.	Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.
I.S.A.N.	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
I.S.R.	Impuesto Sobre la Renta.
S.N.C.F.	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
FAET	Fondo de Aportaciones Educación Tecnológica y de Adultos.
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples.
FAFM y DF	Fondo de Aportaciones para el los Municipios y el Distrito Federal.
FAIS	Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social.
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.



## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

### **-Objeto de Estudio:**

Analizar y Proponer un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez” durante el periodo comprendido del 2003-2006.

### **-Planteamiento del Problema:**

En la actualidad se encuentra centralizado más del 80 por ciento del control de la deuda, el patrimonio, así como la potestad tributaria, administrativa en el Gobierno Federal, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, Alemania, Canadá o Suiza que su concentración es del 60 por ciento. Por esta razón, es necesario descentralizar estos conceptos, trasladándolos del Estado de México al Municipio de Naucalpan de Juárez, en virtud que este último, es uno de los más importantes a nivel nacional, ya que cuenta con una moderna infraestructura, urbanización y su población es principalmente urbana, dividida en zonas populares y residenciales, requiriendo con esto una mayor infraestructura en los sectores de salud, educación y de urbanización, entre otros.

Su dinámica empresarial e industrial se desenvuelve rápidamente, generando un alto nivel de impuestos federales y locales, sin que estos puedan ser recaudados, controlados, administrados, y ejercidos por el Municipio de Naucalpan de Juárez, originando que sus ingresos sean menores a los gastos, aumentando su deuda.

### **-Justificación:**

Desde el punto de vista de una Coordinación Hacendaría la distribución de las participaciones en ingresos, gastos, deuda pública y patrimonio, constituyen los factores básicos para el desarrollo de todo municipio.

En respuesta a lo anterior, parece conveniente que las Entidades del país avancen hacia una coordinación hacendaría no sólo con la Federación, sino con sus propios Municipios, ya que según el texto del artículo 115 Constitucional; “los municipios constituyen la base de la división territorial, política y administrativa de los estados”. Para lograr esto es necesario que el municipio incremente su participación, para descentralizar algunas actividades que los estados tienen asignadas, así como para obtener mayores ingresos que satisfagan la mayor parte de sus necesidades.

Para poder analizar este tema es necesario situarlo en uno de los 125 Municipios que conforman el Estado de México, el cual se llama Municipio de Naucalpan es un territorio complejo, ya que en él coexisten núcleos humanos con antecedentes milenarios y otros que se asentaron como resultado del vertiginoso crecimiento en la segunda mitad del siglo XX en el centro del país. En él, encontramos variadas características sociales, actividades económicas y asentamientos humanos que se traducen en un amplio espectro de necesidades por parte de la comunidad. La superficie municipal es de 155.7 km<sup>2</sup> lo que representa el 0.7 % de la superficie del Estado de México.

Por lo anterior es necesario que el municipio de Naucalpan de Juárez cuente con mayor coordinación hacendaría, lo cual ocurrirá cuando el Estado de México descentralice algunas actividades que tiene asignadas las cuales se traducirían en mayores ingresos, control de sus egresos, deuda pública, y ello, con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 115 Constitucional.

**-Pertinencia del Tema:**

Por lo ya descrito, durante el desarrollo de la Maestría en Administración Pública, se concluyó, que el Municipio Mexicano se encuentra carente de un análisis y falta de propuesta en su participación en la coordinación hacendaría con el estado; caso que el Municipio de Naucalpan de Juárez requiere, lo cual es fundamental, ya dicha participación puede responder a distintas demandas locales que para sus habitantes son imperantes.

**-Estado del Arte:**

Durante la investigación, se encontró que no se abordan análisis sobre este tema, por este motivo el presente trabajo propone Diseñar y Proponer un Modelo Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado para el periodo de 2003-2006. “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez”, con lo que se pretende sentar el inicio para la creación de mesas que integren funcionarios del Gobierno Federal, del estado y municipio, para que ellos determinen algunos aspectos relacionados con los ingresos, con los egresos, con la deuda pública, y el patrimonio. Buscando una redistribución de competencias fiscales, actividades de cobro, de políticas, y criterios, puedan ser compartidas.

**-Hipótesis:**

Propuesta de un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez” 2003-2006 se podrá incrementar sus ingresos, actividades, así como vigilar sus gastos, disminuir su deuda pública y controlar su patrimonio, los cuales constituyen factores básicos para el desarrollo del Municipio de Naucalpan de Juárez”.

**-Objetivos:**

**-Objetivo General:**

Analizar y Proponer un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez”: 2003-2006.

**-Objetivos Particulares:**

- 1) Investigar el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México.
- 2) Examinar el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaría con el Gobierno Federal.
- 3) Diseñar una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo comprendido del 2003-2006.
- 4) Proponer un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado; en el periodo comprendido del 2003-2006.

**-Preguntas de Investigación:**

- a) ¿Cual es el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México?
- b) ¿Cuál es el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaría con el Gobierno Federal?
- c) ¿Se podrá diseñar una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo comprendido del 2003-2006?
- d) ¿Se podrá Proponer un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado; en el periodo comprendido del 2003-2006?

**-Metodología:**

El presente estudio es de tipo analítico-propositivo, dado que en el se identifican dos variables, mismas que se operativizan bajo un enfoque analítico y sintético con el propósito de lograr en el Capítulo cuarto, la propuesta de un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado 2003-2006: Tomando como estudio de caso el Municipio de Naucalpan de Juárez.

**MATRIZ DE CONGRUENCIA.**

<b>TEMA</b>	ANÁLISIS Y PROPUESTA DE UN MODELO DE PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA COORDINACIÓN HACENDARIA CON EL ESTADO DE MÉXICO “El caso de Naucalpan de Juárez “ 2003-2006.
<b>PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	Se encuentra centralizado el control de la deuda, el patrimonio, así como la potestad tributaria, administrativa en el Gobierno Federal y el Estado de México, evitando su desarrollo, en el sector de económico, salud, educación y de urbanización.
<b>HIPÓTESIS.</b>	Si se adopta la propuesta de un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez” 2003-2006 se podrá incrementar sus ingresos, actividades, así como vigilar sus gastos, disminuir su deuda pública y controlar su patrimonio, los cuales constituyen factores básicos para su desarrollo.
<b>OBJETIVO.</b>	<p><b>-Objetivo General:</b>                  Analizar y Proponer un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México, “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez”: 2003-2006.</p> <p><b>-Objetivos Particulares:</b>                  1) Investigar el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México.                  2) Examinar el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaria con el Gobierno Federal.                  3) Diseñar una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo comprendido del 2003-2006.                  4) Proponer un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaria con el Estado; en el periodo comprendido del 2003-2006.</p>
<b>PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.</b>	1) ¿Cuál es el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México? 2) ¿Cuál es el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaria con el Gobierno Federal? 3) ¿Se podrá diseñar una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaria con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo comprendido del 2003-2006? 4) ¿Se podrá Proponer un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaria con el Estado; en el periodo comprendido del 2003-2006?
<b>JUSTIFICACIÓN.</b>	Es necesaria la distribución de las participaciones en ingresos, gastos, deuda pública y patrimonio, constituyendo factores de desarrollo del municipio de Naucalpan de Juárez, con la finalidad de dar respuesta al Art. 115 Constitucional; en virtud de que este municipio es uno de los que concentran la población de menor y mayor ingresos, así como la planta industrial.
<b>RESULTADOS.</b>	En el Municipio de Naucalpan de Juárez es necesario: Promover la descentralización y la federalización. Reconocer la libertad de decisión. Transferir potestades de la federación al Estado de México y con ello al Municipio de Naucalpan de Juárez. Mayores transferencias de recursos fiscales (Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios, Impuesto Sobre la Renta, Tenencia sobre Automóviles). Colaboración administrativa en materia fiscal (Ampliando la base de contribuyentes y de recaudación).
<b>CONTRIBUCIÓN PERSONAL.</b>	Esta investigación es nueva en su género. El tema se podrá continuar investigando para mejorarlo. Transferir potestad al estado por la administración y recaudación de los impuestos federales como son el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios, Impuesto Sobre la Renta, Tenencia sobre Automóviles. Reglas claras de asignación de recursos (Fondos de aportación Federal y Ingresos Federales). Colaboración administrativa Federación-Estado México y Municipio de Naucalpan de Juárez. Que el gobierno del Municipio N. J. tengan voz y voto dentro del sistema de coordinación fiscal. Integrar un grupo de que vigile y legisle en materia de participaciones, con formulas confiables y factores actualizados. Descentralizar los recursos de acuerdo a sus programas regionales. Construcción de obras públicas de acuerdo a sus necesidades. Contar con garantía solidaria con el Estado de México, cuando se contraiga deuda pública.

# CAPÍTULO

## I

### **Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México.**

### **1.1. Origen del Municipio.**

“El municipio en México, tiene su procedencia o raíz firme y estable en las estructuras municipales romanas y españolas, considerando que una de las finalidades al crearlo, fue precisamente el que éste se convirtiera en un obstáculo para impedir los posibles excesos de una autoridad central.

### **1.2. La Influencia del Municipio Indiano**

América

La organización y desarrollo del municipio indiano, tuvo su origen en la necesidad de ofrecer organismos adecuados de gobierno a las poblaciones que se iban fundando en los nuevos territorios conquistados.

Este tipo de municipio, estaba ordenado conforme a criterios centralistas planeados desde la capital, pero con el transcurso del tiempo fue sobreponiéndose a la ordenación legal o prescindiendo de ella. Dicho: municipio estaba concebido como un organismo de gobierno para las ciudades fundadas y habitadas por españoles, que controlaran la actividad económica local.

Cada ciudad formaba un municipio representado por su cabildo, bajo la superior dependencia del gobernador del territorio o del corregidor del distrito al que pertenecía.

### **1.3. La Influencia del Municipio Moderno (Siglos XV A XIX)**

A lo largo del siglo XV, se produjo una larga etapa de perturbaciones y calamidades de hambre, peste, contracción de la economía; cambios sustanciales por causa de las conquistas y otras más, lo cual provocó un desequilibrio institucional de la Edad Media y que la monarquía fuese en busca de la unificación del poder político y de la centralización.



En la Edad Moderna, el municipio español perdió por completo su personalidad independiente y su autonomía político administrativa provocando una profunda centralización para el gobierno municipal.

Los siglos XVI y XVII, donde el exponente máximo de la centralización del municipio español, estuvo en la dependencia inmediata en que fue colocado respecto a la corona ya que la expresión más típica del momento era el corregidor, figura-símbolo del municipio español en la Edad Moderna.

Lo más trascendental de esta época fueron las reformas legislativas, realizadas por Carlos III, las cuales revelaban una cierta restauración del municipio español en un sentido democrático.

De esta manera el municipio español llega al siglo XIX como un órgano de la administración del Estado en su círculo local, presidido por un alcalde y un cuerpo de concejales”<sup>1</sup>.

#### **1.4. Referencias de los Documentos, Hechos y Constituciones Relacionados con El Municipio.**

1. Las jefaturas políticas en su régimen de prefecturas, se inician desde 1813 y se suprimen hasta 1917. Esta situación de dependencia del municipio fue considerada para la definición de la fracción I del artículo 115 que nos dice: "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado."

Prefecturas: En Europa fueron consignadas en la Constitución Gaditana de 1812, las jefaturas políticas; que consistía en establecer una "autoridad" entre el gobierno central y los municipios, dicha autoridad era inferior al poder central del Estado, pero superior a las autoridades municipales. Con el tiempo se convirtieron

---

<sup>1</sup>Cámara de Diputados, "Información sobre la realización de los foros regionales y sus efectos en la capacidad de gestión del municipio mexicano.

en delegaciones de los gobiernos para someter a los pueblos en la mayoría de regímenes dictatoriales o semidemocráticos. Estas pasaron a las colonias y pueblos de América por medio de la Constitución de Cádiz en la cual prácticamente se introducen las jefaturas políticas o régimen de prefecturas.

2. Inturbide prepara el plan de independencia o movimiento trigarante: "independencia-unión-religión"; se crea la bandera nacional.

3. El último virrey, Juan O' Donojú reconoce la independencia de México una vez que ésta ha sido consumada. Entra triunfal el ejército trigarante en la capital y nace el "México independiente".

4. Se inaugura la República Federal, con 19 estados y 4 territorios.

5. Es electo el primer Presidente de la República Mexicana, don Guadalupe Victoria, por el periodo de 1824 a 1829.

6. Se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 sobre el municipio, base del artículo 115 de la Constitución de 1917. Se crean 24 estados y un territorio.

7. Las juntas auxiliares se crean en el régimen del Porfiriato. Juntas auxiliares: Fueron colocadas sobre la autoridad de los ayuntamientos y actuaban independientemente, desconociendo la autoridad del municipio.

Se crearon arguyendo la ineficacia e incompetencia de los municipios para la ejecución de las distintas obras públicas locales y de la prestación de algunos servicios inherentes a su ramo. Sus miembros no se renovaban periódicamente.

En los planes revolucionarios se postuló de manera inmediata la supresión del régimen de prefecturas, por ser éstas las que infringían o pisoteaban los derechos de los ciudadanos.

8. Se organizan los municipios que habían sido suprimidos y se robustece el poder municipal.

9. Se crea La Universidad Nacional a iniciativa de don Justo Sierra.

10. Se establece la "libertad municipal", como institución constitucional.

II. En la Convención revolucionaria se elaboran reformas político-sociales de la revolución por la soberanía.

Reformas políticas: Realizar la independencia de los municipios, dar a éstos amplia libertad de acción, que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y preservarlos de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local.

12. En la Constitución actual (1917), se reconocen las transformaciones que se han operado en nuestro devenir histórico así como en el resto del mundo y que a todos nos afecta. Sus modificaciones y reformas, tienden fundamentalmente a reafirmar el respeto a la libertad (individual y colectiva), pero sobre todo a los principios irrestrictos de su soberanía.

13. Se rinden los últimos informes de los presidentes municipales y desaparecen los ayuntamientos en todas las capitales durante gobierno del general Álvaro Obregón.

14. El presidente Miguel de la Madrid da a conocer la descentralización de la administración pública, la cual comenzará por la salud y la educación. Intensificar el nacionalismo y la planeación democrática del país.

15. Se inicia en Querétaro la reforma municipal en forma integrada, es decir, con la participación de la sociedad, representación de los gobiernos federal y estatal, así como de los ayuntamientos del estado, instituciones académicas y de investigación e instituciones públicas y privadas dedicadas al desarrollo municipal. Empieza la descentralización del sector educativo y el de salud

16. Se completa la descentralización del recurso federal, a través de los fondos de aportación para beneficio de las entidades federativas y los municipios, como producto del nuevo federalismo. Se proyecta el municipio en el corto plazo, una vez que se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional.

Antecedentes del concepto de Municipio y Definiciones sobre el mismo significado de carácter natural.

Municipio, es la existencia de agrupaciones de familias que con carácter permanente y transitorio, se asientan espontáneamente en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición de comunidad.

Cuando un estado adquiere cierto volumen territorial, le es preciso dividir en porciones, no demasiado grandes, su propio territorio, por lo que surge de esta manera el municipio, la necesidad de la división territorial, se deriva de la eficiencia administrativa como postulado esencial y sólo daría lugar a la creación de divisiones de origen y carácter estatal como es el municipio.

El municipio puede reunir las características de la administración pública, con posibilidades de obtener la eficiencia y la eficacia, sin perder las características de una vida humana y libre.

### **1.5. Significado de carácter Legal.**

Hoy día sólo es válido el concepto de "municipio" apoyado en la ley, en este caso la ley suprema, y tiene el poder o facultad que ésta le atribuye (especificado en el artículo 115 de nuestra Constitución).

Con este motivo se alude ala capacidad de actuar de la personificación jurídica del municipio por medio de un ayuntamiento.

## **1.6 Definiciones y elementos Básicos del Municipio.**

Conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

Entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios.

Entidad pública que se convierte en un órgano de la administración indirecta del estado, por medio del principio administrativo de la descentralización.

Desde un punto de vista integrado, podríamos definir que:

El municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel básico de gobierno, en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada.

### **Elementos Básicos del Municipio.**

La población, compuesta por residentes y transeúntes (no residentes).

El territorio, que por lo general se divide en distritos, cabeceras, barrios, colonias y fraccionamientos.

La organización, que es de carácter administrativo y se realiza según estructuras políticas y sociales de cada país.

En nuestro caso es el ayuntamiento el que realiza las diversas actividades del municipio.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Oropeza Martínez, Humberto, Administración Publica Municipal, ED. Trillas, Primera Edición, México 2001, pp. 1-35.

### **1.7. Antecedentes y Evolución y Problemática Actual del Municipio.**

La reforma al artículo 115 constitucional impulsada en el año de 1982, durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid, pretendía revertir, entre otras cosas, la histórica escasez de recursos financieros que permanentemente ha tenido que enfrentar el municipio mexicano. El balance de dicha reforma, a más de una década de su promulgación no es muy halagador, ya que los ingresos del erario municipal siguen siendo insuficientes para cubrir, de manera pronta y oportuna, las funciones del gobierno municipal y además prevalece la dependencia, en una proporción considerable de sus ingresos totales, de las participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

De lo anterior la situación financiera del municipio se sintetiza en los siguientes puntos:

- a) Reducción de la participación de sus ingresos propios respecto de sus ingresos totales.
- b) Menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos.
- c) Aumento en los niveles de deuda pública.
- d) Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción del total del gasto.
- e) Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento de la población.”<sup>i</sup>

Por los puntos citados anteriormente, nos refleja que los municipios del país no son capaces de cubrir con sus ingresos directos, los gastos administrativos, por lo que se tendrá que recurrir a las participaciones para complementar sus necesidades de gastos, tanto de inversión, como los administrativos que restan por cubrir.

## **1.8. Estructura y Organigrama.**

Parte fundamental de un municipio es su hacienda pública, la que constituye el medio económico necesario para alcanzar su fin esencial: coadyuvar a lograr el desarrollo y bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

La hacienda pública municipal desde el punto de vista económico, 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.

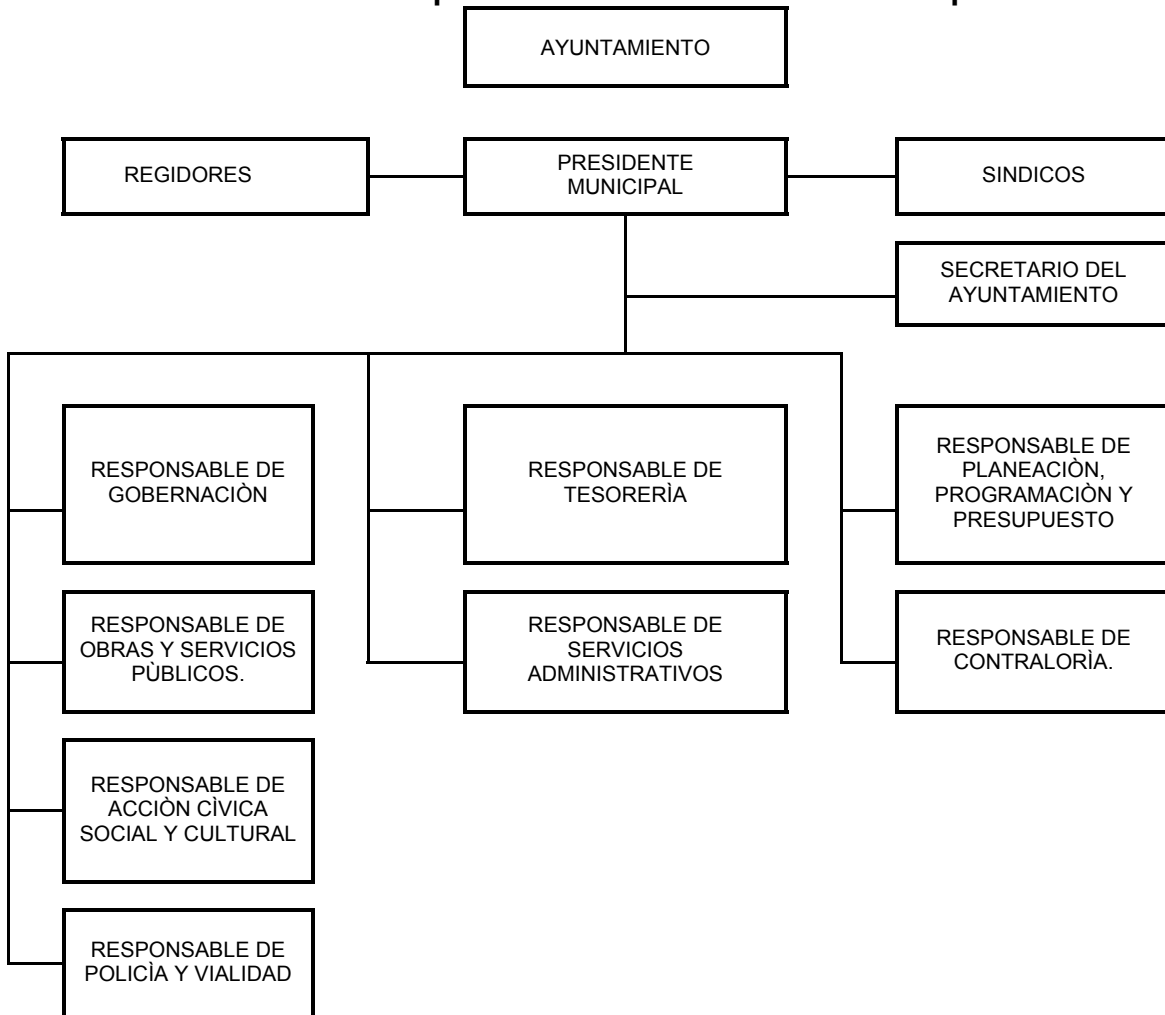
Desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública municipal comprende tres grandes áreas: ingreso, vigilancia del gasto, disminución en la deuda pública y control del patrimonio. Sin embargo, hoy en día no son pocos los tratadistas y estudiosos de la materia que coinciden en identificar a otra gran área del derecho financiero: la deuda pública, misma que guarda una estrecha relación, tanto con el ingreso como con el gasto, pero que tiene particularidades muy especiales que requieren de un tratamiento individualizado como el de las otras áreas. “<sup>3</sup>

Así mismo la Estructura de un Municipio Metropolitano, tiene la siguiente organización.

---

<sup>3</sup> Lazo, Flavio y Pablo Guerrero, Juan, Título de la Investigación “Ramo 33”, Revista Hacendaría Municipal Año 19 Número 69, ED. INAP, México, Diciembre 1999, pp. 91-98.

### ORGANIGRAMA UNO. Modelo para el funcionamiento del municipio.



FUENTE: Oropeza Martínez, Humberto. op. cit. p.

#### 1.9 Participación del Municipio (Ingreso, Gasto, Deuda y Patrimonio).

El Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de loS Municipios" (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000), no contiene ninguna modificación en lo que se refiere a la integración y distribución de los fondos de participaciones en ingresos federales, o a las proporciones que corresponden a los Municipios en ellos; sin embargo, incluye



una modificación importante tratándose de la información sobre participaciones y su difusión entre los Municipios.

La difusión de la información sobre participaciones es una cuestión fundamental para la operación de la hacienda pública, tanto en el ámbito federal, como en los ámbitos estatal y municipal. Conocer cuáles son los montos de participaciones que se espera recibir adquiere una importancia trascendental para los procesos de presupuestación, tanto de los gobiernos estatales y municipales, particularmente si se toma en cuenta que las participaciones son el concepto de ingreso de mayor peso relativo en la hacienda subnacional; dado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha construido sobre la base de un esquema de armonización tributaria, que se sustenta, en buena medida, en la eliminación de la concurrencia impositiva, a partir de la suspensión de un buen número de fuentes de ingresos locales.

Por lo que hace a las obligaciones de difusión de esta información de participaciones, la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para el año 2000 (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1999) señalaba, a partir de la adición de un último y penúltimo párrafo al artículo 3°.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general, y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate. En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

Como puede observarse, conforme a esta reforma, a partir del año 2000, el Gobierno Federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público),

publica el monto de participaciones por fondos (estimado) que corresponde, a cada entidad, así como el calendario de entrega y el porcentaje (coeficiente) de cada entidad en cada uno de los fondos. Se trata, desde luego, de una estimación, ya que la distribución definitiva de recursos por participaciones depende tanto de la evolución efectiva de la recaudación federal participable, como del cambio en los coeficientes de participación (el que, a su vez depende, entre las variables, de la evolución de las contribuciones).

De todo esto puede concluirse que el propósito de la reforma a la Ley de Coordinación, Fiscal, que entró en vigor en el año 2000, era el de proporcionar información, sobre la distribución de participaciones que realiza el Gobierno Federal entre las entidades federativas.

Aunque esta reforma es muy significativa y es indudable su contribución para elevar la transparencia en la gestión pública, sólo comprendía el ámbito de la relación Gobierno Federal-Estados, por lo que, para complementarla, era preciso extenderla al ámbito Estados-Municipios.

Esta complementación se realizó a partir de la reforma al artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1 de enero del año 2001 (DOF del 31 de diciembre de 2000)

El texto anterior del último párrafo del artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal señalaba:

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9° de esta Ley. Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en, el Diario Oficial de la Entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones, que correspondan, durante un año, a cada uno de sus Municipios.

De este texto legal puede concluirse que los Estados tenían la obligación de dar a conocer la información ex post de la distribución de participaciones a sus Municipios, de manera anual.

El nuevo texto del citado último párrafo del, artículo sexto señala, a partir del 1 ° de enero de 2001:

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9° de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3° de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad, los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los Municipios o Demarcaciones Territoriales, derivadas de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.

A consecuencia de esta reforma se producen los siguientes resultados:

1° Los Gobiernos de las Entidades Federativas (Estados y Distrito Federal) deberán publicar en su periódico oficial, el calendario de entrega, porcentaje y monto de las participaciones estimadas que tengan la obligación de participar a los Municipios (en el caso de los Estados) y a las demarcaciones territoriales (en el caso del Distrito Federal)

A este respecto cabe señalar que, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados tienen la obligación de participar a sus municipios al menos el 20% de las cantidades que les correspondan en el Fondo General de Participaciones (artículo 6°, primer párrafo) y el 100% del Fondo de Fomento Municipal (artículo 2° A, penúltimo párrafo) Además el calendario debe considerar que los Estados deben pagar estas participaciones a los Municipios dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba artículo 6°, segundo párrafo.

2° Las Entidades Federativas cuentan con un plazo de 15 días posteriores a la publicación de la estimación de las participaciones que recibirán, para a su vez, publicar la información de lo que estiman distribuir a sus Municipios. En el caso del año 2000, este plazo comienza a computarse a partir del 31 de enero, fecha en que se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se dan a conocer el Calendario de Entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el Ejercicio Fiscal de 2000, y la estimación trimestral de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001.

Por lo que se refiere al criterio que los Estados aplican en la distribución de las participaciones entre sus municipios, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 115, fracción IV, inciso b) que las Legislaturas de los Estados determinarán anualmente las bases y montos con que se realizará la distribución.

3° Por lo que se refiere a la información ex post, las entidades deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

A este efecto debe señalarse que, conforme al primer párrafo del artículo 7° de la Ley: de Coordinación Fiscal, las participaciones por los Fondos General de

Participaciones y de Fomento Municipal se determinan para cada ejercicio fiscal de la Federación, por lo que los pagos que se realizan mensualmente son simplemente anticipos, a cuenta de esas participaciones.

Por tanto, las participaciones están sujetas a diversos ajustes, en especial un ajuste anual, que determina las participaciones definitivas del ejercicio y el cual, conforme al tercer párrafo del citado artículo 7°, debe realizarse dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente, para su revisión, la Cuenta Publica del año anterior a la Cámara de Diputados.

El plazo para la presentación de la Cuenta Pública, conforme al artículo 8 de la recientemente aprobada Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000) es dentro de los diez primeros días del mes de junio y sólo se podrá ampliar este plazo, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

Con relación a la publicación trimestral de, la información de las participaciones entregadas por cada Estado a sus Municipios, debe señalarse que con particular énfasis desde 1995, la legislación financiera de numerosos estados ha venido estableciendo la obligación para que el Ejecutivo presente informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas, equiparables a los que el Gobierno Federal debe presentar a la Cámara de Diputados. Por tanto, la información de participaciones entregadas a los Municipios podría integrarse a dichos informes.

4° Por último, con el propósito de establecer, un procedimiento adicional de control, la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, contempla que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación, la lista de las entidades que no cumplan con esta disposición.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lazo, Flavio y Pablo Guerrero, Juan, op. cit. pp. 91-98.

# CAPÍTULO

## II

### **Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaría con el Gobierno Federal.**

## 2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en la fracción IV del artículo 115 constitucional donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios, por lo que resulta de gran importancia señalar y explicar su contenido:

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”<sup>5</sup>

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 con las mismas.

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial, Porrúa, México 2005, Art. 115.



Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de, los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Como se puede ver, la fracción IV del artículo 115 constitucional tiene una gran importancia en el aspecto fiscal y financiero para los municipios y para las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que representa la posibilidad de que los gobiernos municipales obtengan en forma constante recursos suficientes. Para tal efecto, esta fracción señala varias fuentes de ingresos que deberán recaudar en forma directa, y otras que deberán ser cubiertas periódicamente por la federación a los municipios.

Otro aspecto importante de esta fracción es la que representa la posibilidad de que los municipios celebren convenios con el estado para la administración de algunas contribuciones que requieren y que, a su vez, los gobiernos municipales cuenten con recursos financieros, técnicos y administrativos para recaudarlos. Eso significa que cuando un municipio no cuenta con la capacidad administrativa para tal fin, podrá solicitar al gobierno estatal el apoyo y la asistencia técnica necesarios, en forma temporal o por tiempo indefinido, para llevar a cabo eficientemente la administración de las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los estados, tales como: el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio, los impuestos sobre propiedad inmobiliaria y otros más.

De igual manera, el inciso segundo, relativo a las participaciones federales, tiene una gran importancia, ya que actualmente representan la principal fuente de ingresos para los municipios y uno de los aspectos de mayor prioridad en las relaciones fiscales entre la federación, los estados y

municipios, En ese mismo orden, el inciso tercero establece que la prestación de los servicios públicos municipales representa otra fuente de ingresos para la hacienda municipal sobre la cual los ayuntamientos deberán poner atención especial, debido a su significado fiscal, financiero, social y político.

El penúltimo párrafo de la fracción IV tiene un gran significado fiscal y financiero para la hacienda municipal establece las limitaciones para el otorgamiento de exenciones y subsidios fiscales por parte de los estados a las dependencias oficiales, y/o personas físicas o morales privadas; disponiendo que solo los bienes del dominio público estarán exentos de las contribuciones señaladas.

El último párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional se refiere a tres aspectos básicos de la estructura financiera de la hacienda municipal los ingresos, los egresos y la cuenta pública.

También de ese párrafo se derivan los siguientes tres aspectos fundamentales para la administración de la hacienda municipal:

-Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

-Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

-Las legislaturas estatales revisarán las cuentas públicas municipales.

## **2.2. Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas.**

El artículo 115 Constitucional a tenidas varia modificaciones en su contenido, por tal motivo aquí se muestra un análisis del Artículo vigente:

“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:

Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios amenos de que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

Artículo nuevo. {Incluye Reformas aprobadas, las cuales se transcriben en tipografía diferente.)

Art. 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine las competencias que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por la elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios amenos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarará que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de estas causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros si conforme a la ley no procede

que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Por lo anterior se reconoce que el Municipio tiene la facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento, protegiéndolo no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto de los ayuntamientos, ya que estará investido de personalidad jurídica.

### **Reformas de 1999.**

“Los Municipios estarán investidos de la personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedirlas legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objetivo de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la Administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirigir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de Ayuntamiento; las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función de servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada cuando menos los dos terceras partes de sus integrantes, y en las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos con motivo de los actos derivados de los incisos c y d anteriores.”<sup>6</sup>

### **2.3 Constitución Política Estatal**

En el marco jurídico de la hacienda municipal, la Constitución Política de cada estado resulta de una importancia fundamental para cada uno de los municipios que forman parte de las diferentes entidades federativas, ya que en ellas se toma el espíritu del artículo 115 constitucional y se establecen disposiciones para los congresos locales y los ayuntamientos, relativas a los siguientes aspectos:

---

<sup>6</sup> Ver, Asociación de Municipios de México, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, México 1999.

-La integración de la hacienda municipal.

-La revisión y aprobación de la ley de ingresos y la cuenta pública que cada uno de los diferentes municipios que formen el estado deberá elaborar y presentar, periódicamente, ante el congreso local.

-La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos de egresos anuales, por parte de los ayuntamientos, de tal forma que se alcancen los objetivos del gobierno municipal.

#### **2.4. Ley de Hacienda Municipal.**

Esta ley, que es expedida por el congreso local de cada entidad federativa, resulta de gran importancia para los municipios, ya que la mayoría de estas contiene un conjunto de disposiciones jurídicas, que se refieren a dos aspectos básicos de la hacienda municipal:

-La identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada estado, y

-El establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda municipal.

Por tal razón, esta ley significa la base jurídica más importante y cercana que tienen los municipios de un mismo estado para el aprovechamiento y administración de su hacienda municipal.

Como se puede observar, esta ley tiene gran trascendencia para la hacienda municipal, principalmente por los ingresos que provienen de las participaciones federales y que actualmente representan el concepto de ingresos más abundante que tienen los municipios, pero que frecuentemente sufren cambios debido a los criterios y porcentajes de distribución.

## **2.5. Ley Estatal de Deuda Pública.**

Esta ley es muy importante, ya que establece las bases sobre las cuales los municipios podrán contratar obligaciones financieras o empréstitos contando con la autorización previa del congreso local, procurando que los recursos obtenidos mediante créditos se destinen a usos productivos para la población y que su pago se realice de acuerdo con su capacidad de endeudamiento y dentro de los plazos aprobados.

## **2.6. Ley Orgánica Municipal.**

En el marco jurídico de la hacienda municipal resulta de gran importancia considerar a la Ley Orgánica Municipal vigente en cada estado, ya que en un gran número de ellas se define cómo se integra la hacienda municipal en cada entidad federativa, quiénes son las autoridades fiscales municipales, sus atribuciones correspondientes y, principalmente, las facultades y obligaciones de la tesorería municipal.

Generalmente se reconocen como autoridades fiscales en los municipios, siguientes:

-Ayuntamientos

-Presidentes municipales

-Síndicos municipales

-Tesoreros municipales

-Las demás autoridades auxiliares municipales a quienes las leyes fiscales confieren atribuciones sobre esa materia; por ejemplo: delegados, comisarios agentes municipales.



## **2.7. Ley de Ingresos Municipales.**

El proyecto de estas leyes elaborado anualmente por el ayuntamiento y es enviado para su revisión y aprobación al congreso local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la Constitución Estatal o en la Ley de Hacendaría Municipal.

La Ley de Ingresos Municipales se puede definir como el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado.

Lo anterior significa que es el principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno municipal para obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año.

Por tal motivo, las autoridades municipales deben prestar atención especial a la elaboración, revisión y aprobación del proyecto de ley de ingresos que posteriormente será enviado al congreso local y más adelante tendrá vigencia durante un año.

## **2.8. Ley de Coordinación Fiscal**

Para los municipios esta ley es de gran importancia ya que tiene objetivos básicos para la hacienda municipal y para las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, como son:

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y distrito federal.

- Establecer y distribuir entre las haciendas públicas municipales las participaciones que les correspondan de los ingresos federales.

-Establecer las bases y reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

## **2.9. Presupuesto de Egresos Municipales**

En el cumplimiento de sus fines y en la orientación de la política económica a nivel municipal, el presupuesto de egresos resulta el principal instrumento para que el gobierno municipal pueda calcular, programar, aplicar, controlar y evaluar el gasto público, principalmente en aquellos municipios que cuentan con un sistema de planeación programación presupuesto y/o se encuentran en un proceso de cambio rápido.

A diferencia de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos municipales es elaborado y aprobado por el ayuntamiento, de ahí que la observancia del presupuesto de egresos municipales sea obligatoria y está sujeta a revisión periódica por parte del congreso local.

## **2.10. Bando de Policía y Buen Gobierno.**

“Este es un instrumento reglamentario municipal que contiene una serie de disposiciones administrativas que deben ser observadas por los vecinos y habitantes del municipio, entre ellas las de carácter fiscal.

De igual forma, dispone que los órganos de la administración pública municipal serán los encargados de vigilar que se cumpla con la ley en el ámbito fiscal, así como las sanciones previstas en el caso de incumplimiento. Todo esto requiere que sea un documento que se mantenga actualizado en forma permanente.

## **2.11. Otros Reglamentos**

Muchos municipios con características urbanas, o bien que tienen una administración pública muy amplia cuentan con reglamentos internos de administración que señalan las facultades y obligaciones de la tesorería

municipal y de otras dependencias relacionadas con la hacienda pública local, tratando de establecer las bases internas de organización. De igual forma existen reglamentos que regulan el funcionamiento de inmuebles o servicios que generan ingresos a los gobiernos municipales, tal es el caso de los mercados, rastros o panteones.”<sup>7</sup>

## **2.12. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF),**

En 1979, se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), entrando en vigor el primero de enero de 1980. En éste, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

Así, los órganos de regulación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal están conformados por: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (1979), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (1979), el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 1980), y para garantizar los particulares referentes al cumplimiento de las disposiciones del mismo sistema, en el año de 1990 se integró la Junta de Coordinación Fiscal.

Con el nacimiento de dicho sistema, se crean los cuatro organismos anteriormente mencionados, a través de los cuales el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendarlo, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

---

<sup>7</sup> Véase, Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 20-60.

### **2.13. Objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:**

- “Armonizar en el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las Entidades, Municipios y el Distrito Federal.
- Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento.
- Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.”<sup>8</sup>

### **2.14. Estados que han iniciado su coordinación Hacendaría.**

#### **Puebla**

Se ha constituido en un foro de coordinación y colaboración fiscal que en esta ocasión se ha dirigido a revisar la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno. El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entró en vigor en 1980. En 1990, se rediseñaron los

---

<sup>8</sup>[http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/ponencias/Mesa7%20\(Lazo%20y%20Guerrero\).html](http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/ponencias/Mesa7%20(Lazo%20y%20Guerrero).html) [Más resultados de web.iteso.mx], del 02 enero de 2005.

mecanismos de asignación de las participaciones para incorporar un claro criterio redistributivo y, a la vez, alentar una mayor generación de ingresos propios a nivel local. El fondo general de Participaciones se distribuye, de acuerdo a criterios tanto de restitución como de equidad. Asimismo se creó un Fondo de Fomento Municipal y se estableció un convenio de colaboración administrativa en materia de fiscalización. Así a través de la coordinación se ha logrado uniformar gravámenes evitando la múltiple tributación y se ha podido también aumentar la eficiencia en la recaudación y administración tributaria.

El nuevo federalismo en materia hacendaría debemos superar algunas insuficiencias.

En primer lugar, el sistema actual de coordinación fiscal actual que los estados no ejerce plenamente sus potestades tributarias y las decisiones centralizadas.

Se plantearán dos vías para ampliar las fuentes directas de ingresos estatales una consistente en compartir con los estados algunas facultades que actualmente se encuentran reservadas a la federación y otra que eliminaría algunos gravámenes a nivel federal, con objeto de que los gobiernos locales sean los únicos encargados de su establecimiento, fiscalización y recaudación.

De prosperar esta iniciativa cada gobierno local atendiendo a sus necesidades financieras podrá proponer a su ciudadanía las ventajas y desventajas del establecimiento de determinados gravámenes para recaudar los ingresos que requieran para el financiamiento de su gasto público.

En tercer lugar por lo que se refiere a la deuda estatal y municipal se promoverán esquemas de información que contribuyan al equilibrio en las finanzas públicas estatales y municipales.

## TLAXCALA

Que las asignaciones presupuestales fueran por ley y no fueran discrecionales, así mismo los municipios también tienen derecho a participar en mayor cantidad de recursos federales, pero también de los ingresos propios que recauda el estado.

### Contenido de la ley.

El contenido de esta ley establece la asignación de los recursos presupuestales atendiendo los rezagos sociales y las disparidades regionales del estado así como el establecimiento de bases de cálculo para la distribución a los municipios y a las presidencias municipales auxiliares de los recursos presupuestales, sus montos y los plazos de pago.

Fijación de facultades y obligaciones de los órganos estatales, en materia de coordinación hacendaría para la administración de los ingresos en cuanto a recaudación, vigilancia, control y evaluación del gasto público.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> <http://www.sefintab.gob.mx/articleview/265>. del 02 enero 2005.

# CAPÍTULO

## III

### **Diseño de una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez: 2003-2006.**

### **3.1. Características del Municipio de Naucalpan de Juárez.**

El Municipio de Naucalpan de Juárez, es un de los más importantes a nivel nacional, cuenta con una moderna infraestructura y urbanización. Su población es principalmente urbana, dividida en zonas populares y residenciales.

El Estado de México lo conforman 122 municipios, de los cuales Naucalpan de Juárez ocupa un lugar privilegiado dentro del mismo. Esto se debe en gran parte a la dinámica empresarial e industrial en que se desenvuelve, así como a su importante infraestructura.<sup>10</sup>

Tiene una extensión territorial de **149.88 Kms.** cuadrados y sus colindancias son:

**AL NORTE:** Con los municipios de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz.

**AL SUR:** Con el Municipio de Huizquilucan de Degollado.

**AL ESTE:** Con el Distrito Federal.

**AL OESTE:** Con el Municipio de Jilotzingo.

#### **3.1.1. La Población.**

El municipio de Naucalpan tiene una fuerte y densa zona popular, pueblos que aun subsisten, zonas residenciales. La marginación y el rezago social se concentran en los pueblos y colonias populares que representan la gran mayoría territorial y poblacional del municipio,

De una población de 857,511 aproximadamente (según datos del INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000), el 1.4% de los habitantes del municipio es

---

<sup>10</sup> Cfr. Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, el Bando Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional y de la Unidad Municipal de Información, que está adscrita a la Subsecretaría "A".



rural y esta asentado en dos pueblos, San Francisco Chimalpa y Santiago Tepatlaxco.

El 98.6% de la comunidad municipal urbana y se asienta en 119 colonias, 71 fraccionamientos residenciales, 18 pueblos, 5 fraccionamientos industriales y dos fraccionamientos campestres.

Entre los principales factores que provocan la inequidad y limitan el desarrollo humano de la zona popular y rural, se encuentran:

El insuficiente acceso a la educación, información, cohesión social, identidad y cultura cívica; así como pocas actividades productivas bien remuneradas y acordes con su realidad cultural; un entorno deteriorado al cual contribuye el compromiso ciudadano para su conservación.

Estos factores han determinado actitudes "asistenciales y paternalistas", no obstante Naucalpan de Juárez es un Municipio dinámico económica, socialmente con una gran cantidad de grupos organizados, aparece en 4° lugar en unidades económicas del Estado. Sin embargo, es el que ofrece el mayor número de empleos formales de todos los municipios del Estado. Esto se debe a que, en comparación con Ecatepec y Nezahualcóyotl, contamos con más y mayores empresas establecidas legalmente.

### **3.1.2. El Desarrollo Urbano.**

El equipamiento urbano es el conjunto de edificios y espacios, como escuelas, clínicas, hospitales, teatros, museos, mercados, plazas cívicas, unidades deportivas y otras más.

### **3.1.3. Infraestructura y Servicios.**

Existe una amplia cooperación y competitividad entre escuelas públicas y privadas. También se consolida en prevención de enfermedades, con infraestructura de salud suficiente y de calidad; con amplias facultades para su atención y regulación.

### **3.1.4. Hacienda Municipal.**

La hacienda del Municipio de Naucalpan de Juárez, está compuesta por: los bienes muebles, inmuebles propiedad del municipio; los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.<sup>11</sup>

### **3.2. Introducción al Diseño de propuestas de Participación.**

Con el propósito de respaldar la política regional iniciada en la década de los setenta, se decidió, en 1983, la creación del Ramo 26; dicho fondo se destinó para estimular el desarrollo regional, sin embargo para diciembre de 1988, con la creación de la Comisión del programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el objetivo cambió ya que este programa, que tuvo como base presupuestal el propio ramo 26, sería combatir la pobreza extrema, soslayando el fomento al desarrollo regional; una de las críticas más frecuentes para el PRONASOL fue su carencia de claridad en la asignación de los recursos, es decir, no había un criterio definido.

El Gobierno del presidente Ernesto Zedillo atendió tales críticas en dos sentidos; primero, introdujo una fórmula pública para asignar recursos en función

---

<sup>11</sup> Díaz Vázquez, Martín de Jesús, Propuesta para el Mejorar la Administración del “patrimonio Municipal” En Naucalpan de Juárez, Periodo 2000-2006, Tesis del Lic. en Economía, Escuela Nacional de Estudios Profesionales “Acatlan”, México 2003, pp. 8-24.

”.

del grado de pobreza y, segundo, descentralizó el ramo 26 a Estados y Municipios, con lo que estos últimos recuperaron la tarea de selección de las obras y la asignación de los recursos.

Es en 1996 cuando se introduce el Fondo de Desarrollo Social Municipal, añadiéndose en 1997 el Fondo para el Desarrollo Regional y el de Empleo, se trató de apoyar la corresponsabilidad en las tareas de desarrollo social local y regional. A partir de 1998, el ramo 26 se estructuró con base en un fondo financiero denominado "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", privilegiando el carácter regional sobre el municipal, ocupándose exclusivamente de la atención de la población en extrema pobreza, aunque debe destacarse que los recursos destinados a dicho programa disminuyeron sensiblemente, como resultado que en ese mismo año se creó un nuevo rubro de gasto, el ramo 33.

### **3.3. Ingresos por Aportaciones Federales.**

Hasta 1997, la descentralización del gasto programable se realizó mediante la celebración de convenios de coordinación en los que se establecían responsabilidades y compromisos de los diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, en diciembre de 1997, El presidente Zedillo envió a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, el propósito de dicha reforma fue renovar el federalismo al promover una amplia redistribución de funciones de decisión y operación de las políticas públicas, para acercarlas a la población beneficiada. En ese sentido, el objetivo de las reformas era coadyuvar al fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales en dos ámbitos: el presupuestario a través de la institucionalización de la provisión de recursos federales en apoyo a actividades específicas, y en el tributario mediante la asignación de un porcentaje de la recaudación obtenida por incorporación de personas al padrón de contribuyentes.

Específicamente, en el ámbito presupuestario federal, la propuesta fue en el sentido de institucionalizar el apoyo que la federación ofrecía como complemento a los recursos que a las entidades federativas y los municipios les corresponden de la recaudación federal participable. En razón de lo anterior el ejecutivo sometió a la Cámara de Diputados la adición del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que habría de denominarse "De los Fondos de Aportaciones Federales" destinados específicamente a coadyuvar a las siguientes actividades de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios: 1) La Educación Básica; 2) los Servicios de Salud y, 3) La Infraestructura Social Municipal. Para ello, el ejecutivo propuso la incorporación, en el presupuesto de egresos para 1998, de un nuevo ramo por medio del cual se transferirían los recursos para dichos fondos, el Ramo 33.

Atendiendo la propuesta del ejecutivo, esa Cámara aprobó la creación de cinco fondos que originalmente integraron el Ramo 33, éstos fueron los siguientes:

**1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), destino:**

- a) Prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- b) Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica.

**2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (F ASSA), para:**

- a) Atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables, materno-infantil, planificación familiar, salud mental, prevención y control de enfermedades transmisibles, asistencia social, control sanitario, etc.
- b) Desarrollo de Programas de Salud.

c) Otros determinados por los acuerdos de Coordinación que se establezcan entre la Federación y los Estados.

**3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), distribuido así:**

a) El Fondo Municipal (FISM) destinará sus recursos al financiamiento de obras, acciones sociales básicas ya inversiones, que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

b) El Fondo Estatal (FISE) se concentrará en atender obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

**4) Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal (FAFM y DF).**

a) Cumplimiento de sus obligaciones financieras.

b) Atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

**5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para ser utilizados en:**

a) Desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.

b) Apoyos a la población en desamparo.

c) Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Para 1999, se añadieron dos fondos más:

**1) Fondo de Aportaciones Educación Tecnológica y de Adultos (FAET A):**

a) Registro de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal en escuelas tecnológicas para adultos.

b) Abatimiento del rezago en materia de alfabetización.

**2) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (F ASP):**

a) Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados a tareas de seguridad pública.

b) Equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes.

Finalmente cabe mencionar que la importancia del ramo 33 reside en que los fondos de este ramo, destinados al desarrollo social, se cedieron a Estados y Municipios por medio de una Ley, situación que otorga un marco jurídico real y no a través de convenios que pueden ser manipulables, como sucedió hasta 1997.

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, considera a los recursos del PAFEF como subsidios, con carácter federal al ser entregados a las entidades. Las reglas de operación de dicho programa fueron publicadas por la SHCP en el DOF del 25 de enero de 2000. Para el ejercicio fiscal de 2002.

**3.4. Deuda.**

**Marco Jurídico:** La actividad crediticia de las entidades y municipios así como de sus respectivos entes públicos, con garantía de afectación de participaciones está sujeta a las siguientes disposiciones:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 117 fracción VIII, párrafo segundo, establece que: "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 establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

2. El artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal tiene sus antecedentes en el "Decreto por el cual se previene que deberán llevar un registro de los compromisos que contradigan los estados, municipios, Distrito y territorios federales, afectando las participaciones que le corresponden sobre diversos impuestos", de 20 de junio de 1935.

3. El artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal establece actualmente que: "Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones del Municipio de Naucalpan de Juárez se registrarán cuando cuenten con la garantía, solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Reforma al 3° párrafo del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, establece que "Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda".

En la propia reforma al tercer párrafo del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, en las Disposiciones Transitorias se establece que: "La reforma al tercer párrafo del artículo 9°. De la Ley de Coordinación Fiscal, no será aplicable a la deuda contraída por las entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 1995, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectaciones de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción en el registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, hasta diciembre de 1995.

El principio de "no afectación de participaciones" consagrado en la Ley de Coordinación Fiscal, tiene una excepción cuando con autorización de la Legislatura del estado se inscriba a petición de éste ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se afectan participaciones para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios a favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios lleva a cabo en los términos del Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.



El Reglamento antes citado, establece que en dicho registro serán inscritas las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas por los estados, el Distrito Federal o los municipios en los términos de la Ley de Coordinación fiscal y del propio Reglamento, cuando ellos soliciten que las participaciones que a cada uno corresponden en ingresos federales queden afectadas en garantía de pago de dichas obligaciones.

El Reglamento en comento, fue modificado por Decreto de 28 de enero de 2000, para incluir entre los requisitos para la inscripción en el Registro, a que se refiere dicho ordenamiento, que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante del año calendario precedente o del primer semestre del año calendario en curso, y que asimismo acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratos con las instituciones de banca de desarrollo.

El 15 de diciembre de 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, en cuyo artículo. Decimosegundo fueron establecidas, entre otras modificaciones, la del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.

Conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo del citado artículo 9°, vigente a partir del 1 de enero de 1996, cada entidad federativa y sus municipios efectuarán los pagos de sus obligaciones garantizadas con participaciones federales, de acuerdo con los mecanismos establecidos en sus propias leyes de deuda.

En el artículo Decimotercero de los Transitorios, del Decreto citado, se establece en su fracción III que: "La reforma al tercer párrafo del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, no será aplicable a la deuda contraída por las entidades federativas y municipios al 31 de diciembre de 1995.

La reforma al artículo 9° citado fue para establecer expresamente que "Las entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes, estatales de deuda, En todo caso, las entidades federativas deberán contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, así como publicar en forma su información con respecto a los registros de su deuda".

La reforma tuvo como objetivo dar mayor transparencia al manejo de la deuda pública que es responsabilidad de las entidades federativas y municipios, para que los pagos de obligaciones garantizadas con la afectación de participaciones se hagan de acuerdo a los procedimientos y sistemas de registro establecidos en las leyes estatales de deuda pública.

Sin embargo, la situación prevista por la ley no se lleva a efecto en virtud de que entretanto se instrumentan mecanismos y sistemas de registro definitivos en las leyes estatales de deuda pública, en los que se deberá contar con un Registro Único de obligaciones y Empréstitos así como con la publicación de información en forma periódica de los registros correspondientes, las entidades federativas que así lo han solicitado han otorgado contrato irrevocable de mandato al Gobierno Federal "encomendándole pagar en, su nombre y por su cuenta las obligaciones insolutas, directas o contingentes (según se trate), contraídas por el mandante en los contratos y los títulos de crédito donde figure como deudor que adhiera en los términos de este contrato, el cual será aplicable a la deuda, que el estado contraiga durante el período pactado.

Los mandatos antes citados, fueron firmados por las entidades federativas hasta el 31 de marzo de 2000.

Otro aspecto importante a destacar en el texto del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, es el relativo a la afectación de participaciones vía compensación.

El artículo 9° establecía en su texto original que "la compensación entre el derecho de las entidades a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la federación sólo podrá llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta ley así lo autorice",

Cabe aclarar que por error esta disposición fue suprimida, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, por lo que durante 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995 se estuvo a lo dispuesto en el artículo 24 del Código Fiscal de la Federación que establece que "se podrán compensar los créditos y deudas entre la Federación por una parte y los Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritarias, excepto sociedades nacionales de crédito, por la otra. Tratándose de la compensación con estados y municipios se requerirá previo acuerdo de esto".

La reforma al artículo 9° en comento, también incluyó de nueva cuenta a partir de 1996, lo siguiente:

"Procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta Ley así lo autorice".

Por último, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, recibe las peticiones de afectación de participaciones a más tardar el 18 de cada mes de las instituciones acreedoras; analiza la procedencia de las solicitudes y en su caso, elabora el oficio dirigido a la Tesorería de la Federación a más tardar el día 21 de

cada mes, para que descuenta a las entidades federativas implicadas el importe de sus adeudos y se los acredite a las instituciones de crédito y las de seguridad social,

Actualmente se siguen afectando las participaciones que en ingresos federales corresponden a las entidades federativas, en virtud de que su origen data del periodo en que el citado artículo 9° así lo estipulaba, así como por instrucción del mandato en tanto continué su vigencia.

Los cambios al artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982.

El Artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados y Municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos en el país, pagaderos en moneda nacional y contraídos con entidades o individuos de nacionalidad mexicana a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas.

Con ello, se generó la percepción por parte de los Estados que el acceso al crédito podía ser virtualmente infinito, no habiendo parámetros claros que mostraran qué tanto podía endeudarse un Estado con cargo a sus participaciones sin que tal endeudamiento conllevara a comprometer el incumplimiento de las funciones más básicas de los Gobiernos Estatales. Esto llevó en varias ocasiones a que registraran niveles importantes de sobre endeudamiento Estatal. Con la reforma al Artículo 9°, las Entidades pueden designa cómo ejecutar las garantías que hayan ofrecido para contratar créditos con base en sus participaciones a los que ellos consideren conveniente, siempre y cuando así lo establezcan en sus Leyes de Deuda.

Por lo que el Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal encomienda al Ejecutivo Federal, expedir el Reglamento referente al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades federativas y Municipios con afectación de sus participaciones en ingresos federales, en el que habrán de señalarse los requisitos para la inscripción de dichas obligaciones, así como establecer las bases de una disciplina presupuestaria acorde con la evolución de las fórmulas de contratación crediticia y las necesidades de crédito por parte de los Estados y Municipios.

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982, y surtió sus efectos hasta el 15 de octubre de 2001, el cual tuvo por objeto abrogar el Decreto promulgado el 20 de junio de 1935, sus adiciones y reformas que con base al mismo se llevaba a cabo el registro de los compromisos que las Entidades Federativas y Municipios (así como sus Organismos y Empresas de participación Estatal y Municipal y el Distrito Federal, contraían con la garantía de las participaciones en ingreso; federales correspondientes; el 28 de enero de 2000 se publicó el Decreto mediante el cual se adicionan las fracciones V y VI al artículo 2° del Reglamento citado. El 15 de octubre de 2001 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento que rige actualmente el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, con efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales y que la SHCP ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas. A partir de la fecha en que entró en vigor el presente Reglamento, queda abrogado el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982, y sus modificaciones publicadas en el mismo órgano de difusión oficial el 28 de enero de 2000.

A fin de apoyar a las Entidades Federativas y Municipios en la captación de financiamientos de la Banca Mexicana, para inversiones públicas productivas, a efectos de hacer más ágil y menos oneroso el crédito que los Estados requerían para complementar los recursos provenientes de su recaudación fiscal, y así cumplir con amplitud la función administrativa que tienen encomendada, en enero de 1996 se instrumentó un mecanismo transitorio a través de la figura de mandato. Mediante un contrato de Mandato, los Estados encomendaban a la Federación en calidad de mandatario de aquellos a ejecutar a favor de los acreedores que así lo demandaban por incumplimiento de las mismas Entidades, las garantías que constituían con base en sus participaciones, el cual, estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2000.

Por lo anterior hasta antes de 1995, la mayoría de los Estados de la Federación contrajeron obligaciones financieras por un monto considerable, principalmente con la Banca Comercial. La contratación de dichos pasivos permitió a los Estados la conclusión o puesta en marcha de importantes obras de desarrollo económico y social en un sinnúmero de comunidades de nuestro país.

Sin embargo, la situación económica que prevalecía en el año de 1995 originó en algunas Entidades Federativas graves dificultades para atender sus compromisos financieros. Por tal motivo, el Gobierno Federal llegó a un acuerdo con la Banca Comercial para establecer un programa de apoyo crediticio al Estado de México y al Municipio de Naucalpan de Juárez, el cual en su momento permitió fortalecer sus finanzas de la Entidad.

De esta manera se redocumentó en Unidades de Inversión hasta el 100% de los pasivos totales del Municipio de Naucalpan de Juárez con la Banca Nacional.<sup>12</sup>

### **3.5. Coordinación Fiscal.**

El Estado de México, firmo su primer convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el 28 de diciembre de 1979 el cual surtió efecto el 19 de enero de 1982, el cual señalaba la distribución de los recursos financieros provenientes de participaciones federales, entre los gobiernos estatales y municipales. Al igual que el sistema nacional la ley de coordinación fiscal del estado de México se convirtió en la columna vertebral del sistema de coordinación la cual señala como sus objetivos:

- 1) Coordinar el sistema fiscal del estado de México con sus municipios.
  
- 2) Establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones.
  
- 3) Señalar las condiciones que deben satisfacer los municipios.
  
- 4) Fijar reglas de colaboración administrativas.

---

<sup>12</sup> Ibáñez Aguirre, Milesio Arturo, Hacia la Implantación de un Sistema de Coordinación Hacendaría, Tesis del Lic. en Economía, UNAM, México 2003, pp. 128-146.

De lo anterior el Municipio de Naucalpan de Juárez acordó adherirse al sistema de Coordinación Fiscal mediante un convenio de colaboración administrativa en materia de sistemas, procedimientos, métodos administración y así mismo crear una comisión permanente la cual propondrá las medidas que estime conveniente para mejorar o actualizar el sistema en mención.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Martínez Cabañas Gustavo, Coordinación Fiscal Intergubernamental y Fortalecimiento Municipal “El Caso del Estado de México”, Tesis del Lic. en Ciencias Políticas y Administración Publica, UNAM, México 1995, pp. 117-159.



# CAPÍTULO

## IV

**Propuesta de un Modelo de Participación del Municipio  
de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el  
Estado de México; 2003-2006.**

#### **4.1. Conclusiones para la Propuesta de un Modelo de Participación.**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha desarrollado diversas tareas, ya sea a través de las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, donde se ha expresado la inquietud de los funcionarios fiscales estatales por un renovado federalismo, o a través de sus diferentes grupos de trabajo, que ha abordado diferentes problemáticas de federalismo fiscal.

Con la creación del instituto, es necesario un sistema de coordinación integral, considerando la soberanía del Municipio de Naucalpan de Juárez, en virtud que este tema ha cobrado mayor importancia debido a la conjugación de diversos factores, ya que los requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales presionan a las finanzas de las Entidades Federativas, pero también la creciente concurrencia política y la conveniencia de acercar a la población las decisiones de gasto y las formas de financiarlo, hacen necesario un replanteamiento de diversos aspectos de la Coordinación Fiscal ya que al hacer un alto en el camino, después de tantos años de seguir esencialmente bajo el mismo sistema de Coordinación nos permite observar tendencias preocupantes, como una cada vez mayor dependencia de las Entidades respecto de las participaciones federales y concomitantemente, una cada vez menor contribución de la recaudación local al financiamiento del gasto federativo.

La coordinación entre el Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez en materia de ingresos es un tema complejo y rico en implicaciones, pero crecientemente también cobran importancia aspectos que requieren de una consulta y colaboración conjunta en materia de gasto y de crédito. Finalmente, las cantidades involucradas han adquirido tal magnitud, que su importancia trasciende el ámbito local al tener un impacto sobre las finanzas públicas de la Nación y por lo tanto sobre sus equilibrios globales, con implicaciones para la estabilidad económica y social de nuestro país.

Para enfrentar los retos que impone el desarrollo y el nuevo esquema mundial, resulta también necesario contar con gobiernos con capacidad de

respuesta, requiriéndose para ello fortalecer el pacto federal de forma tal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Conforme a lo anterior, es indispensable fortalecer la autonomía del Municipio de Naucalpan de Juárez y habilitarlo para su desarrollo, con el objeto de acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad en generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos.

En esta perspectiva, la estructura del Municipio de Naucalpan de Juárez debe considerar como sus principales elementos tanto a la eficiencia en el ejercicio del gasto y la recaudación como al marco institucional. En el caso de la eficiencia del gasto resulta conveniente que las decisiones se hagan de acuerdo al orden de gobierno en mejor posición para obtener mejores beneficios y costos, donde la población demande la rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos. En tanto que en la eficiencia en la recaudación, se sugiere que diferentes órdenes de gobierno graben diferentes factores.

Es aconsejable, por tanto reformas que otorguen facultades tributarias adicionales al Municipio de Naucalpan de Juárez que no vulneren las finanzas públicas federales, que se lleven a cabo modificaciones a algunos de los fondos de apoyo de tal manera que parte de ellos se asignen premiando el esfuerzo de recaudación del municipio, y que los criterios de asignación de los fondos que tienen un destino específico incorporen reglas que permitan una rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión.

Encauzadas (las reformas) de esta manera se lograría un fortalecimiento de las finanzas del Municipio de Naucalpan de Juárez, se darían mejores cuentas a los ciudadanos, y se contribuiría a un más sano equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal se apoya en órganos propios que la instrumentan, vigilan y promueven; la Reunión Nacional de Funcionarios

.Fiscales, la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas públicas. Las entidades federativas del país han evaluado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde distintos órdenes y aspectos en todos ellos han destacado sus aciertos y se han señalado las direcciones hacia donde correspondería impulsar su actualización y desarrollo, pero sobre todo han ratificado la identificación del Sistema como el foro más avanzado e idóneo, no sólo para resolver las contradicciones o conflictos intergubernamentales propios de la estructura hacendaría Federal, sino para participar en la configuración y desarrollo del Federalismo Hacendarlo que se desea y que mejor responda a la diversidad económica, política, social y cultural de todas las regiones.<sup>14</sup>

#### **4.2. Ingresos.**

El sistema de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas tiene dos ámbitos:

En primer lugar la Federación está obligada, por disposición constitucional a participar a los estados en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella, lo que ha implicado, que las participaciones signifiquen en la actualidad ya el 20% de la recaudación federal participable, siendo por tanto, materia de atención prioritaria en la Administración Hacendaría, pues además de su magnitud se ha tenido como un elemento de gran importancia su distribución equitativa;

Y en segundo término, en el ámbito de la coincidencia tributaria, la Federación ha celebrado convenios de coordinación con las entidades federativas para distribuirse los rendimientos de los gravámenes ubicados en esta área, esto es, que constitucionalmente podrían ser establecidos por ambos niveles de gobierno, como el impuesto al valor agregado. En tal sentido, destaca que además del texto principal del Convenio se tienen suscritos por la mayoría de las Entidades Federativas un total de 14 anexos, que por lo general

---

<sup>14</sup> Del Río Martínez, Rafael; Hacia una Ley de Coordinación Hacendaría del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos, ED. INAP, México 1999, pp. 89-101.

están orientados hacia las funciones de control y vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes, lo que se constituye en un reconocimiento a su mayor desarrollo y competencia administrativas de las entidades federativas, lo cual les compromete aun mayor esfuerzo y eficiencia.

En consideración de lo anterior, el Estado de México esta suscrito a este convenio, por lo cual al municipio de Naucalpan de Juárez le ha permitido:

Armonizar los gravámenes federales, estatales y locales, lo cual por una parte, consolidó el objetivo de mantener una sola instancia impositiva a una misma fuente de ingreso, y por otra, ha permitido elevar la eficiencia en la provisión de bienes privados, al reducir considerablemente las distorsiones de los impuestos sobre la economía y dismantelar un sistema tributario anárquico a nivel nacional que imponía altos costos administrativos y en eficiencia, eliminando casi en su totalidad la doble o múltiple tributación interior.

Desarrollar un amplio sistema de colaboración administrativa entre ambos niveles de gobierno, donde se han fortalecido los Organismos e Instituciones de Coordinación Fiscal cuyos trabajos han sido catalizadores de la modernización del Sistema.

El establecimiento de mecanismos de distribución de participaciones federales que atienden tanto a variables relacionadas con montos de recaudación en una visión resarcitoria como socioeconómicas que permiten una asignación más justa y equitativa de los recursos.

El otorgamiento de mayores incentivos para el fortalecimiento de las fuentes locales de ingresos, a través de la instrumentación del nuevo mecanismo para distribuir el Fondo de fomento Municipal con base en el esfuerzo recaudatorio del municipio como es el caso de la recaudación del Impuesto predial y de los Derechos de Agua como indicadores para la distribución de los recursos de este fondo con el fin de impulsar una administración eficiente de estas contribuciones.

Se han fortalecido las haciendas del municipio de Naucalpan de Juárez, elevándose entre 1980 y 2000 las participaciones de 13 al 20% respecto a la

Recaudación Federal Participable, lo que incluye el aumento del 80 al 100% las participaciones federales por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o uso de Vehículos en el año de 1991.

Evidentemente el sistema de Coordinación Fiscal empelado en el Municipio de Naucalpan de Juárez es perfectible si reconocemos que:

a) Tenemos una de las recaudaciones fiscales más bajas del mundo, aunada a una fuerte dependencia de los ingresos del petróleo, además de enfrentar pérdidas de recaudación relacionadas con las rebajas arancelarias y cambios en el modelo de financiamiento de seguridad social actual ya su futuro, lo que ha dejado al país y a los tres niveles de gobierno ante la imperiosa necesidad de obtener nuevos ingresos para hacer frente a las obligaciones crecientes de la sociedad, particularmente debido al alto índice de pobreza.

b) Aunque el sistema impositivo se simplificó en provecho de los particulares, existe insuficiencia de recursos debido a que la recaudación como proporción del PIB es inferior a la quinta parte del uno por ciento del PIB, habiendo caído de un máximo de 0.28% del PIB en 1994 a sólo 0.19 en 1999, con un potencial que llega fácilmente a 0.5% del PIB, es decir, dos y media veces por encima de su nivel actual, lo que la distingue como una carga de las más bajas del mundo con relación al PIB.<sup>15</sup>

#### **4.2.1. Ingresos Federales.**

Se establece el Fondo General de Participaciones en Ingresos Federales, el cual se constituirá con el 24% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, la cual obtenga la Federación, sin excepción, por todos sus impuestos, así como por todos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, incluyendo los aprovechamientos y productos que obtenga de parte de Petróleos Mexicanos y

---

<sup>15</sup> Gutiérrez José, Luís; Normatividad Local que regula la Coordinación entre Estado y los Municipios, ED. INAP, México 1999, pp. 105-201.

sus filiales, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Así mismo el Estado de México, podría celebrar con la Federación convenios administrativos en materia del impuesto federales como lo son, el impuesto sobre automóviles nuevos, la sobre tenencia o uso de vehículos y el IEPS, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibiendo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a todos los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Para que el Estado de México, entregue con puntualidad los recursos asignados al Municipio de Naucalpan de Juárez, es necesario establecer que en caso de incumplimiento del primero, le pagara al segundo interes moratorios, a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión.

#### **4.2.2. Ingresos por Fondos de Aportación Federal.**

Adicionalmente de los ingresos federales que le corresponden al Estado de México y al Municipio de Naucalpan de Juárez se establecen los fondos de aportaciones federales que se destinarán a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada uno de ellos establece.

##### **4.2.2.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal:**

Se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir de del Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal.

#### **4.2.2.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:**

Se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, a partir del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal.

#### **4.2.2.3. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:**

Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.

#### **4.2.2.4. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:**

Se fijará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto.

Este fondo se dividirá en dos partes denominadas Fondo de infraestructura Social Estatal y Fondo de Infraestructura Social Municipal. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

De los recursos que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los Estados y los Municipios, estos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población, que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación



rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

- c) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, en aquellos Municipios que conforme al Fondo de Infraestructura Social Municipal hayan visto disminuida su participación.

En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.

#### **4.2.2.5 Fondo de Aportaciones Múltiples:**

Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente cuando menos, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable.

#### **4.2.2.6 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal:**

Con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes en el Municipio de Naucalpan de Juárez; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance

en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

**4.2.2.7. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y del Distrito Federal:**

Con base en la proporción de asignación por Entidad resultante de la distribución del monto considerado en el presupuesto de egresos de la Federación.

Adicionalmente a los Fondos citados en el Capítulo 3, se propone la creación de los fondos siguientes:

**4.2.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:**

Lo recibirá el Municipio de Naucalpan de Juárez través del Estado de México por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

**4.2.2.9. Fondo Compensatorio del Gasto por las Funciones Federales descentralizadas a las Entidades Federativas y el Distrito Federal.**

Será determinado y aprobado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con la información que se obtenga de las cuentas públicas de las entidades, a fin de garantizar la suficiencia de recursos para cumplir con las funciones delegadas en materia de educación y salud.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Reforma del Sistema Fiscal Visión Parlamentaria, ED. INAP, México 2001, pp. 309-325.

#### **4.2.10. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

Como se indico en el Capítulo 3, la Coordinación Fiscal que mantiene el Estado de México con el Municipio de Naucalpan de Juárez es estrecha y por lo tanto para dar mayor transparencia que el primero, deberá publicar en el periódico de mayor circulación los convenios celebrados, en mejora del sistema.

#### **4.3. El Gasto.**

##### **Recursos de origen Federal que conforman los Fondos,**

Durante el mes de enero de cada ejercicio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación los montos calendarizados que correspondan Al Estado de México, para que a su vez se puedan transferir al Municipio de Naucalpan de Juárez y pueda ser ejercido. Estos fondos son inbargables; salvo para el pago de obligaciones (registradas), contraídas por el Municipio de Naucalpan de Juárez.

#### **4.4. De la Deuda.**

Son las obligaciones del Municipio de Naucalpan de Juárez, siempre y cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo que el Municipio de Naucalpan de Juárez efectuó los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda y cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pretenda realizar descuentos de las participaciones del Municipio de Juárez, deberá notificarlo por escrito y no podrá realizar el descuento, hasta en tanto no haya transcurrido el término de treinta días, sin que se haya interpuesto el medio de defensa que establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

#### **4.5 Colaboración Administrativa**

El Estado de México podrá celebrar convenios de Coordinación con el Municipio de Naucalpan de Juárez, en materia de administración de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

En los convenios a que se refiere el párrafo anterior se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas.

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 el Municipio de Naucalpan de Juárez según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.<sup>17</sup>

#### **4.6. Organismos en Materia de Coordinación Hacendaría.**

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México, por medio de su órgano hacendarlo, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, a través de:

##### **La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarlos.**

La cual de integrarían por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, cuyas facultades deberían ser:

---

<sup>17</sup> Vicencio Tovar, Felipe; Introducción a la Hacienda Pública Municipal, ED. INAP, México 1991, pp. 5-63.

a) Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarlos, de los Subsistemas de Coordinación Hacendaría de la Comisión Permanente, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

b) Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación, el Estado de México, y el Municipio, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

c) Vigilar la creación e incremento de los fondos, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>18</sup>

### **Los Subsistemas de Coordinación Hacendaría de la Comisión Permanente;**

Contar con tres Subsistemas, el de Ingresos, de Deuda y de Gasto Descentralizado.

### **Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).**

Este es el organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, quien realizara:

- 1) Estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.
- 2) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez.

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Administración Publica, Guías Técnicas del Centro de Estudios Administrativos Municipal, INAP, México 1986. pp. 1-25.

- 3) Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal, del Estado de México y del Municipio de Naucalpan de Juárez, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos.
  
- 4) Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
  
- 5) Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez.
  
- 6) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
  
- 7) Desarrollar los programas que apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.
  
- 8) Asistir como consultor a las sesiones tanto de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, Subsistemas y Grupos de Trabajo.
  
- 9) Para el desempeño de las funciones indicadas el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.<sup>19</sup>

### **Del instituto Hacendario creado en el Estado de México.**

Actualmente el consejo directivo del instituto Hacendario del Estado de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 217 fracción V y 253 fracción XII del código financiero del estado de México y municipios, tercero

---

<sup>19</sup> Alteri Sarubi, Italo, Manual de Administración Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, México 1990.

transitorio del decreto número 13 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del código financiero del estado de México y municipios, publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" del estado de México, el 29 de diciembre de 2000, y artículo 20 de la ley para la coordinación y control de organismos auxiliares y fideicomisos del Estado de México, y considerando el plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, consigna como una necesidad impostergable para las haciendas municipales una mayor eficacia y eficiencia en la obtención y administración de ingresos propios, con el objetivo de impulsar el federalismo como detonante del desarrollo regional, a través del fortalecimiento de la capacidad de atender las funciones básicas del desarrollo,

El federalismo implica para todos los órdenes de gobierno, no solo el otorgamiento de mayores atribuciones, sino la asunción de mayores responsabilidades en todos los ámbitos del quehacer público;

Una de las condiciones indispensables para dar plena vigencia al federalismo es tener municipios con haciendas públicas sanas, que cada día tengan mayores herramientas técnicas y recursos, para la atención cabal de las demandas de la población, en dotación y mantenimiento de infraestructura y servicios públicos.

El constante perfeccionamiento del marco jurídico de las leyes estatales contribuirá a que las administraciones públicas estatales y municipales, den cumplimiento a las mismas, con absoluto respeto a las instituciones y al estado de derecho, con los objetivos y estrategias establecidas en los Planes Federal, Estatal y Municipales de Desarrollo.

En este contexto, el 29 de diciembre de 2000, mediante el Decreto Número 13 de la H. LIV Legislatura del Estado de México, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios, creándose el Instituto Hacendario del Estado de México, como un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo principal objetivo es de el fortalecer las haciendas públicas municipales;

Por ello, el Instituto Hacendario del Estado de México, constituye un ente de apoyo técnico en el marco del estado de derecho, en estricto apego a la soberanía estatal, la autonomía municipal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; a fin de fortalecer la Coordinación Hacendaría del Estado y sentar las bases para el constante fortalecimiento de las Haciendas Públicas Estatal y Municipales;

En atención a su objetivo, el Instituto ha aplicado su Reglamento Interior aprobado el 30 de marzo de 2001, identificando la necesidad de incorporar elementos que le den mayor congruencia y faciliten su observancia.

Para dar cumplimiento a los fines descritos, y teniendo como base los acuerdos tomados en la V Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del Instituto Hacendario, ha tenido a bien expedir el siguiente:

Las actividades que realice el Instituto, serán única y exclusivamente de carácter técnico, administrativo y académico, y sólo podrá actuar a petición expresa de los gobiernos municipales o del gobierno del estado, respetando invariablemente las instrucciones que de éstos reciba, quienes en todo caso podrán solicitar que se guarde la información bajo los principios de sigilo y confidencialidad.

Las decisiones que tome el Consejo, la Comisión Permanente o las respuestas del Vocal Ejecutivo a las consultas que de manera escrita o verbal se reciban, tendrán el carácter de recomendaciones y no podrán invadir la competencia de los gobiernos municipales, por lo que se tendrán por no puestas, ni obligatorias, para el Ayuntamiento que así lo considere, respecto de cualquier resolución con la que no esté de acuerdo. Las Comisiones que se formen por acuerdo del Consejo o de la Comisión Permanente, elaborarán un programa de actividades que deberá contemplar la forma y términos en que apoyarán al Consejo en la planeación estratégica de los programas y actividades del Instituto, y la evaluación en su cumplimiento, así como la calendarización de sus actividades.



Dicha planeación deberá ser sancionada por el Consejo o por la Comisión Permanente.

Las Coordinaciones son unidades técnico-administrativas especializadas, dependientes jerárquicamente de la Vocalía, que se constituyen en apoyo del Instituto, del Consejo, de la Comisión Permanente y de la Vocalía, para auxiliarlos en el cumplimiento de sus atribuciones, y sus opiniones y estudios tendrán el carácter de dictamen técnico.

La Vocalía estará facultada para crear en las Coordinaciones, los grupos de trabajo técnico-especializados, que sean necesarios para el adecuado desahogo de los asuntos que conforme a su competencia se les encomienden.

Para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que se le encomienden, la Vocalía podrá solicitar a las instancias estatales y municipales la información que requiera de acuerdo con el proyecto a desarrollar. Asimismo, en los casos en que se convenga, los municipios podrán designar a un responsable que coadyuve en los trabajos que se le hayan encomendado. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto contará con:

- I. El Consejo Directivo.
- II. La Comisión Permanente;
- III. El Vocal Ejecutivo.

El Consejo Directivo en su Asamblea Anual se constituirá en Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios.

Los órganos del Instituto quedan obligados a coordinarse entre sí dentro de los ámbitos de su competencia, cuando los asuntos a su cargo requieran documentación, criterios de operación o cualquier otra información necesaria para efecto de coadyuvar al logro de los fines institucionales.

El Presidente, el Vocal Ejecutivo y los Coordinadores serán responsables del correcto funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo. Dichos servidores públicos serán auxiliados por el demás personal que se requiera

para satisfacer las necesidades del servicio y que sean contempladas en el presupuesto y en este Reglamento.

El Consejo es la autoridad máxima del Instituto y está constituido en términos del artículo 248 del Código por:

I. El Presidente, quien será el Secretario de Finanzas y Planeación; y su suplente será el Subsecretario de Ingresos o el Subsecretario que designe;

II. El Secretario, quien será el Vocal Ejecutivo o quién designe el Consejo a propuesta de su Presidente, y su suplente será un Coordinador;

III. El Comisario, que será quien designe la Secretaría de la Contraloría;

IV. Los Vocales que son, los presidentes municipales del Estado de México, cuyos suplentes serán sus respectivos tesoreros, seis Diputados y el Contador General de Glosa de la Legislatura.

Por cada titular se nombrará un suplente, quien actuará en ausencia del titular, con los derechos y obligaciones inherentes al mismo, en términos del presente Reglamento.

Los miembros del Consejo durarán en su cargo tres años y podrán ser ratificados por un nuevo periodo, por quien los hubiere designado, según corresponda. El cargo de miembro del Consejo es sin derecho a remuneración alguna.

Los miembros del Consejo están obligados a asistir a las sesiones a las que sean convocados. En caso de impedimento, lo comunicarán con la debida

oportunidad al Secretario y a la Vocalía, autorizando a su suplente para asistir en su lugar.

El Consejo ejercerá, además de las facultades que le confiere el Código, las siguientes:

I. Discutir para su aprobación o modificación en su caso, los estados financieros del Instituto;

II. Discutir, analizar y formular observaciones en su caso, al informe anual de actividades presentado por el Vocal Ejecutivo;

III. Revisar, modificar y aprobar en su caso, el Programa Anual de Trabajo y el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos del Instituto; y

IV. Conocer del informe de actividades de la Comisión Permanente, de las Comisiones especializadas y del Comisario.<sup>20</sup>

De lo anterior se puede decir que es un logro, pero según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) deberá crearse un organismo publico descentralizado.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> [spveihaem@ihaem.org](mailto:spveihaem@ihaem.org) 20 febrero 2006.

<sup>21</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Ley de Coordinación Fiscal, Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, México, 2006.

### **La Junta de Coordinación Fiscal.**

Se integraría por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez.

#### **4.7. Del Control y Supervisión.**

El control y supervisión del manejo de los recursos quedara a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria Federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades, corresponderá a la autoridad federal competente;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por el Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de las Entidades según corresponda.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, será efectuada por el congreso local que corresponda, por conducto de su contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de los Municipios, dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos.

Las responsabilidades Administrativas, Civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos

de los recursos de los fondos serán determinadas y sancionadas por las autoridades Federales o locales, según corresponda.

#### **4.8. Otras propuestas de Políticas Públicas.**

El C. **Diputado Abel Echeverría Pineda**, en el Congreso del Estado de Guerrero, propuso un modelo de Coordinación Hacendaría entre los Gobiernos Federal y Estatal, del cual podremos retomar algunos aspectos para el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez.

El señala el reconocimiento al principio fundamental de un Municipio Libre, el cual marca la condición para lograr el desarrollo equilibrado del país y promover la descentralización y federalización de las funciones públicas; por tal razón se deberá otorgar un mayor impulso al federalismo, cuyos principales objetivos deberán orientarse hacia acciones de esencia compensatoria del pacto federal, de redistribución de competencias, de descentralización y federalización de funciones y de revisión del sistema nacional de coordinación fiscal.

El proceso de renovación del federalismo está en marcha. Los siguientes pasos habrán de expresarse en reformas legales constitucionales; pero fundamentalmente en una nueva cultura política de la que emergerán los gobiernos locales del futuro. Se trata de un nuevo concepto de la política, a partir del municipio y de su entorno, para encontrar nuevos rumbos de bienestar social.

Los órganos de control son necesarios y complementarios, los del congreso y los internos a los propios ayuntamientos. Representan el mecanismo adecuado de coordinación y colaboración, para que cada instancia cumpla con mayor eficiencia sus funciones encomendadas. Lo que indiscutiblemente interesa a la sociedad es que los recursos públicos -cada vez más escasos- sean utilizados de manera óptima y transparente; y que se cumplan los objetivos y metas de los diferentes planes y programas de gobierno.

Lograr lo anterior supone evaluar la gestión pública. Es necesario legislar en la materia, para implementar un sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública; y de manera complementaria, sobre la colaboración en materia de simplificación administrativa. Se trata de avanzar hacia un mecanismo no sólo de vigilancia y fiscalización -para asegurar el ejercicio racional, austero y disciplinado del gasto público, sino como instrumento que contribuya a la modernización y simplificación administrativa, que sustente y justifique su acción en el cumplimiento de los objetivos, políticas, estrategias y programas contemplados en los planes municipales de desarrollo.

Para la eficiente operación del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública y de colaboración en materia de simplificación administrativa, podrán los ayuntamientos celebrar convenios de coordinación y cooperación, técnica y administrativa, con los órganos de control del poder Legislativo y Ejecutivo del gobierno del estado.

De igual modo, es necesario impulsar una efectiva capacitación y profesionalización de la autoridad y del servidor público municipal en las áreas que se vinculan directamente con las funciones de control y evaluación gubernamental. El propósito es continuar mejorando el sistema de rendición de cuentas, con la consolidación y fortalecimiento de los órganos de control municipal. Idealmente, estableciendo el servicio civil de carrera, para así contar con personal especializado.

Podría lograrse mayor legitimidad en cada acto de gobierno y reducir el déficit de confianza de la sociedad en la capacidad y calidad de gestión gubernamental, satisfaciendo las necesidades de la ciudadanía en forma expedita y al menor costo.

De lo anterior nacen estas propuestas, que retomaremos para el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> [http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s\\_d950728.html](http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d950728.html), del 02 Enero del 2005.

#### **4.8.1. El ámbito fiscal:**

1) Llevar acabo una reforma al sistema de coordinación fiscal, transfiriendo potestades de la federación al Estado de México y con ello al Municipio de Naucalpan de Juárez, con el propósito de fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos.

2) Transferencias en progresivo aumento de recursos fiscales al Municipio de Naucalpan de Juárez, con mecanismos de asignación con reglas claras y transparentes.

3) Mejoramiento de la colaboración administrativa entre la federación, el Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, materia fiscal.

4) Replantear las bases del sistema nacional de coordinación hacendaría.

5) Que el gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez tengan voz y voto dentro del sistema de coordinación fiscal.

6) Que el Municipio de Naucalpan de Juárez cuenten con un mecanismo de información permanente y sistemática que les permita elaborar con oportunidad su ley de ingresos para ser aprobada por la legislatura local y formular su presupuesto de egresos.

7) Proponer la integración, -y esto es muy importante- de un grupo de trabajo con representantes del honorable Congreso de la Unión y de los Congresos locales, para el estudio e implementación de las medidas para legislar en

materia de participaciones, tomando en consideración los elementos siguientes:

- a) Determinar los incrementos que deban darse a los fondos de distribución, a través de fórmulas confiables -para que el cálculo de las participaciones que correspondan al Municipio de Naucalpan de Juárez - utilizando indicadores de obtención fácil actualizables, precisos y con criterios de distribución equitativos entre los municipios.
- b) Determinar la base de aplicación de las fórmulas.
- c) Que se calculen los coeficientes de distribución.
- d) Descentralizar las funciones en materia de coordinación hacendaría en los aspectos del ingreso, gasto público, patrimonio y deuda pública.

Un nuevo sistema de coordinación hacendaría debe fortalecer las finanzas públicas del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, mejorando la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal; descentralizar los recursos y responsabilidades, instrumentando mecanismos de capacitación para la realización de tareas de recaudación, fiscalización, cobranza y ejercicio presupuestal; alentar la eficiencia administrativa del Municipio de Naucalpan de Juárez, mediante estímulos directos a su recaudación y administración de aquellos gravámenes de orden federal que por su conocimiento más directo con los contribuyentes reduzca costos, mejores rendimientos y eficiencia administrativa.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> <http://www.sefintab.gob.mx/articleview/300>, del 25-Enero-2006



#### **4.8.2. En el Patrimonio**

- 1) En el marco de descentralización de recursos y de acuerdo a los programas regionales y sectoriales.
- 2) Que el Municipio de Naucalpan de Juárez, realice la construcción de obras públicas de acuerdo a sus necesidades, capacidad técnica y administrativa.

#### **4.8.3. El ámbito del gasto:**

- 1) Dotar al municipio de un marco normativo para la elaboración del ejercicio eficiente de un presupuesto de egresos de acuerdo a la estructura y organización de los ayuntamientos.
- 2) Por lo que se propone la promulgación de una nueva ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública.
- 3) Sobre el ámbito financiero.
- 4) Que los ayuntamientos tengan acceso expedito, como sujetos de crédito, a los fondos de fomento del desarrollo municipal. La banca nacional debe convertirse en enlace inmediato entre los municipios y los fondos de fomento, para que apoyen el desarrollo integral del municipio.
- 5) Crear un fideicomiso nacional para una institución financiera, dedicada a otorgar créditos para apoyar el equipamiento de los servicios municipales.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, Datos de la Ley del Proyecto de Egresos para 1999, México, 1999.

---

## CONCLUSIONES.

1) El **objetivo General** que se Persiguió al inicio del presente trabajo fue el de Analizar y Proponer un Modelo de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez”: 2003-2006, de lo cual se puede concluir lo siguiente:

- a) El tema se empezó a investigar desde el año 2002 y se fue recabando información a cuenta gotas, ya que hasta la fecha existen pocas publicaciones en libros y revistas de prestigiados investigadores.
- b) El 40% de la Información fue tomada de sitios de Internet, los cuales brindaban información del tema a nivel Federal.
- c) Esta información puede ser la base, para desarrollar la Coordinación Hacendaría de otros Estados de la Republica, así como de sus Municipios.

2) Respecto a los **Objetivos Particulares** se pudieron desarrollar, concluyendo en las propuestas mencionadas en el Capítulo cuarto; asimismo se podría ampliar su periodo de ejecución o servir de base para el desarrollo de otras propuestas, ya que se considera que el tema no esta agotado.

3) El **Problema de Investigación**, fue modificado en virtud que al inicio del tema se considero la Coordinación Fiscal como el sinónimo de la Coordinación Hacendaría, pero al desarrollar el presente trabajo se determino que el primer termino solo define la forma de Obtener los Ingresos, y el segundo define el como Obtener los Ingresos, ejercer el gasto, contratar la deuda, controlar y adquirir el patrimonio del Municipio.

---

4) Las Preguntas elaboradas se pueden concluir así:

¿Cuál es el Marco Teórico Contextual de la Participación del Municipio en México en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México?

La reforma al artículo 115 constitucional impulsada en el año de 1982, durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid, pretendía revertir, entre otras cosas, la histórica escasez de recursos financieros que permanentemente ha tenido que enfrentar el municipio mexicano. El balance de dicha reforma, a más de una década de su promulgación no es muy halagador, ya que los ingresos del erario municipal siguen siendo insuficientes para cubrir, de manera pronta y oportuna, las funciones del gobierno municipal y además prevalece la dependencia, en una proporción considerable de sus ingresos totales, de las participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

De lo anterior la situación financiera del municipio se sintetiza en los siguientes puntos:

- ✓ Reducción de la participación de sus ingresos propios respecto de sus ingresos totales.
- ✓ Menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos.
- ✓ Aumento en los niveles de deuda pública.
- ✓ Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción del total del gasto.
- ✓ Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento de la población.<sup>iii</sup>

Por los puntos citados anteriormente, nos refleja que los municipios del país no son capaces de cubrir con sus ingresos directos, los gastos administrativos, por lo que se tendrá que recurrir a las participaciones para complementar sus necesidades de gastos, tanto de inversión, como los administrativos que restan por cubrir.

---

¿Cuál es el Marco Jurídico de la Participación de los Municipios en México en la Coordinación Hacendaría con el Gobierno Federal?

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 115).
- ✓ Constitución Política Estatal.
- ✓ Ley de Hacienda Municipal.
- ✓ Ley Estatal de Deuda Pública.
- ✓ Ley Orgánica Municipal.
- ✓ Ley de Ingresos Municipales.
- ✓ Ley de Coordinación Fiscal.
- ✓ Presupuesto de Egresos Municipales.
- ✓ Bando de Policía y Buen Gobierno.
- ✓ Ley de Coordinación Hacendaría.

¿Se podrá diseñar una propuesta de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado de México, El Caso del Municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo comprendido del 2003-2006?

Es en la fracción IV del artículo 115 constitucional donde se encuentran establecidas las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios, por lo que resulta de gran importancia señalar y explicar su contenido:

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

d) 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. Los municipios podrán celebrar convenios

---

con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

f) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

¿Se podrá Proponer un Modelo de Participación del Municipio de Naucalpan de Juárez en la Coordinación Hacendaría con el Estado; en el periodo comprendido del 2003-2006?

Solo se podrá realizar en forma parcial, ya que solo se contempla los Ingresos del Municipio a través de la Ley de Coordinación Fiscal, y en materia administrativa se realiza por medio de Convenios de Colaboración.

---

## RECOMENDACIONES.

Como resultado de la investigación, finalmente fue posible contestar la pregunta respecto a ¿Cuáles son las Propuestas de Participación del Municipio Mexicano en la Coordinación Hacendaría con el Estado 20003-2006: “El caso del Municipio de Naucalpan de Juárez”?, y en este orden de ideas las Propuestas de Políticas Publicas.

-En el ámbito de Coordinación Fiscal.

- ✓ Llevar acabo una reforma al sistema de coordinación fiscal, transfiriendo potestades de la federación al Estado de México y con ello al Municipio de Naucalpan de Juárez, con el propósito de fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos.
- ✓ Transferencias en progresivo aumento de recursos fiscales al Municipio de Naucalpan de Juárez, con mecanismos de asignación con reglas claras y transparentes.
- ✓ Mejoramiento de la colaboración administrativa entre la federación, el Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, materia fiscal.
- ✓ Replantear las bases del sistema nacional de coordinación hacendaría.
- ✓ Que el gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez tengan voz y voto dentro del sistema de coordinación fiscal.
- ✓ Que el Municipio de Naucalpan de Juárez cuenten con un mecanismo de información permanente y sistemática que les permita elaborar con oportunidad su ley de ingresos para ser aprobada por la legislatura local y formular su presupuesto de egresos.

- 
- ✓ Proponer la integración, -y esto es muy importante- de un grupo de trabajo con representantes del honorable Congreso de la Unión y de los Congresos locales, para el estudio e implementación de las medidas para legislar en materia de participaciones, tomando en consideración los aspectos siguientes:
  - ✓ Determinar los incrementos que deban darse a los fondos de distribución, a través de fórmulas confiables -para que el cálculo de las participaciones que correspondan al Municipio de Naucalpan de Juárez - utilizando indicadores de obtención fácil actualizables, precisos y con criterios de distribución equitativos entre los municipios.
  - ✓ Determinar la base de aplicación de las fórmulas.
  - ✓ Que se calculen los coeficientes de distribución.

Descentralizar las funciones en materia de coordinación hacendaría en los aspectos del ingreso, gasto público, patrimonio y deuda pública. .

-En el Patrimonio

- ✓ En el marco de descentralización de recursos y de acuerdo a los programas regionales y sectoriales.
- ✓ Que el Municipio de Naucalpan de Juárez, realice la construcción de obras públicas de acuerdo a sus necesidades, capacidad técnica y administrativa.

-En el ámbito del gasto:

- ✓ Dotar al municipio de un marco normativo para la elaboración del ejercicio eficiente de un presupuesto de egresos de acuerdo a la estructura y organización de los ayuntamientos.

- 
- ✓ Por lo que se propone la promulgación de una nueva ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública.
  - ✓ Sobre el ámbito financiero.
  - ✓ Que los ayuntamientos tengan acceso expedito, como sujetos de crédito, a los fondos de fomento del desarrollo municipal. La banca nacional debe convertirse en enlace inmediato entre los municipios y los fondos de fomento, para que apoyen el desarrollo integral del municipio.
  - ✓ Crear un fideicomiso nacional para una institución financiera, dedicada a otorgar créditos para apoyar el equipamiento de los servicios municipales.

-En la Deuda.

- ✓ Las obligaciones del Municipio de Naucalpan de Juárez cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo:
- ✓ El Municipio de Naucalpan de Juárez efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.
- ✓ Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pretenda realizar descuentos de las participaciones del Municipio de Juárez, deberá notificarlo por escrito y no podrá realizar el descuento, hasta en tanto no haya transcurrido el término de treinta días, sin que se haya interpuesto el medio de defensa que establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



---

-En la Colaboración Administrativa

- ✓ El Estado de México podrá celebrar convenios de Coordinación con el Municipio de Naucalpan de Juárez, en materia de administración de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

-De los órganos de Control y Vigilancia.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México, por medio de su órgano hacendarlo, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, a través de:

I.- La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarlos.

II.- Los Subsistemas de Coordinación Hacendaría de la Comisión Permanente;

III.- El Instituto:

a) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Seria el organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) El instituto Hacendario creado en Estado de México.

Actualmente el consejo directivo del instituto Hacendario del Estado de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 217 fracción V y 253 fracción XII del código financiero del estado de México y municipios, tercero

---

transitorio del decreto número 13 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del código financiero del estado de México y municipios, publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" del estado de México, el 29 de diciembre de 2000, y artículo 20 de la ley para la coordinación y control de organismos auxiliares y fideicomisos del Estado de México, y considerando el plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, consigna como una necesidad impostergable para las haciendas municipales una mayor eficacia y eficiencia en la obtención y administración de ingresos propios, con el objetivo de impulsar el federalismo como detonante del desarrollo regional, a través del fortalecimiento de la capacidad de atender las funciones básicas del desarrollo,

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

V.- El control y supervisión del manejo de los recursos quedara a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria Federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades, corresponderá a la autoridad federal competente;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por el Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de las Entidades según corresponda.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez, será efectuada por el congreso local que corresponda, por conducto de su contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de los Municipios, dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos.

---

# BIBLIOGRAFÍA.

## **LIBROS:**

Alteri Sarubi, Italo, Manual de Administración Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, México 1990.

Asociación de Municipios de México, Artículo 115 Constitucional, Historia y Reformas de 1999, México 1999.

Del Río Martínez, Rafael; Hacia una Ley de Coordinación Hacendaría del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos, ED. INAP, México 1999.

Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1995.

Gutiérrez José, Luís; Normatividad Local que regula la Coordinación entre Estado y los Municipios, ED. INAP, México 1999.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Reforma del Sistema Fiscal Visión Parlamentaria, ED. INAP, 2001.

Instituto Nacional de Administración Pública, Guías Técnicas del Centro de Estudios Administrativos Municipal, INAP, México 1986.

Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal, ED. Trillas, Primera Edición, México 2001.

Vivencio Tovar, Felipe; Introducción a la Hacienda Pública Municipal, ED. INAP, México 1991.

## **REVISTAS:**

Lazo, Flavio y Pablo Guerrero, Juan, Título de la Investigación "El Municipio", Revista Hacendaría Municipal Año 20 Número 71 del mes de Junio de 2000. ED. INAP, México 2000.

Lazo, Flavio y Pablo Guerrero, Juan, Título de la Investigación "Ramo 33", Revista Hacendaría Municipal Año 19 Número 69, ED. INAP, México Diciembre 1999.

## **DOCUMENTOS OFICIALES:**

Cámara de Diputados, "Información sobre la realización de los foros regionales y sus efectos en la capacidad de gestión del municipio mexicano" México, 2006.

Carrillo Castro, Alejandro, Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial, Porrúa,

---

México, 2005 Art. 115.

Información recabada del Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, el Bando Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional y de la Unidad Municipal de Información, que está adscrita a la Subsecretaría "A" México, 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, Datos de la Ley del Proyecto de Egresos para 1999, México 1999.

**PAGINAS WEB:**

<http://www.sefintab.gob.mx/articleview/265>, del 20-Enero-2006.

<http://www.sefintab.gob.mx/articleview/300>, del 25-Enero-2006.

[http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/ponencias/Mesa7% 20 \(Lazo%20y%20Guerrero\).html](http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/ponencias/Mesa7%20(Lazo%20y%20Guerrero).html) [Más resultados de web.iteso.mx], del 02 enero de 2005.

[http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s\\_d950728.html](http://www.shcp.gob.mx/estruct/discurso/s_d950728.html), del 02 Enero del 2005.

[spveihaem@haem.org](mailto:spveihaem@haem.org) 20-FEBRERO-2006.

**TESIS:**

Díaz Vázquez, Martín de Jesús, Propuesta para el Mejorar la Administración del "patrimonio Municipal" En Naucalpan de Juárez, Periodo 2000-2006, Tesis del Lic. en Economía, Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan", México 2003.

Ibáñez Aguirre, Milesio Arturo, Hacia la Implantación de un Sistema de Coordinación Hacendaría, Tesis del Lic. en Economía, UNAM, México 2003.

Martínez Cabañas Gustavo, Coordinación Fiscal Intergubernamental y Fortalecimiento Municipal "El Caso del Estado de México", Tesis del Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 1995.