



# EL QUEHACER HACENDARIO DEL TESORERO MUNICIPAL

Adriana Rubio Aceves

# CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	15
<b>PARTE 1</b>	
<b>La Hacienda Pública Municipal</b>	<b>19</b>
1.1 Concepto de Hacienda Pública desde el punto de vista económico	19
1.2 Concepto de Hacienda Pública desde el punto de vista administrativo	20
1.3 Los Ingresos Públicos	21
1.3.1 Concepto y objetivos	21
1.3.2 Fuentes de ingresos	22
1.3.3 Principios de la imposición	26
1.4 El Gasto Público	27
1.4.1 Concepto y objetivos	28
1.4.2 Tipos de gasto (clasificaciones)	29
1.4.3 Proceso presupuestario	31
1.4.4 Los principios presupuestarios	32
1.5 La Deuda Pública	33
1.5.1 Concepto y objetivos	33
1.5.2 Tipos de deuda	34
1.5.3 Ventajas y desventajas	35
1.6 El Patrimonio Municipal	37





1.6.1	Concepto y objetivos	37
1.6.2	Clasificación de los bienes	38
1.6.3	Características de los bienes	40
1.6.4	Medios de adquisición	42
<b>PARTE 2</b>		
<b>Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal</b>		<b>45</b>
2.1	Normatividad Federal	45
2.1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	45
2.1.2	Ley de Coordinación Fiscal	51
2.1.3	Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)	64
2.2	Normatividad Estatal	65
2.2.1	Constitución Política del Estado	66
2.2.2	Ley Orgánica del H. Congreso del Estado	67
2.2.3	Ley Orgánica y/o Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Glosa	67
2.2.4	Ley de Catastro	68
2.2.5	Ley de Deuda Pública	69
2.3	Normatividad Municipal	70
2.3.1	Ley Orgánica Municipal	71
2.3.2	Ley de Hacienda Municipal	72
2.3.3	Ley de Ingresos Municipal	73
2.3.4	Código Fiscal Municipal (o Estatal en su caso)	74
<b>PARTE 3</b>		
<b>La Figura Del Tesorero Municipal</b>		<b>75</b>
3.1	¿Qué propósitos y funciones debe cumplir un Tesorero Municipal?	76
3.2	El perfil de un Tesorero Municipal	79

3.3	Atribuciones del Tesorero Municipal	79
<b>PARTE 4</b>		
	<b>Recepción de una Tesorería Municipal</b>	<b>85</b>
4.1	Consideraciones previas a la recepción de una Tesorería Municipal	86
4.1.1	Conocer aspectos básicos de la entrega-recepción de una Tesorería Municipal	86
4.1.2.	Conocer la Normatividad Principal del Ambito Municipal.	93
4.1.3.	Conocer las funciones y obligaciones que debe cumplir un Tesorero entrante, en el Proceso de Entrega-Recepción de una Tesorería Municipal.	95
4.1.4.	Otras prevenciones.	97
4.2	Actividades propias de la Recepción de una Tesorería Municipal	100
4.2.1.	Rendición de Protesta y Toma de Posesión.	100
4.2.2.	Registro de nuevas firmas autorizadas para el manejo de las cuentas bancarias	100
4.2.3	Recepción y verificación de los bienes patrimoniales	101
4.2.4	Recepción y verificación de fondos y valores	105
4.2.5	Recepción y verificación de información contable, financiera y presupuestal.	106
<b>PARTE 5</b>		
	<b>El Quehacer Hacendario del Tesorero Municipal</b>	<b>109</b>
5.1	En materia de ingresos	109
5.1.1	Recaudación de impuestos y de otras figuras tributarias	110
5.1.2	Percepción de ingresos no tributarios	111
5.1.3	Formulación del proyecto de la Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal	117



5.1.4	Reformas y adecuaciones a la legislación fiscal municipal	121
5.1.5	Actualización de padrones fiscales	122
5.1.6	Control de obligaciones fiscales	124
5.1.7	Aplicación del P.A.E.	125
5.1.8	Abatimiento del rezago fiscal (criterios a considerar)	127
5.1.9	Aplicación de multas fiscales	129
5.1.10	Acciones para incrementar la recaudación	130
5.1.11	Planeación y evaluación tributaria	133
5.1.12	Formulación del presupuesto de ingresos municipal	136
5.1.13	Suscripción de convenios, contratos y títulos de crédito diversos, que obliguen económicamente al municipio	143
5.1.14	Vigilar el cumplimiento (y aplicación en su caso) de las disposiciones federales y estatales que inciden en la Hacienda Pública Municipal	144
5.1.15	Resolución, trámite y autorización de solicitudes de: devolución de impuestos, prórrogas, bonificaciones, etc.	145
5.1.16	Coordinación de las actividades de la administración tributaria	147
5.1.17	Definición de una sólida política tributaria	148
5.2	En materia de Gasto	149
5.2.1	Formulación del presupuesto de egresos	150
5.2.2	Modificaciones al presupuesto	154
5.2.3	Técnicas para formular el presupuesto	156
5.2.4	Programación presupuestal	157
5.2.5	Estructura y presentación del presupuesto	157
5.2.6	Política presupuestaria	159
5.2.7	Ejercicio del gasto (actividades principales)	160
5.2.8	Gasto programable y gasto no programable	161
5.2.9	Manejo centralizado del gasto	161
5.2.10	Manejo descentralizado del gasto	162
5.2.11	Criterios a considerar en el manejo de: algunas partidas presupuestarias de gasto de inversión, gasto corriente, y gasto de deuda pública	164



5.2.12	Comprobación del gasto	171
5.2.13	Inversión pública coordinada y manejo de recursos de otros niveles de gobierno	173
5.2.14	Creación y operación de fondos revolventes, de caja chica, o especiales	174
5.2.15	¿Cómo enfrentar problemas de liquidez?	175
5.2.16	Control y evaluación del gasto	176
5.3	En materia de Deuda Pública	177
5.3.1	Definición de una política crediticia adecuada	178
5.3.2	Aspectos a considerar en la contratación de recursos crediticios	180
5.3.3	Determinación de necesidades de recursos financieros crediticios	184
5.3.4	Aplicación y control de los recursos crediticios	185
5.3.5	¿Cómo determinar una estructura tarifaria para recuperar costos de inversión y solventar compromisos de deuda?	185
5.4	En materia Patrimonial	186
5.4.1	Elaboración y actualización de los inventarios de bienes patrimoniales	187
5.4.2	Cartas y tarjetas de resguardo	188
5.4.3	Integración y actualización de expedientes de bienes patrimoniales	189
5.4.4	Política en materia de acrecentamiento, uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales	190
5.4.5	Bienes patrimoniales: desafectación del dominio público	192
5.4.6	Bienes patrimoniales: desincorporación del patrimonio municipal	193
5.5	En materia Contable	193
5.5.1	Concepto, objetivo y características generales de la contabilidad municipal	194



5.5.2	Diseño de un sistema contable apropiado a las condiciones y características del municipio	195
5.5.3	Análisis, usos y aplicaciones de los edos. financieros	197
5.5.4	Manejo contable del patrimonio	199
5.5.5	Manejo contable de recursos federales y estatales	200
5.5.6	Control contable del presupuesto (ingreso-gasto)	200
5.6	En materia de Cuenta Pública	201
5.6.1	Conceptos, objetivos y características	202
5.6.2	Disposiciones jurídicas que fundamentan y regulan a las cuentas públicas	203
5.6.3	Estructura y presentación de una cuenta pública	205
5.6.4	Formulación de la cuenta pública	206
5.6.5	Proceso de revisión y aprobación de la cuenta pública	207
5.6.6	Responsabilidades del Tesorero Municipal	209
5.7	En materia de Organización Administrativa	210
5.7.1	Consideraciones para la determinación de una estructura organizacional adecuada	211
5.7.2	Tipos de organización administrativa	212
5.7.3	Elaboración y estructura básica de un Manual de Organización de una Tesorería Municipal	213
5.7.4	Elaboración y estructura básica de los Manuales de Procedimientos Operativos	213
5.8	En materia de Informática	214
5.8.1	Definiciones generales	215
5.8.2	Usos y aplicaciones de la informática en el ámbito hacendario	217
5.8.3	Actividades de la función de informática	217
5.8.4	Consideraciones previas a la implantación de un sistema de información automatizada (cómputo)	219



<b>PARTE 6</b>	
<b>Entrega de una Tesorería Municipal</b>	<b>221</b>
6.1 Fase previa a la entrega de una Tesorería	222
6.1.1 Determinación de lineamientos, criterios y formatos	222
6.1.2 Capacitación	222
6.1.3 Determinación de las personas que intervendrán en la entrega	223
6.1.4 Preparación de la información y documentación que será objeto de la entrega	224
6.1.5 Cumplimentación de formalidades y ordenamientos legales	225
6.2 Fase de entrega de una tesorería	226
6.2.1 Entrega de bienes patrimoniales	227
6.2.2 Entrega de fondos y valores	227
6.2.3 Entrega de documentación oficial en general	228
6.2.4 Acta general	228
6.3 Prescripción de las responsabilidades	231
6.4 Extinción de las responsabilidades	233
6.5 Cancelación de firmas autorizadas en el manejo de cuentas bancarias del municipio	234
6.6 Cancelación de las garantías pecuniarias (fianzas) otorgadas por manejar recursos, fondos y valores del municipio	234





## PRESENTACIÓN

**E**n nuestro país, la administración de la hacienda pública de cualquier nivel de gobierno no es una tarea fácil para quien tiene la responsabilidad legal de su manejo, por el contrario, le representa una labor ardua y compleja, toda vez que se trata de un campo sumamente árido que tiene múltiples relaciones con fenómenos de carácter social, económico, político, jurídico y técnico, entre otros.

A nivel municipal, la administración eficiente de la hacienda pública se vuelve aún más difícil, si tomamos en cuenta factores, tales como:

- La relativa corta duración que tienen en su encargo las autoridades municipales (tres años).
- La escasez de recursos humanos calificados.
- La estrechez financiera por la que atraviesa la gran mayoría de los municipios, si no es que todos.
- La escasa conciencia tributaria que tienen los ciudadanos en relación al cumplimiento de sus obligaciones fiscales municipales, ya que dan más atención a los tributos federales y estatales que a los del municipio.



## PRESENTACIÓN

- La ausencia de potestad tributaria en el Municipio.
- Las diversas condicionantes jurídicas que se establecen en leyes federales o estatales respecto de determinada materia hacendaria exclusiva o concurrente del Municipio.

En virtud de lo anterior, y tomando en cuenta la inexistencia de escuelas o institutos abocados específicamente a la formación de Tesoreros Municipales, el INDETEC consideró prudente preparar un documento «básico» que pueda constituirse en una herramienta que sirva de guía sobre la labor principal que tendría que realizar, en su caso, toda aquella persona que, en un momento dado, aspire a la titularidad de la hacienda pública de un municipio.

Bajo esta consideración, es claro que el documento que en esta ocasión se presenta y que lleva por título «El Quehacer Hacendario del Tesorero Municipal», tiene un carácter elemental, pues está orientado fundamentalmente a los Tesoreros Municipales de reciente ingreso, que no cuentan con la experiencia y, en algunos casos, ni con la formación técnico-profesional que requiere el manejo eficiente de la hacienda pública de este nivel de gobierno.

Congruente con lo anterior, el contenido esencial de este trabajo intenta facilitarle el camino al Tesorero Municipal, que se encuentra por primera vez -sin experiencia y sin conocimiento previo de lo que comprende la materia hacendaria municipal- al frente de las finanzas públicas de un municipio.

Para tal efecto, en el documento en cuestión :

- Se precisa el marco legal que fundamenta y regula a la hacienda pública municipal,
- Se definen sus campos o áreas financieras que la conforman,



## PRESENTACIÓN

- Se identifican y comentan brevemente algunos de los aspectos principales que deben ser parte del perfil de un Tesorero Municipal, y
- Se describen las funciones, actividades y tareas que el Tesorero debe realizar desde el momento mismo en que recibe la Tesorería, hasta el momento en que deba entregar a las nuevas autoridades hacendarias, dicha dependencia a su cargo.

En este contexto, hacemos hincapié en que esta investigación no presenta un profundo análisis de la materia hacendaria, ni tampoco ofrece alternativas sobre el cómo hacer las cosas en este campo de la vida pública de un municipio.

Su propósito se orienta principalmente a presentar de manera sencilla una visión general de qué es y qué significa la hacienda pública municipal, haciendo énfasis en la descripción de las funciones, actividades y tareas principales que debe desarrollar el responsable de la misma.

No obstante las limitaciones antes señaladas, deseamos que este trabajo, que en el fondo pretende ser una guía metodológica sobre el quehacer hacendario del Tesorero Municipal, pueda, al menos, responder a las expectativas mínimas de un gran número de tesoreros municipales, que empiezan su responsabilidad sin tener la experiencia necesaria o el conocimiento preciso que la materia implica.

El desarrollo de este trabajo fue encomendado a la investigadora Adriana Rubio Aceves, bajo la revisión y coordinación del Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, Director de Hacienda Municipal de este Instituto.

Dirección General





## INTRODUCCIÓN

**E**l presente documento pretende, como ya se dijo, constituirse en una guía metodológica de carácter inductivo, que oriente y facilite el actuar de los directivos de las haciendas públicas municipales, que apenas comienzan su gestión sin conocimiento previo de lo que implica la materia.

Para responder a dicho propósito, el documento en cuestión se estructuró en seis partes a través de las cuales se pretende, por un lado, presentar el marco de referencia necesario para que los interesados se ubiquen con mayor claridad en el campo administrativo y legal de la hacienda pública de un municipio ; por otro lado, encontramos tres partes capitulares en donde se describe la labor esencial de un Tesorero Municipal, desde el momento en que éste entra en funciones al frente de una Tesorería, hasta el momento en que dicho funcionario hace entrega de la dependencia a las nuevas autoridades hacendarias.

En este orden de ideas, en la Parte 1, que se denomina «La Hacienda Pública Municipal», se describen, en forma muy sucinta, los conceptos, objetivos y características principales de las áreas que, financiera y administrativamente, conforman la hacienda pública de este nivel de gobierno; siendo dichas áreas: los ingresos, el gasto público, la deuda y el patrimonio municipal.



La Parte 2: «Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal», presenta un análisis de las principales disposiciones legales que del ámbito federal, estatal y municipal inciden en la hacienda pública de este último nivel de gobierno, ya sea fundamentando su estructura, o bien, regulando su funcionamiento.

«La Figura del Tesorero Municipal,» es el título de la Parte 3 del documento, misma que tiene como propósito identificar y describir las características técnico-administrativas que debe reunir la persona en quien recae la responsabilidad de manejar las finanzas municipales. En este apartado se precisan además los propósitos y funciones que debe cumplir un Tesorero Municipal, dadas las atribuciones que la ley le confiere con relación a la materia hacendaria.

La Parte 4 se titula «La Recepción de una Tesorería Municipal»; en ésta se identifican y describen los conceptos y actividades principales que todo Tesorero Municipal debe conocer y desarrollar, con motivo de la recepción de una Tesorería. También se desarrollan algunos aspectos o consideraciones importantes que el Tesorero entrante debe tomar en cuenta, incluso desde antes de tomar posesión de su cargo. De hecho, en este apartado se da inicio a la descripción de las tareas y acciones principales que habrá de desempeñar el Tesorero Municipal en su nuevo encargo.

La parte medular del trabajo, es sin duda alguna, la Parte 5 de este documento, la cual lleva por título: «El Quehacer Hacendario del Tesorero Municipal». El objetivo de este apartado es, por un lado, describir y comentar los aspectos centrales de las funciones fundamentales que implica el manejo de la hacienda pública municipal por parte del responsable de las finanzas públicas de este nivel de gobierno. Por otro lado, y simultáneamente a lo anterior, se intenta presentar la principal problemática que en el desempeño de su labor cotidianamente enfrentan los Tesoreros Municipales; en este sentido, y con el propósito de dar respuesta a la misma, se recomiendan algunas acciones y decisiones cuya instrumentación y desarrollo no sólo le permiten al Tesorero alcan-



zar los objetivos naturales de su encargo, sino también dar cumplimiento a las facultades y atribuciones hacendarias que por ley le competen.

«Entrega de una Tesorería Municipal», es el título de la sexta y última parte del trabajo. En este apartado se describen las actividades principales que debe desarrollar el Tesorero Municipal al término de su gestión hacendaria. Dichas actividades se identifican a través de dos fases; una, previa a la entrega de la tesorería, y en la cual se precisan aquellas actividades orientadas a preparar y tener lista la información y documentación de carácter financiero, contable, fiscal, administrativo y legal, que debe ser objeto de la entrega, al igual que los bienes y valores que forman parte de la hacienda municipal. La otra fase se refiere a las acciones específicas que se llevan a cabo al momento de la entrega de la Tesorería.

Cabe señalar, que con la entrega de una Tesorería culmina propiamente la labor del Tesorero al frente de la hacienda pública que le toca administrar; es por ello, que con la descripción de las funciones y tareas que dicho proceso implica, se da punto final al señalamiento de las acciones principales del Quehacer Hacendario del Tesorero Municipal, lo cual constituye la esencia de este trabajo.



# PARTE 1

## LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Introducimos en el campo de la Hacienda Pública Municipal, es el objeto de esta primera parte del trabajo; para ello, se describirán, en forma muy sucinta, los conceptos, objetivos y características principales de las áreas que, financiera y administrativamente, conforman la hacienda pública de este nivel de gobierno.

### 1.1.- CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO. (Figura No. 1).

Constitucionalmente (Art. 115-IV) y desde este punto de vista económico, la hacienda pública municipal se concibe como el conjunto de recursos derivados del rendimiento de sus bienes (patrimoniales); de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas (federales o estatales) establezcan a su favor; de las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria... así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; de las participaciones federales; y de aquellos ingresos que deriven de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios.

Desde este mismo punto de vista, pero en un sentido más amplio, la hacienda pública se concibe como un conjunto de riquezas conformado no solo por los ingresos derivados de las fuentes señaladas en el párrafo



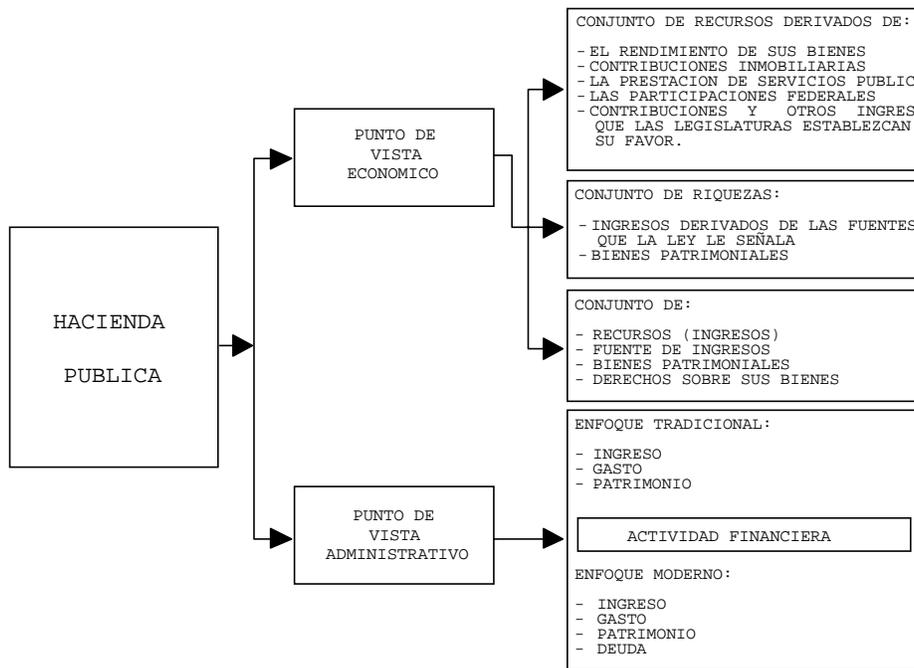
anterior, sino también por los bienes muebles e inmuebles (valorados pecuniariamente \$) que forman parte de su patrimonio.

Llendo aún más lejos, pudiéramos decir que la hacienda pública se constituye también por las propias fuentes de ingresos y por los derechos que por ley, el municipio ejerce o puede ejercer sobre sus bienes patrimoniales.

### 1.2.- CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO

Administrativamente, la Hacienda Pública Municipal se concibe como la actividad financiera que el municipio desarrolla para el cumplimiento de sus fines. Dicha actividad financiera se manifiesta cuando este nivel de

**FIGURA No. 1**  
**CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL**



gobierno desarrolla las funciones concernientes a: la obtención de ingresos, la administración de su patrimonio, el ejercicio del gasto y al manejo de la deuda pública.

Tradicionalmente, la actividad financiera ha comprendido tres campos: ingreso, gasto y patrimonio. Sin embargo, en la actualidad, un gran número de tratadistas que estudian a la ciencia de las finanzas públicas se inclinan por la inclusión de un cuarto campo financiero denominado deuda pública, pues consideran que éste contempla características especiales, que tienen que ver, tanto con el ingreso como con el gasto también, y que por lo tanto, implica de un tratamiento particularizado, como en el caso de los otros campos o áreas financieras.

### **1.3.- LOS INGRESOS PÚBLICOS**

Uno de los pilares en que se sustenta no solo la estructura y funcionamiento de la hacienda pública, sino también la consecución de los objetivos fundamentales del municipio, está dado por los ingresos públicos de que dispone o puede disponer este nivel de gobierno.

#### **1.3.1.- Concepto y Objetivos**

Los ingresos públicos municipales son los recursos financieros de que dispone o puede disponer el municipio, con base en las fuentes que la ley otorga.

Los ingresos públicos de manera particularizada (conforme al tipo de fuente que los genera) generalmente no tienen un fin específico, sino que constituyen un fondo común, cuya finalidad primordial es solventar el gasto público, ejecutado éste, conforme a un presupuesto de egresos autorizado por los propios ayuntamientos.

No obstante lo anterior, hoy en día algunos hacendistas y estudiosos de la materia coinciden en señalar que sería benéfico una correlación más específica entre el ingreso y el gasto público; v. gr. que los ingresos que



se generen vía derechos por la prestación del servicio público de agua potable, se destinen única y exclusivamente a resarcir los costos que implica el otorgamiento, ampliación y mejora de ese servicio.<sup>1</sup>

Lo anterior permitiría conocer con mayor grado de certidumbre, las necesidades financieras (en este caso) del servicio de agua potable, posibilitando además, seleccionar la mejor opción para solventarlas, pudiendo ser entre otras:

- Replantear la política de cuotas y tarifas del servicio en cuestión.
- Apoyarse en ingresos de carácter más general: participaciones u otros conceptos tributarios o no tributarios.
- Recurrir al crédito público.

### 1.3.2.- Fuentes de Ingresos

Los ingresos públicos a que tiene derecho de percibir el municipio conforme a la ley, derivan de: Impuestos, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Crédito Público.

**Impuestos:** Son las contribuciones que el gobierno establece en la ley para allegarse de recursos y solventar el gasto público. Se determinan en forma unilateral (sin consentimiento del particular) y tienen un carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas o morales que se encuentren en los supuestos jurídicos o de hecho que la propia ley prevé.

**Derechos:** Contribuciones establecidas en ley, por los servicios

---

<sup>1</sup> Socialmente se coadyuvaría a fomentar una mayor conciencia tributaria en la ciudadanía, pues ésta tendría un conocimiento más preciso acerca de los servicios que el gobierno proporciona, con base a los impuestos y demás contribuciones que la gente paga.



que presta el municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de sus bienes de dominio público.

Contribuciones  
Especiales:

Contribuciones a cargo de los particulares que se benefician directa o indirectamente con la realización de una obra pública. Se implementan ante situaciones imprevistas y necesarias, que obligan al municipio a realizar inversiones encaminadas a resolver necesidades públicas no contempladas originalmente en los presupuestos de ingresos y egresos. La figura tributaria más conocida de este tipo, es la «Contribución por Mejoras».

Productos:

Ingresos del municipio que derivan de la explotación de los bienes patrimoniales de derecho privado, así como por las actividades que no corresponden a sus funciones propias de derecho público.

Aprovechamientos:

Ingresos públicos no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos o participaciones, v. gr. recargos, multas, indemnizaciones, donativos, herencias, subsidios, transferencias, etc.

Participaciones:

Ingresos que derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Participaciones Federales) y que por ley se otorga a los municipios un mínimo del 20% de lo que por ese mismo concepto la federación otorga a los estados.

En algunas entidades federativas el municipio también recibe participaciones de carácter estatal, con motivo de una coordinación fiscal entre el municipio y el Estado o por simple disposición (establecidas en ley) de éste último.



PARTE 1

**Crédito Público:** Son ingresos extraordinarios que puede obtener el municipio vía financiamientos crediticios, empréstitos o emitiendo bonos para colocarlos en el mercado de valores. Sus principales características son:

TIPO DE CREDITO

CARACTERISTICAS

A.- FINANCIAMIENTOS CREDITICIOS

- Generalmente se contraen para solventar problemas de liquidez.
- Su destino puede ser para cubrir gastos corrientes o de inversión.
- Representan montos pequeños.
- No requieren de autorización del Congreso.
- Normalmente se cubre en una sola exhibición.
- Se suscriben pagarés u otros tipos de documentos de pago (letras).
- Son créditos de corto plazo.

B.- EMPRESTITOS

- Representan montos significativos.
- Se destinan a gastos de inversión (inversiones productivas)
- Su pago se realiza en un plazo mayor a un año.
- Requieren de autorización del Congreso y del aval del Ejecutivo del estado.
- Se suscriben contratos.
- La deuda que genera normalmente implica su registro ante la S.H.C.P.
- Su pago se realiza en varias exhibiciones.



C.- EMISION DE  
BONOS

- Su tratamiento requiere contar con personal calificado.
- Su empleo en el ámbito municipal es mínimo.
- Aún es notoria la ausencia de legislación suficiente y adecuada sobre la materia.
- No se recomienda su empleo (sobre todo en el caso de municipios de mediana y escasa infraestructura técnica, financiera y administrativa).

Los ingresos públicos municipales se pueden clasificar (para efectos de análisis y de una mejor estructura y aplicación de la Ley de Ingresos Municipal) atendiendo a diversos criterios: potestad tributaria del estado; regularidad con que se perciben, origen de los recursos, etc.<sup>2</sup>

La clasificación más utilizada en el ámbito municipal es aquella que divide a los ingresos públicos en: Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios. (Figura No. 2).

Son ingresos ordinarios aquellos que el municipio percibe en forma regular y constante en un ejercicio fiscal. En este grupo se ubican los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos (excepto subsidios, donaciones y transferencias especiales de carácter eventual) y las participaciones.

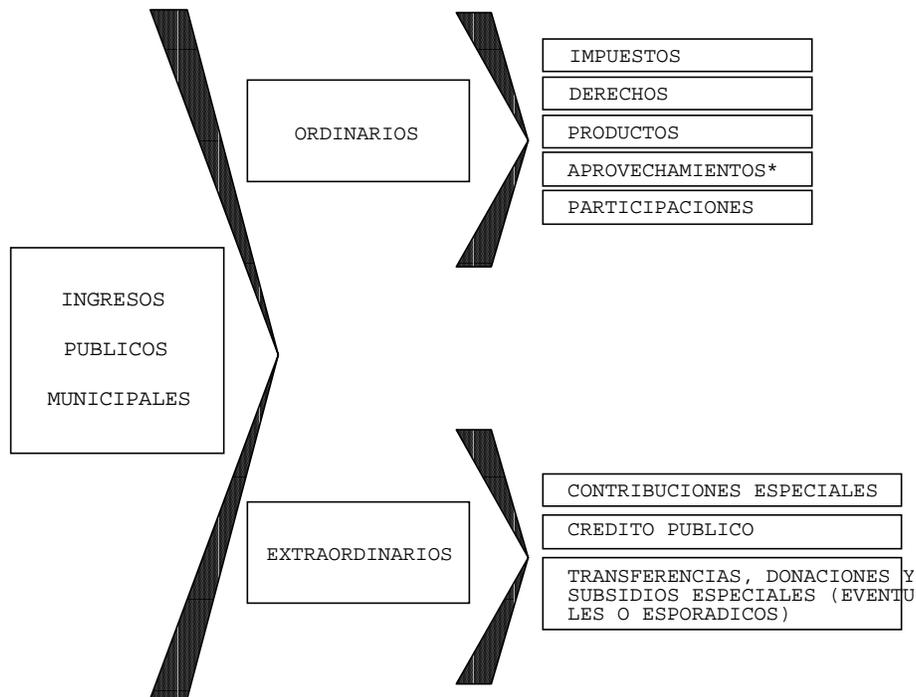
Son ingresos extraordinarios aquellos que se perciben en casos o situaciones anormales que colocan al municipio frente a necesidades imprevistas que lo obligan a realizar erogaciones extraordinarias.

---

2 Se sugiere la consulta del documento «La Ley de Hacienda Municipal», editado por INDETEC en 1989. Dicho documento dedica en forma exclusiva un capítulo (2do.) que trata con detalle el tema relativo a la clasificación de los ingresos municipales.



**FIGURA No. 2**  
**CLASIFICACION MAS COMUN DE LOS INGRESOS**  
**PUBLICOS MUNICIPALES**



### 1.3.3.- Principios de la Imposición<sup>3</sup>

De los ingresos propios de los municipios, las contribuciones (impuestos, derechos y contribuciones especiales) representan su renglón más importante, tanto por el monto de los recursos que generan, como por las implicaciones políticas, sociales y económicas que puede traer consigo una deficiente fundamentación, estructura y cobro de las mismas.

En este contexto, para que una contribución pueda ser reconocida como

<sup>3</sup> Si se desea profundizar en el tema, se recomienda la consulta de la obra «Principios de la Imposición» de Fritz Neumark, Edit. por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1974.

legal, justa y válida, es necesario que cumpla con ciertos principios impositivos o «normas del debe ser». Entre los principios de la imposición generalmente aceptados, se encuentran los siguientes:

- Principio de Legalidad: Deben establecerse en ley.
- Principio de Equidad: Deben ser proporcionales al beneficio - servicios que el contribuyente recibe-, o bien a su capacidad de pago.
- Principio Financiero: Los ingresos generados deben destinarse a cubrir las necesidades de gasto.
- Principio de Certidumbre: No se admiten arbitrariedades, su aplicación debe basarse en situaciones reales y concretas.
- Principio de Economía: Debe haber un adecuada relación costo-beneficio.
- Principio de Simplicidad: Su determinación debe ser sencilla, clara y precisa.
- Principio de Comodidad: Debe facilitarse su cumplimiento.

#### **1.4.- EL GASTO PÚBLICO**

Otra de las grandes vertientes de la hacienda pública municipal, es la del gasto público; en ella se refleja, no solo la labor interno-administrativa que implica el manejo de los recursos financieros, sino también las acciones que este nivel de gobierno emprende para satisfacer -mediante la prestación de servicios públicos- las necesidades colectivas más apremiantes de su comunidad.

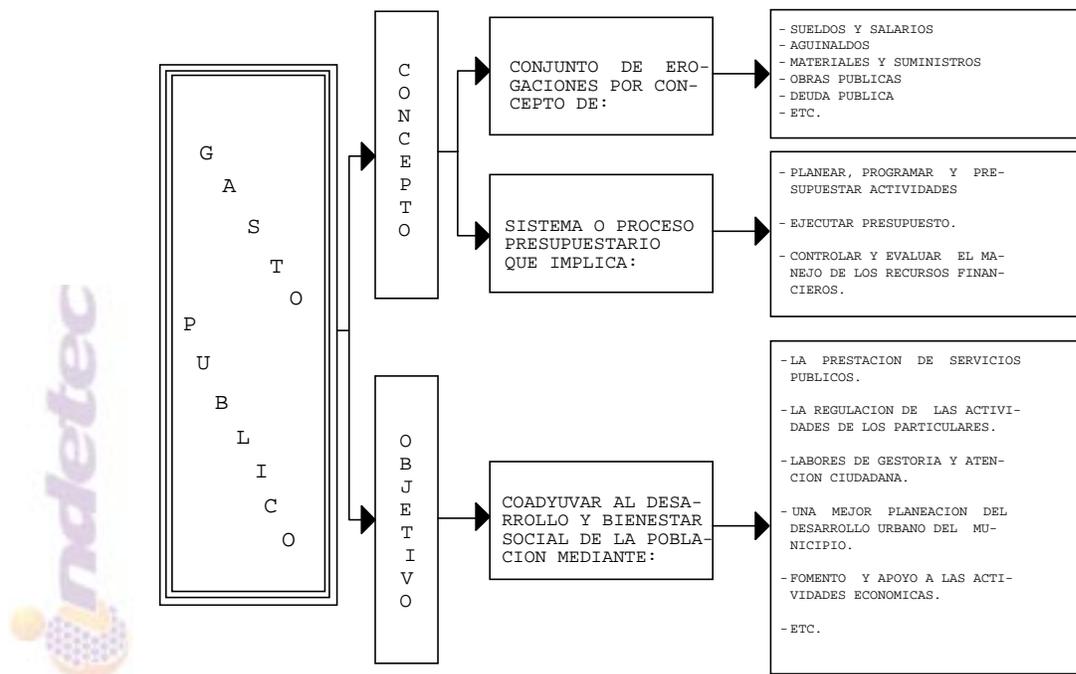


### 1.4.1.- Concepto y Objetivos (Figura No. 3)

En estricto sentido, el gasto público municipal puede ser considerado como el conjunto de erogaciones que el ayuntamiento realiza para llevar a cabo sus funciones y cumplir con su cometido.

En un sentido más amplio, el gasto público visto no como una función específica consistente en la erogación de recursos, sino más bien como un sistema o proceso presupuestario que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control de un presupuesto, constituye una de las grandes vertientes de la hacienda pública, que orienta y norma el destino de los recursos financieros con base en un programa de trabajo que identifica metas y objetivos, actividades a desarrollar, responsables de su ejecución y resultados alcanzados.

**FIGURA No. 3  
CONCEPTO Y OBJETIVOS DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL**



La finalidad del gasto público municipal consiste en coadyuvar al desarrollo y bienestar social de la población, principalmente a través de la prestación de los servicios públicos que son de su competencia.

#### **1.4.2.- Tipos de Gasto (Clasificaciones)**

Para una mejor interpretación y un mejor control del uso y destino de los recursos financieros, el gasto público puede ser objeto de diversas clasificaciones: institucional o administrativa, por objeto del gasto, económica, funcional o por programas. (Figura No. 4).

##### **Clasificación por Objeto del Gasto.**

Describe las asignaciones presupuestales por cada una de las dependencias, órganos o unidades administrativas que conforman la estructura organizacional de un ayuntamiento, estableciendo así responsabilidad administrativa en el manejo de los recursos.

##### **Clasificación Institucional o Administrativa.**

Tiene como propósito principal permitir el control contable de los gastos, toda vez que especifica la composición del gasto, según el tipo de bienes o servicios que se compran o adquieren para el cumplimiento de los programas de trabajo del ayuntamiento.

##### **Clasificación Económica.**

Permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica, reflejando de esta manera la influencia que el gasto significa en el desarrollo económico y social de la comunidad. Los grandes tipos de gasto que comprende esta clasificación son: gasto corriente, gasto de inversión y gasto de deuda pública.



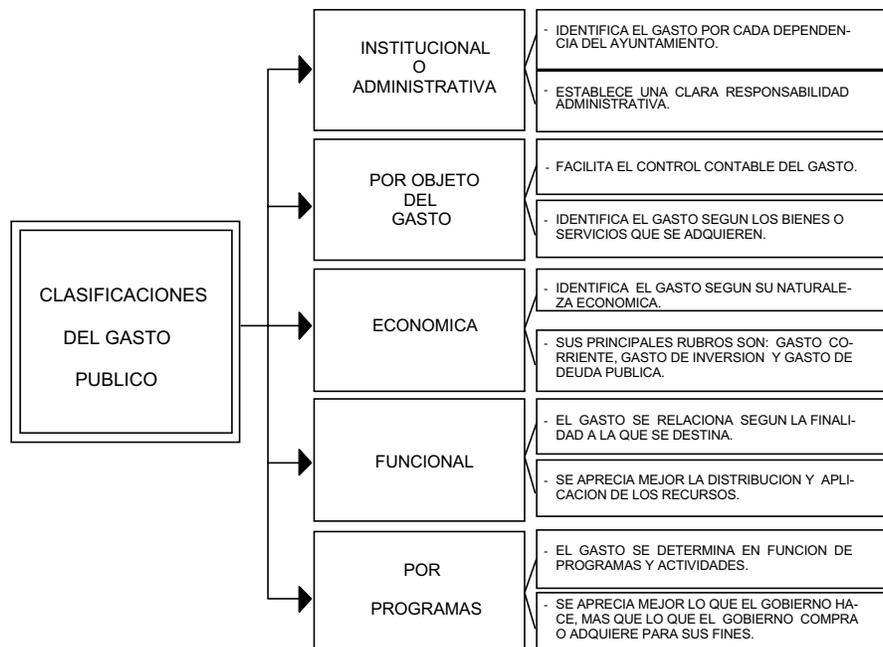
### Clasificación Funcional.

Agrupar las erogaciones que el gobierno ejerce según la finalidad particular a que se destinan. Esta clasificación permite, entre otras cosas, una mejor apreciación de la forma en que se distribuyen y aplican los recursos financieros.

### Clasificación por Programas.

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas y actividades que el ayuntamiento desarrolla para el cumplimiento de sus fines. Dicha clasificación permite vincular los gastos efectuados con los resultados que arrojan los programas de trabajo que se ejecutan.

**FIGURA No. 4**  
**TIPOS DE GASTO (CLASIFICACIONES)**



### **1.4.3.- Proceso Presupuestario**

El gasto público visto integralmente como un proceso presupuestario, comprende cuatro grandes etapas: formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación.

#### **Formulación.**

En esta etapa se realizan todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos de un período fiscal determinado. Dicha etapa se identifica con la planeación, programación y presupuestación de las actividades que el gobierno pretende realizar para el cumplimiento de sus propósitos.

#### **Aprobación.**

En esta etapa se revisa, analiza y sanciona el presupuesto de egresos que se pretende ejercer. La aprobación de dicho presupuesto es facultad única y exclusiva de cada ayuntamiento, sin más limitación que sus ingresos disponibles.

#### **Ejecución.**

Es la etapa en que se materializa la aplicación del presupuesto. Consiste en la movilización (erogación) de los recursos financieros conforme al desarrollo de las actividades y programas de trabajo del ayuntamiento.

#### **Control y Evaluación.**

En esta etapa se desarrollan todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, corregir (en su caso), analizar y evaluar el comportamiento que observa la ejecución del presupuesto.

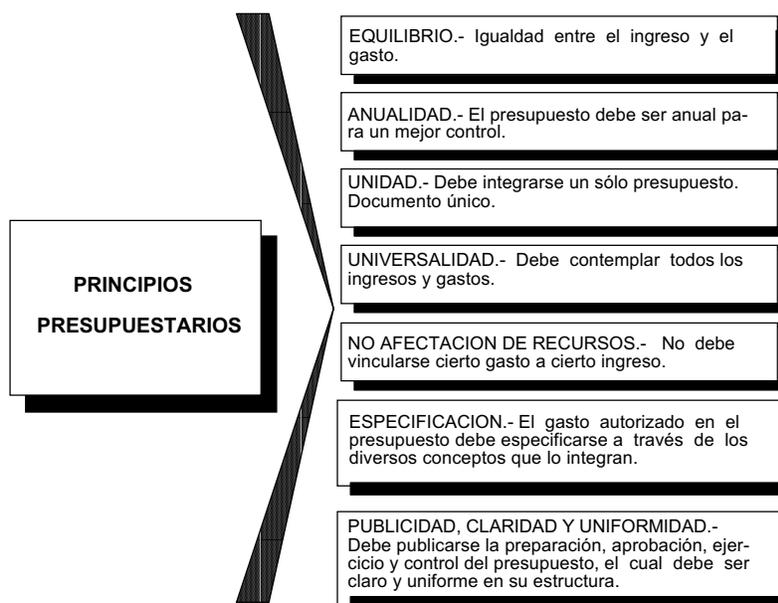


La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de egresos le corresponde a las autoridades municipales; en tanto que la revisión externa de su correcta aplicación le compete al Congreso Local, quien a través de su órgano técnico de apoyo que es la Contaduría Mayor de Hacienda y/o de Glosa, procede a la revisión de las cuentas públicas de los ayuntamientos.

#### 1.4.4.- Los Principios Presupuestarios

Los principios presupuestarios constituyen normas que regulan al presupuesto público y a las actividades que el mismo implica. Entre los más conocidos y aceptados, se encuentran los siguientes: (Figura No. 5)

**FIGURA No. 5**  
**PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**



Fuente: Guía Básica del Curso "Formulación del Presupuesto de Egresos Municipal".- INDETEC 1990, pág. 12.

## **1.5.- LA DEUDA PÚBLICA**

La deuda pública hoy en día representa una de las áreas financieras de mayor importancia y cuidado dentro de la administración de las haciendas públicas de cualquier nivel de gobierno, debido a su relación simultánea con el ingreso y con el gasto, así como por los beneficios o daños que puede traer consigo su adecuado o inadecuado manejo.

### **1.5.1.- Concepto y Objetivos**

La deuda pública municipal se puede concebir como el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de este nivel de gobierno y contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos, y por el manejo de fondos ajenos.

Dada la ambivalencia financiera (ingreso-gasto) que representa la deuda pública, ésta puede tener objetivos vinculados, ya sea con la contratación de recursos crediticios, o bien, con la recuperación de créditos y pago de compromisos. A continuación se presentan algunos ejemplos de los que pudieran considerarse como objetivos de la deuda:

#### **Objetivos en materia de Deuda (Por el lado del Ingreso)**

- Allegarse de recursos extraordinarios necesarios para atender en lo posible las demandas que la comunidad plantea en materia de servicios públicos municipales, y para los cuales no son suficientes los recursos que derivan de las fuentes ordinarias de ingresos del municipio.
- Buscar que la contratación de recursos crediticios tenga un firme respaldo (garantía), por parte de quienes resultan beneficiados directamente con la obra o servicio que se proporciona con base a los financiamientos obtenidos.



### **Objetivos en materia de Deuda (por el lado del Egreso)**

- Canalizar los recursos crediticios a obras o servicios que requieren de una atención inmediata y que representen una inversión pública productiva.
- Buscar que la contratación de recursos crediticios sea en términos adecuados (plazos amplios, tasas bajas de interés, posibilidad de refinanciar, etc.), para que su amortización y pago no cause desequilibrios presupuestales futuros.
- Ejercer un adecuado control administrativo en el manejo de la deuda, con el fin de conocer en cualquier momento el monto que representa, su estructura, sus condiciones y su importancia en los presupuestos vigentes y futuros.

#### **1.5.2.- Tipos de Deuda**

La deuda pública puede ser objeto de diversas clasificaciones, según sean los criterios que se utilicen para tal efecto, siendo los más comunes, los que se identifican en la Figura No. 6.

Para los propósitos de este trabajo únicamente definiremos la deuda que se clasifica según el plazo de amortización<sup>4</sup>, es decir, la deuda de corto plazo o flotante, y la deuda de largo plazo o consolidada.

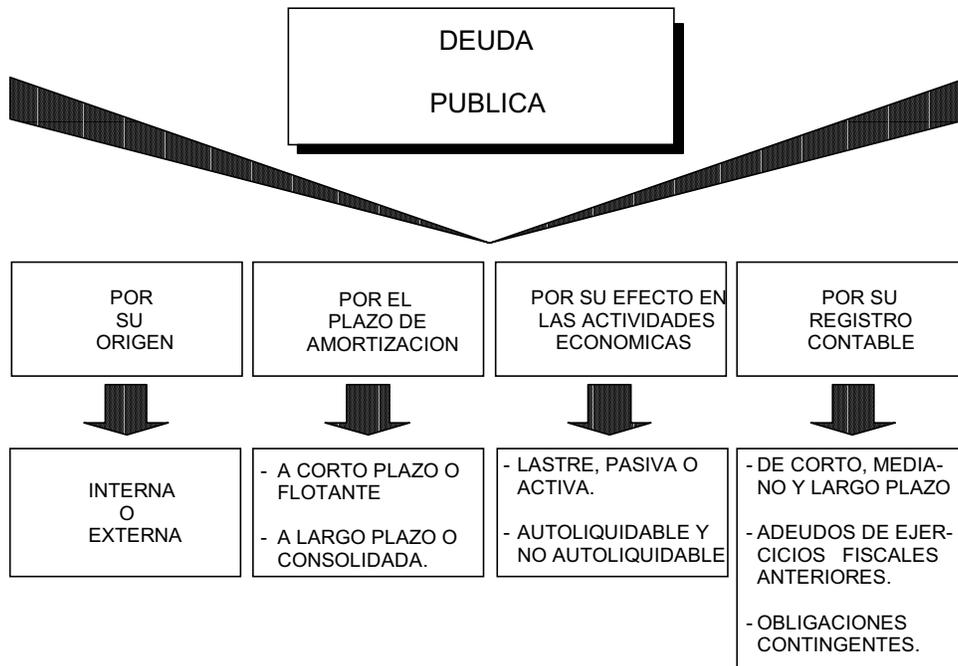
La Deuda de Corto Plazo o Flotante, es aquella que se contrata para resolver el desfase entre el flujo de los ingresos fiscales por un lado, y el cumplimiento de los compromisos de gasto -en un tiempo no mayor de un año- por el otro. Este tipo de deuda generalmente se contrae por falta de liquidez para cubrir necesidades inmediatas de gasto corriente.

---

4 Si se desea el concepto y características de los diferentes tipos de deuda, consúltese (entre otros) el documento: La Hacienda Municipal en México. Estructura, Normatividad y Administración.- Editado por INDETEC en 1989. Ver capítulo II «La Deuda Pública Municipal».



**FIGURA No. 6**  
**TIPOS DE DEUDA SEGUN EL CRITERIO**  
**PARA SU CLASIFICACION**



La Deuda de Largo Plazo o Consolidada, es aquella que se contrata para la realización de obras públicas productivas que satisfagan necesidades de servicios públicos municipales, tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, pavimentación, mercados, rastros, etc. Como su nombre lo indica, este tipo de deuda se cubre en plazos mayores de un año, y su contratación por parte del municipio, requiere de autorización del Congreso Local, y contar con el aval del Ejecutivo del Estado.

### 1.5.3.- Ventajas y Desventajas

La deuda pública en sus dos vertientes (ingreso-gasto) ofrece ventajas y desventajas. Algunas de ellas, son:



**Ventajas:**

- a.- Incrementa la capacidad financiera de las haciendas públicas municipales.
- b.- Constituye un ingreso seguro una vez pactada la deuda.
- c.- Posibilita la ampliación o mejora de los servicios públicos a cargo del municipio.
- d.- Ayuda a resolver problemas de liquidez (desequilibrios en los flujos ingreso-gasto).
- e.- Coadyuva al fortalecimiento de los sistemas administrativos del municipio, ya que su manejo implica el establecimiento de mecanismos específicos para su registro, control, seguimiento y análisis.
- f.- Fortalece la autonomía financiera del municipio, al hacerlo menos dependiente de las participaciones, subsidios y apoyos especiales de los gobiernos estatal y federal.
- g.- Se garantiza el pago al acreedor correspondiente, con las participaciones del municipio o bien, con los recursos del estado, ya que generalmente este último funge como aval del ayuntamiento (deudor solidario).

**Desventajas:**

- a.- Compromete ingresos futuros del municipio.
- b.- Puede ocasionar desequilibrios en las finanzas del municipio, si la contratación de los empréstitos no se pacta en términos que le sean favorables. Dicho desequilibrio también puede ser ocasionado por ausencia de mecanismos de control y seguimiento, así como por el hecho de que la deuda se haya fincado sobre bases erróneas (deficiente proyección de ingresos, ineficiente manejo de los recursos



crediticios, realización de obras públicas incosteables, etc.).

- c.- Situaciones macroeconómicas ajenas a los propósitos de las partes que convienen el crédito (Institución Financiera-Municipio), pueden alterar sustancialmente al comportamiento financiero de la deuda, ocasionando problemas principalmente al deudor, pero también al acreedor (por imposibilidad de pago del primero).

### **1.6.- El Patrimonio Municipal**

Económica y administrativamente, el patrimonio municipal es una de las áreas de mayor importancia dentro de la hacienda pública municipal; toda vez que:

- Representa la riqueza que a través de los años ha venido acumulando el municipio.
- Constituye la base sobre la cual el municipio desempeña sus funciones.
- Es susceptible de generar recursos financieros vía derechos, productos u otros conceptos de ingresos.

#### **1.6.1.- Concepto y Objetivos**

El patrimonio municipal como parte integrante de la hacienda pública, puede ser considerado como el conjunto de bienes, derechos e inversiones, apreciables pecuniariamente, que como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio, y posee a título de propietario para llevar a cabo sus funciones.

Esta concepción comprende tres elementos: Bienes, derechos e Inversiones.

Los bienes constituyen el conjunto de recursos materiales (bienes muebles



y bienes inmuebles) cuya naturaleza jurídica puede estar revestida de normas de derecho público y/o de normas de derecho privado.

Los derechos se definen como la facultad legal (traducida en un rendimiento), que en este caso, tiene los ayuntamientos para disponer como mejor convenga de los bienes que forman su patrimonio.<sup>5</sup>

Las inversiones como elemento patrimonial, se refieren propiamente a la colocación de dinero en instituciones de crédito para hacerlo productivo (acrecentar el patrimonio).

### **1.6.2.- Clasificación de los Bienes**

Los bienes constituyen el elemento más importante del patrimonio; su correcta identificación, uso y aprovechamiento, hace necesario el manejo de una clasificación adecuada que permita definir por sí, el tipo, naturaleza y características de los bienes.

Los criterios para clasificar los bienes, normalmente están en función de las normas de derecho que los rigen; a si son sustituibles o no; y a si son trasladables o no. Con base en el primer criterio, los bienes se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; de acuerdo con el segundo criterio, se clasifican en bienes fungibles y bienes no fungibles; finalmente, con base en el tercer criterio, los bienes pueden ser muebles o inmuebles.

A continuación procederemos a definir los bienes considerando las normas de derecho a que están sujetos, para luego a través de la Figura No. 7, compatibilizar dicha clasificación fundamental con aquellas otras señaladas en el párrafo anterior; se aprovechará la gráfica para indicar algunos ejemplos concretos de cada tipo de bien.

---

5 Los derechos patrimoniales pueden incluso derivar de facultades que el ayuntamiento tiene para obtener rendimientos de bienes materiales que no necesariamente forman parte de su patrimonio, pero que el municipio ejerce su uso o usufructo en virtud de un contrato o acto jurídico en donde el titular de un bien cede parte del dominio de sus bienes.



**Bienes de Dominio Público:** Bienes municipales que se rigen por normas de derecho público. Dentro de este apartado generalmente se ubican a los bienes de uso común, (aquellos que pueden ser, aprovechados sin discriminación por todos los habitantes del municipio), y a los bienes destinados a un servicio público.

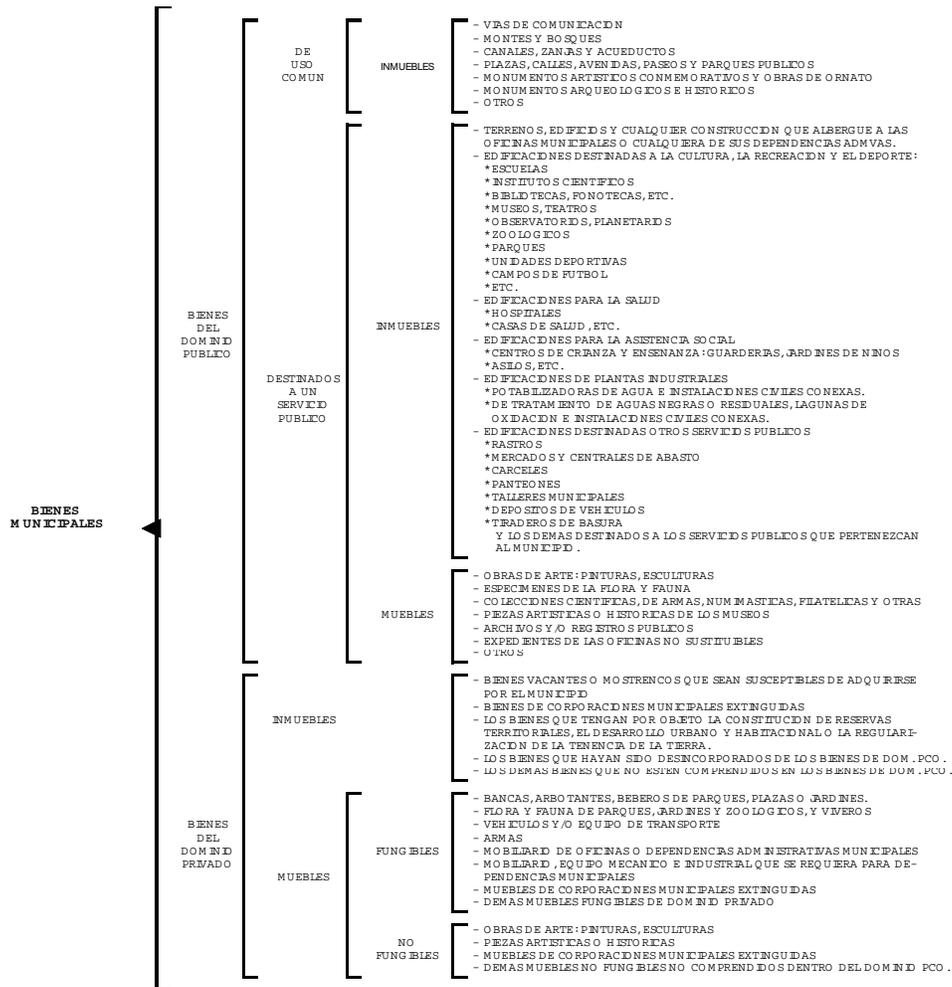
Los bienes de uso común generalmente son inmuebles, mientras que los bienes destinados a un servicio público (regulados por normas de derecho público), pueden ser tanto inmuebles como muebles. En este último caso, los bienes muebles deben ser no sustituibles.

**Bienes de Dominio Privado:** Bienes municipales que se rigen por normas de derecho privado, es decir, aquellos que posee el municipio como si éste fuera un particular. Estos bienes pueden ser muebles o inmuebles. A su vez, los bienes muebles pueden ser fungibles (sustituibles) o no.



PARTE 1

**FIGURA No. 7  
CLASIFICACION DE LOS BIENES MUNICIPALES**



**1.6.3.- CARACTERISTICAS DE LOS BIENES**

La legislación federal generalmente coincide con la legislación local, en cuanto a las características de los bienes de dominio público y bienes de dominio privado (Figura No. 8)

Las principales características de los bienes de dominio público son las siguientes:

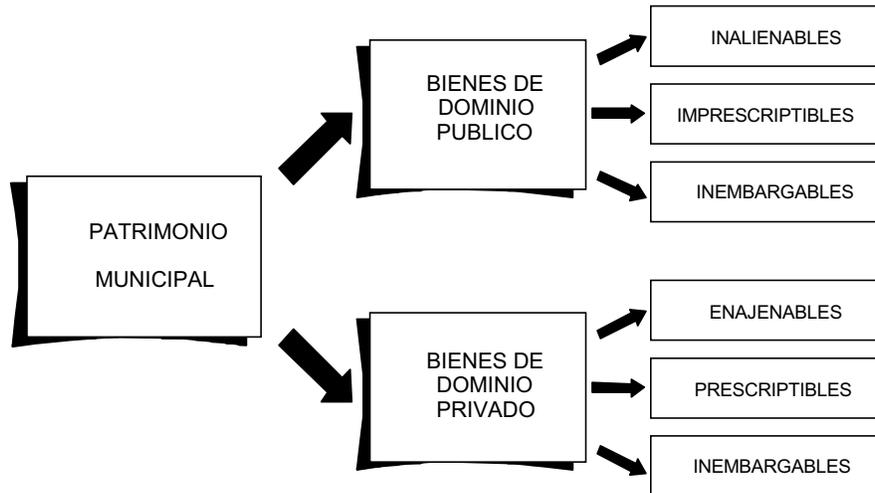
- **Inalienabilidad.-** Significa que los bienes no se pueden pasar o transmitir (enajenar) a otro.
- **Imprescriptibilidad.-** Significa que los bienes no se pueden adquirir por los particulares, no obstante éstos lleguen a estar en posesión de los bienes por un tiempo determinado. Los derechos que tiene el municipio sobre sus bienes de dominio público, no se extinguen por el transcurso del tiempo que el gobierno dure sin ejercerlos.
- **Inembargabilidad.-** Significa que no puede emplearse medida de apremio alguna, ni dictarse mandamientos de ejecución, ni hacerse efectivas las ejecutorías en contra de los bienes del municipio.

En cuanto a las características generales de los bienes de dominio privado, regularmente las leyes coinciden en señalar las siguientes:

- **Enajenables.-** Significa que los bienes pueden ser objeto de transmisión a un particular.
- **Prescriptibles.-** Significa que el particular puede adquirir los bienes por el simple transcurso del tiempo en posesión de ellos.
- **Inembargables.-** Significa que no puede emplearse medida de apremio alguna en contra de los bienes del municipio.



**FIGURA No. 8**  
**CARACTERISTICAS DE LOS BIENES**



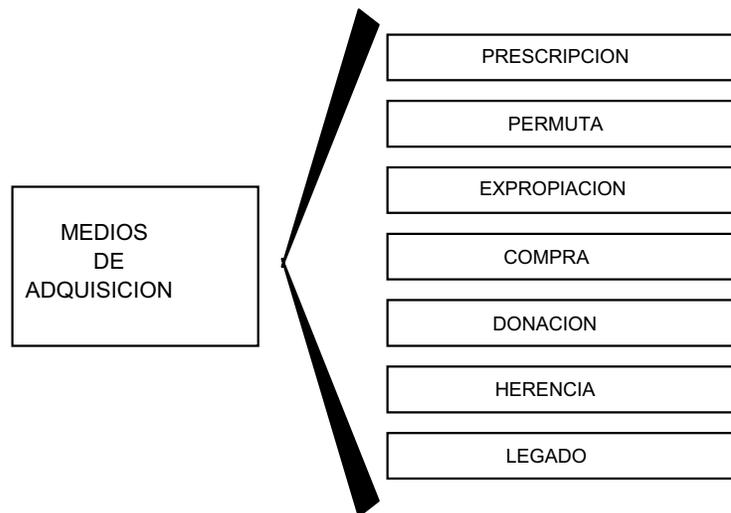
#### 1.6.4.- Medios de Adquisición

La adquisición de bienes por parte del municipio generalmente puede seguir cualquiera de las siguientes vías: (Figura No. 9)

- **Prescripción:** Consiste en la adquisición de bienes, en virtud de la posesión de ellos durante un determinado tiempo y bajo las condiciones por la ley.
- **Permuta:** Es propiamente una modalidad de la enajenación, que se configura jurídicamente cuando mediante un contrato se obligan las partes a dar una cosa por otra.
- **Expropiación:** Este medio de adquisición por parte del municipio, inicia cuando éste declara como necesaria la propiedad de un bien particular, para brindar un servicio o desarrollar una función de derecho público. Se requiere que la expropiación se realice por causa de utilidad pública ; asimismo, implica que se indemnice al particular afectado por dicho acto.

- **Compra:** Es sin duda el medio más generalizado para adquirir bienes. El municipio, con base en su presupuesto de egresos, destina recursos para la adquisición de bienes materiales, necesarios para el desarrollo de sus funciones (prestación de servicios públicos y otras labores de administración). Dichos bienes, simultáneamente pasan a incrementar el patrimonio municipal.
- **Donación:** Es el acto jurídico en virtud del cual una persona por su voluntad o por mandato de ley, transfiere gratuitamente al municipio, el dominio o los derechos de propiedad sobre un bien que le pertenezca.
- **Herencia:** Es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos los derechos y obligaciones que no se extinguen con la muerte.
- **Legado:** Sucesión de bienes del difunto, a título particular, sin más cargas que las señaladas por el testador.

**FIGURA No. 9**  
**ADQUISICION DE BIENES**



# PARTE 2

## MARCO NORMATIVO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

**E**l propósito fundamental de este apartado, es el de presentar una síntesis de las principales disposiciones legales de los ámbitos federal, estatal y municipal, que inciden en la hacienda pública de este último nivel de gobierno, ya sea fundamentando su estructura, o bien regulando su funcionamiento.

### **2.1.- NORMATIVIDAD FEDERAL**

Las principales leyes o disposiciones federales que tienen que ver con la hacienda pública de los municipios, son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
- Ley de Coordinación Fiscal y sus Convenios y Anexos (LCF).
- Ley General de Bienes Nacionales (LGBN).

#### **2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

Es el ordenamiento legal máximo que fundamenta y regula a la hacienda pública municipal. Contiene disposiciones hacendarias exclusivas para los



## PARTE 2

municipios, así como disposiciones hacendarias válidas para cualquier nivel de gobierno, a saber: (Figura No. 10).

ART. 31.- Este artículo establece en su fracción IV, que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, Distrito Federal, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ART. 36.- Este artículo, en su fracción I, establece que es obligación de los ciudadanos de la República «Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista,...»

Respecto a esta disposición, cabe señalar que el registro catastral constituye un apoyo fundamental para la determinación y control de las contribuciones inmobiliarias, que tiene como base, ya sea el valor de la propiedad (Impuesto Predial, Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; Impuesto por Plusvalía, etc.), o bien, los cambios físicos o jurídicos que se realicen con relación a la misma (Derechos por Mejoras, Divisiones, Fraccionamientos, Fusiones, etc.).

ART. 73.- Este artículo trata, entre otros asuntos, lo relativo a la facultad tributaria (entendida ésta como la capacidad de imponer tributos) del Congreso de la Unión en materias exclusivas de la federación. (Fracción XXIX, numerales del 1 al 15).

En dicha fracción se indica además que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones llamadas especiales, en la proporción que la ley secundaria federal lo determine. Aclara que serán las legislaturas locales quienes fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.



ART. 115.- Este es el artículo de mayor trascendencia e importancia para los municipios, toda vez que no sólo es el fundamento máximo de la integración y libre administración de su hacienda pública, sino que además, es el postulado que da vida jurídica al municipio.

Dicho artículo señala que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; precisa además, que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Con base en dicho ordenamiento, se puede señalar que el municipio es libre y autónomo y que cuenta con personalidad jurídica propia para ejercer cualquier acto o derecho, en los términos y condiciones que las propias leyes le señalen.

En materia hacendaria, que es la que nos ocupa, dicho artículo es fundamental para los municipios, toda vez que señala:

- Que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley (Fracción II).
- Que los municipios administrarán libremente su hacienda (Fracción IV).
- Cómo se forma (integra) su hacienda pública (Fracc. IV).
  - Del rendimiento de los bienes que les pertenezcan (Fracc. IV, 1er. Párrafo).
  - De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (Fracc. IV, 1er. Párrafo).



## PARTE 2

- De las contribuciones y tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tengan por base del cambio de valor de los inmuebles. (Fracc. IV-a)<sup>1</sup>
  - De las participaciones federales (Fracc. IV-b).
  - De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (Fracc. IV-c).
- Que "las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación a las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones". (Fracc. IV-penúltimo párrafo).
- Que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas (Fracc. IV-último párrafo).
- Que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (Fracc. IV, último párrafo).

Además de estas disposiciones constitucionales que inciden sobre la hacienda pública municipal, existen otras que establecen prohibiciones hacendarias específicas para los estados y municipios, tal es el caso de los artículos 117 y 118 de nuestra Carta Magna.

---

<sup>1</sup> Los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.



ART. 117.- "Los Estados no pueden, en ningún caso: (...)

- IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

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

- IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.



PARTE 2

ART. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

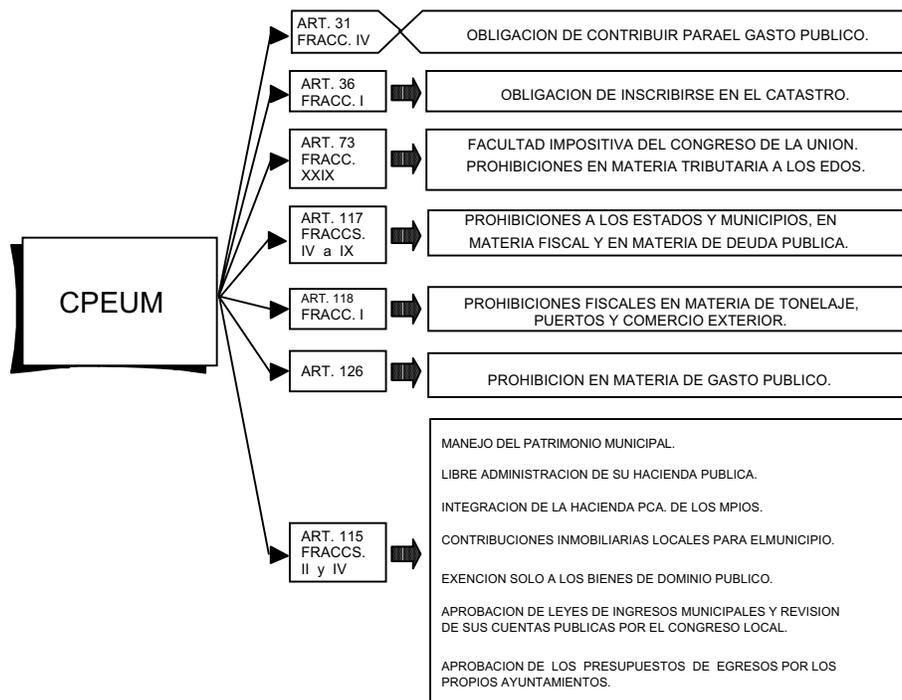
- I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones»

...

Finalmente, podríamos señalar al artículo 126 como otra disposición constitucional importante que incide en el ámbito hacendario municipal; y, toda vez que dicho artículo establece textualmente que:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

**FIGURA No. 10  
PRINCIPALES DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES  
QUE INCIDEN EN LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL**



### **2.1.2.- Ley de Coordinación Fiscal, sus Convenios y Anexos**

Esta ley tiene por objeto «coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento» (Art. 1º L.C.F.).

Dicha ley, aunada a otros ordenamientos del S.N.C.F. (Convenio de Adhesión, Convenio de Colaboración Administrativa, Anexos a los Convenios, Declaratorios de Coordinación en rubros específicos, etc.) implica para los municipios: suspender determinados gravámenes locales; participar en ingresos federales; prohibiciones impositivas; así como colaborar con la federación en la administración de algunas de sus fuentes de ingresos, como los Derechos Fiscales por el Uso o Goce de la Zona Marítimo-Terrestre, y las Multas Administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.

De manera más específica, los aspectos principales que la Ley de Coordinación Fiscal contiene en relación al ámbito hacendario municipal, son:

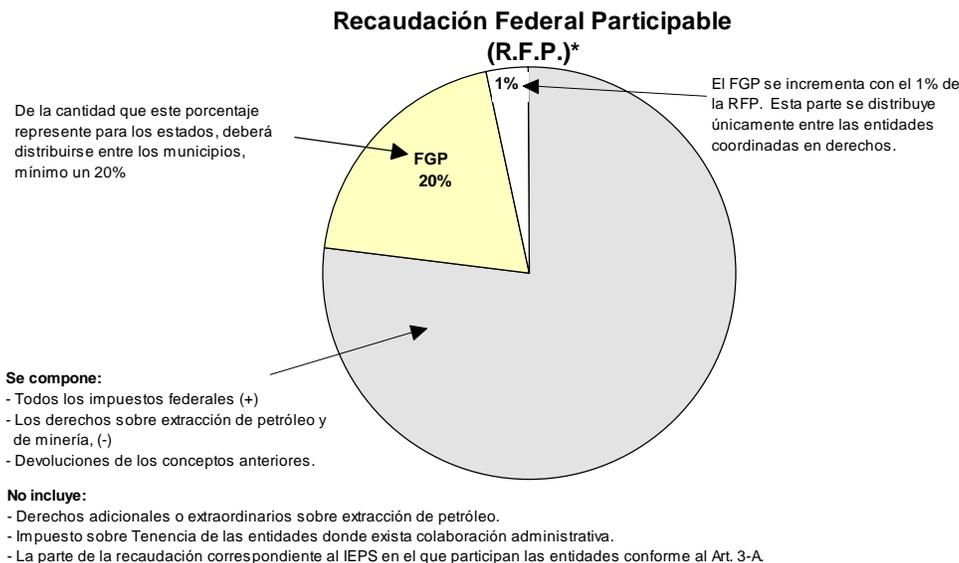
#### **En materia de participaciones:**

- La L.C.F. establece dos fondos de participaciones: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). De acuerdo con el Artículo 2º de la ley, el FGP se integra con el 20% de la Recaudación Federal de Participable (RFP); se incrementa con un 1% de la propia RFP en el ejercicio, lo cual corresponde exclusivamente a las entidades y sus municipios, que hubieren suscrito declaratoria de coordinación en materia de derechos. (figura N° 11).



PARTE 2

**FIGURA No. 11**  
**FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES**



El fondo general de participaciones también se adiciona con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las actividades federativas, por concepto de bases especiales de tributación. Dicho monto es actualizado en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución del fondo.

Con base en lo establecido en el propio artículo 2º, el FGP se distribuye de la siguiente manera:

- I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad.
- II. El 45.17% en los términos del Artículo 3º de la Ley (Dicho artículo establece una fórmula para obtener el coeficiente de participaciones que de esta parte del FGP, corresponderá a cada entidad federativa.



Los elementos y variables que incluye la fórmula, son:

- Coeficiente de participación de la entidad, en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
  - Impuestos asignables\* de la entidad, en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
  - Impuestos asignables de la entidad, en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.
- III. El 9.66% restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, de las dos fracciones antes señaladas.

Del total de las participaciones que reciba el estado por concepto del FGP incluyendo sus incrementos, entregará a sus municipios, como mínimo el 20%. La distribución correspondiente se hará con base en las disposiciones de carácter general que establezca la propia legislatura local (Art. 6º de la L.C.F.).

Por lo que respecta al Fondo de Fomento Municipal (FFM), cabe señalar, que la fracción III del artículo 2-A de la L.C.F. precisa que:

- III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:
- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
  - b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de

---

\* Los impuestos asignables a que se refiere la Ley, para el año de 1996, son: Impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.  
A partir de 1997, los impuestos asignables serán: Los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.



PARTE 2

derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE_i = \frac{A_i}{TA}$$

Donde:

CE = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el que se efectúe el cálculo.

TA = Suma de A i

i = Cada Entidad.

$A_i = \frac{(CR_{T-1}^i)(IPDA_{T-1}^i)}{IPDA_{T-1}^i}$

$CE_{t-1}^i$  = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo



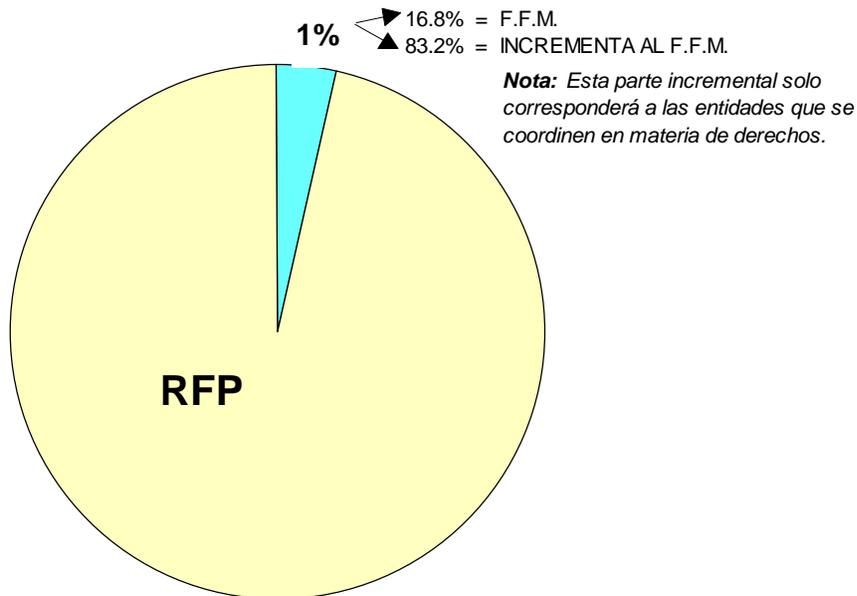
recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.

La figura N° 12 nos ilustra lo que con relación al FFM establece la Fracción III del Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

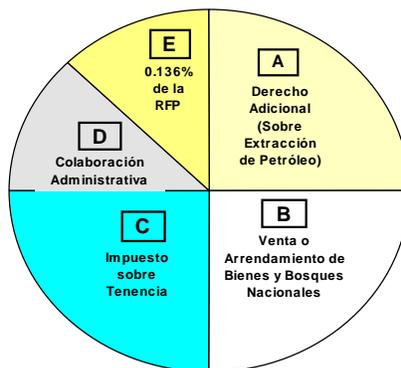
**FIGURA No. 12**  
**FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM)**

**Integración: Art. 2-A Fracc. III L.C.F.**



PARTE 2

**FIGURA No. 13**  
**OTROS CONCEPTOS PARTICIPABLES**



- A** 3.17 Del Derecho Adicional sobre la extracción de petróleo. Participación exclusiva para municipios colindantes... (Art. 2-A Fracc. II).
- B** Las entidades recibirán el 50% de la recaudación que la Federación obtenga por la venta, arrendamiento o explotación de Bienes y Bosques Nacionales. (Art. 2º, penúltimo párrafo).
- C** 100% de la recaudación de Tenencia para los Estados; de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios. (Art. 2º LCF).
- D** 100% de la recaudación de Tenencia para los Estados; de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios. (Art. 2º LCF).

**Colaboración Administrativa:**

- Recaudación por Derechos de la ZFMT: 10% al Estado; 80% al Municipio; 10% a la Federación. (Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa).
  - Recaudación de Multas Impuestas por Autoridades Administrativas Federales No Fiscales.
  - 98% al Estado (el 90% sería para el Municipio en caso que éste las recaudara).
  - 2% a la federación.
- (Convenio de Colaboración Administrativa cláusula Quinta y Decimoquinta; y punto VIII del Anexo No. 2 del Convenio).

**En materia de Derogación o Suspensión de Gravámenes municipales:**

Uno de los efectos más importantes de la coordinación fiscal para los municipios, es el referente a la suspensión o derogación de gravámenes municipales. Dicha suspensión o derogación puede ser obligatoria para determinados gravámenes, o bien de carácter «potestativo» sobre determinadas materias impositivas. De manera sencilla se entiende por «obligatoriedad» de la suspensión o derogación, cuando ésta constituye una condicionante de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.); en cambio la suspensión o derogación «potestativa» significará para los propósitos de este trabajo, como aquella que queda a voluntad de las entidades (y de sus municipios) el acatarla o no (ejemplo:



coordinación en derechos). Es decir, una entidad puede estar o no coordinada en materia de derechos, sin que ello le signifique estar o no adherida al Sistema de Coordinación en general.

### **Suspensión o Derogación Obligatoria de Gravámenes.**

#### **A) Impuestos Locales o Municipales Sobre:**

##### **En materia del Impuesto al Valor Agregado:<sup>2</sup>**

- Actos o actividades por las que deba pagarse el I.V.A. o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten o sean de los señalados en los artículos 2<sup>o</sup>-A y 2<sup>o</sup>-C de la Ley del I.V.A.
- Enajenación de títulos de crédito.
- El uso o goce de casa-habitación.

##### **Excepciones:**

- La prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.
- La propiedad o posesión del suelo o construcciones: La transmisión de la propiedad de los mismos, o sobre plusvalía o mejora específica de la propiedad.
- La enajenación de automóviles nuevos (a partir del 1<sup>o</sup> de Enero de 1997).

---

2 Artículo 41 de la Ley de I.V.A.



**En materia de Renta o Patrimonio de las Empresas:**

- Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas. (Esta excepción entrará en vigor a partir del 1º de Enero de 1997).

**En materia de Rendimientos o Instrumentos Crediticios:**

- Los intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

**En materia de Participaciones:**

- Impuestos Locales o Municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales.

**En materia de Producciones o Consumos Especiales:<sup>3</sup>**

- Actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- Actos de organización de los contribuyentes del IEPS.
- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del IEPS.

---

3 Artículo 27 de la Ley del IEPS.



**En materia de Tenencia o Uso de Vehículos:<sup>4</sup>**

- Tenencia o uso de vehículos especificados en la Ley del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos. (A partir del 1º de Enero de 1997, las entidades federativas podrán establecer un impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de cualquier modelo).
- B)** Impuestos, Contribuciones o Gravámenes Locales o Municipales cualesquiera que sea su origen o denominación, sobre:

**En materia de Energía Eléctrica:**

- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica, y sobre capitales invertidos con estos fines.
- Actos de organización de empresas generadoras importadoras de energía eléctrica.
- Expedición y emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones y obligaciones y operaciones relativas a los mismos.
- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban dichas empresas.

**Excepciones:**

- El impuesto a la propiedad privada que grava la tierra pero no la mejora, y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras; así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

---

4 Artículo 15 de la Ley del ITUV.



PARTE 2

**C) Gravámenes Locales o Municipales sobre la Producción, Enajenación o Tenencia de:**

**En materia Alimentaria:<sup>5</sup>**

- Animales y Vegetales.
- Los siguientes alimentos:
  - Carne en estado natural
  - Tortillas, pan, masa y harina (maíz o trigo)
  - Leche natural y huevo (cualquier presentación)
  - Azúcar, mascabado y piloncillo
  - Sal
  - Agua no gaseosa ni compuesta
  - Aceite vegetal comestible (excepto de oliva)
  - Café molido, soluble o tostado (sólo o con azúcar)
  - Chiles envasados
  - Jamón cocido, longaniza, queso de puerco, chorizo y salchichas
  - Pulpa de pescado congelada y empanizada
  - Atún y sardina anchoveta en conserva



---

5 Anexo N° 3 ó 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Pastas alimenticias para sopa
- Crema, mantequilla y queso derivados de la leche
- Puré de tomate en conserva
- Manteca de origen animal y vegetal
- Margarina
- Frutas en conserva, en mermelada, en ate o en jalea
- Hortalizas en conserva
- Granos de elote o de maíz en conserva

### **Suspensión o Derogación Potestiva.**

Derechos Locales<sup>6</sup> o Municipales Sobre:<sup>7</sup>

### **En materia de Licencias:**

- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general Concesiones, Permisos o Autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales e industriales y de prestación de servicios; asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario.

### **Excepciones:**

- Licencias de construcción.

---

6 Se consideran «derechos» las contribuciones locales que tengan estas características, conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

7 Artículo 10-A y 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal.



## PARTE 2

- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas.
- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de T.V., radio, periódicos y revistas.
- Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o municipios.

### **En materia de Registros:**

- Registro y cualquier acto relacionado con los mismos.

### **Excepciones:**

- Registro Civil.
- Registro de la propiedad y el comercio.
- Las certificaciones de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total.



**En materia de Vías Públicas:**

- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.

**Excepciones:**

- Derechos de estacionamiento de vehículos.
- Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.
- Uso de la vía pública por el uso o tenencia de anuncios.

**En materia de Inspección y Vigilancia:**

- En general actos de inspección o vigilancia.

**Carga Fiscal Uniforme:**

- Los derechos locales o municipales cuyo establecimiento o aplicación está permitido, no pueden ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos por: Licencias de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, licencias para placas y tarjetas para la circulación de vehículos, y derechos de fraccionar o lotificar terrenos, licencias para conducir vehículos, licencias para los estacionamientos de éstos, giros o expendios de enajenación de bebidas alcohólicas, licencias para colocar anuncios, así como los derechos de estacionamiento de vehículos y el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes.

**En materia de Colaboración Administrativa:**

La colaboración administrativa intergubernamental en materia fiscal, es uno de los propósitos primordiales del S.N.C.F. Para tal efecto, dicho



## PARTE 2

sistema comprende la suscripción de Convenios de Colaboración Administrativa entre la federación y los estados, para que estos últimos (o sus municipios) administren total o parcialmente determinadas fuentes de ingresos federales, a cambio, desde luego, de una participación en los ingresos que las propias fuentes generen.

En el caso concreto de los municipios, cabe señalar, que éstos participan principalmente en la administración de los derechos de otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre; así como las multas federales impuestas por autoridades administrativas no fiscales.

La colaboración administrativa respecto a los derechos por la concesión del uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre (ZFMT), encuentra su fundamento en los artículos 13, 14 y 15 de la L.C.F., en el Convenio de Colaboración Administrativa y, particularmente, en el Anexo N° 1 a dicho Convenio. De los ingresos recaudados, el 80% es para los municipios con ZFMT, 10% para los estados y el 10% restante para la federación. Es conveniente señalar, que si los Derechos de la ZFMT son administrados por el Estado, éste deberá de cualquier manera entregar a los Municipios respectivos el 80% de lo recaudado.

Por su parte, la colaboración administrativa en la recaudación de las multas federales impuestas por autoridades administrativas no fiscales, encuentra su fundamento también en los artículos 13, 14 y 15 de la L.C.F. y en su propio Convenio de Colaboración Administrativa, el cual establece entre otros aspectos, que el 90% de lo recaudado será para el municipio que administre las multas, el 8% para el estado y el 2% restante para la federación. En caso de que sea el estado quien administre dicho concepto de ingresos, corresponderá al mismo, el 98% de la recaudación que hubiese obtenido.

### **2.1.3.- Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)**

Esta ley establece que el patrimonio nacional se compone, tanto de bienes



de dominio público como de bienes de dominio privado. Define además cuáles son unos y otros, así como sus respectivas características, e indica que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es la encargada del control del patrimonio federal.

Tal ordenamiento incide en alguna medida en la hacienda pública municipal, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del impuesto predial, cuando se trate de bienes de la federación y de sus organismos descentralizados. Es bien sabido que el predial grava en sí a la propiedad inmueble en general, sin embargo, la Constitución General deja exentos a los bienes de dominio público ya sea de la federación, de los estados o de los municipios, por lo que es necesario que se conozca con precisión qué bienes quedan comprendidos en esa regla y, para tal efecto, la LGBN ayuda a su clarificación.

## **2.2.- NORMATIVIDAD ESTATAL.**

Entre los principales ordenamientos legales de competencia estatal que inciden sobre las haciendas públicas de los municipios, encontramos: La Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del H. Congreso Local, la Ley Orgánica y/o Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Catastro, y la Ley de Deuda Pública.

En los estados, generalmente se observan todas y cada una de las leyes antes señaladas. Su contenido esencial es muy similar, trátase de la entidad que sea ; sin embargo, ya en lo particular, la legislación de cada estado contempla disposiciones que atienden de manera específica a características -normativas, administrativas, económicas, sociales, etcétera- propias de la entidad de que se trate; por esta razón, a continuación procederemos únicamente a señalar de manera muy sucinta, tanto el objetivo fundamental de cada ley como aquellos aspectos generales que de las mismas, tienen o hacen una clara alusión a los asuntos hacendarios de los municipios.

### **2.2.1.- Constitución Política del Estado (CPE)**

Generalmente, las Constituciones locales contemplan un apartado especial



## PARTE 2

referente a los municipios, en donde establecen que la hacienda pública de este nivel de gobierno será administrada libremente -por los Ayuntamientos- y que se formará por las contribuciones que la legislatura del estado establezca en su favor, y que, en todo caso, percibirá las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, las participaciones que en términos de ley le correspondan, así como aquellos ingresos que deriven de los servicios públicos a su cargo.

Otras disposiciones que las Constituciones locales contemplan con relación a la hacienda municipal, son aquéllas que se refieren a las facultades que el Congreso del Estado tiene para autorizar a los municipios: la enajenación de bienes inmuebles de su propiedad; la celebración de convenios fiscales; la celebración de contratos de concesión que comprometan el patrimonio municipal, la contratación de recursos crediticios, etc.

De hecho, el apartado o capítulo que dichas leyes refieren al municipio, contiene básicamente lo que en materia municipal establece el artículo 115 Constitucional.

### **2.2.2.- La Ley Orgánica del H. Congreso del Estado**

Esta Ley, emanada de la Constitución Política Local, precisa las facultades que el Congreso Local tienen con relación a la hacienda pública municipal. Entre las disposiciones más relevantes se encuentran las siguientes:

#### **Faculta a la Legislatura Local**

- Para analizar, emitir, aprobar y decretar iniciativas de leyes hacendarias municipales.
- Para vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y reglamentos hacendarios de los municipios.
- Para autorizar a los municipios, la contratación de empréstitos.



- Para autorizar al municipio, la enajenación de bienes inmuebles de su propiedad.
- Para revisar y sancionar las cuentas públicas que rinden los Ayuntamientos.
- Para establecer a la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, como órgano de apoyo del Congreso para la revisión de las cuentas públicas.
- Para solicitar a los Ayuntamientos la información comprobatoria necesaria para una mejor revisión, comprensión y evaluación del manejo de las finanzas públicas municipales.

### **2.2.3.- Ley Orgánica y/o Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Glosa.**

Este ordenamiento legal de carácter estatal, faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda y Glosa para revisar las cuentas públicas de los municipios y para rendir un informe a la Comisión Legislativa correspondiente, sobre los resultados que dicha revisión arroje. Esta ley, además:

- Define y regular las funciones y procedimientos que implica la revisión de las cuentas públicas (verificación documental, verificación física, compulsas, auditorías, etc.).
- Establece en qué consiste y qué debe contener la cuenta pública.
- Regula las funciones relativas al análisis e interpretación del contenido y resultados de las cuentas públicas.
- Faculta a la Contaduría Mayor para que ésta promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades (cuando así proceda).
- Faculta a la Contaduría Mayor para que ésta, en forma permanente



## PARTE 2

realice funciones de asesoría y apoyo a los municipios, en los aspectos contables, hacendarios y administrativos de sus haciendas públicas. Con ello, le está determinando a la Contaduría un papel de carácter preventivo, más que correctivo.

### **2.2.4.- Ley de Catastro**

Las leyes de catastro de las entidades federativas establecen y regulan todo lo concerniente a esta función pública; generalmente precisan entre otros aspectos:

- Los objetivos del Catastro.
- Las funciones técnicas y administrativas que se desarrollan para alcanzar los objetivos que persigue el Catastro.
- Definiciones técnicas relacionadas con la materia.
- Las autoridades en la materia.
- La integración y funcionamiento de las Juntas Tabuladoras de Catastro o Juntas Catastrales.
- Los procesos de valuación y revaluación catastral.
- Las manifestaciones, avisos y notificaciones que deben presentar los propietarios o poseedores de predios.
- Los recursos administrativos que los particulares (propietarios o poseedores de predios) pueden interponer en contra de resoluciones formuladas por las autoridades catastrales.
- La organización administrativa del catastro.

Estas leyes generalmente son de carácter estatal, sin embargo, existen casos



en que dichos ordenamientos son de índole municipal. Las leyes de catastro (estatales o municipales) guardan una estrecha relación con las haciendas públicas municipales, toda vez que regulan todo lo concerniente al registro de inmuebles y a la valuación catastral, lo cual es base fundamental para la determinación y cobro de los gravámenes inmobiliarios locales (particularmente el impuesto predial); incluso, la propia legislación fiscal municipal, en algunos casos, al definir los elementos del impuesto predial, remite a lo que al efecto señale la Ley de Catastro.

### **2.2.5.- Ley de Deuda Pública**

Esta ley, por lo general, tiene por objeto fijar las bases y requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y financiamiento que constituyan Deuda Pública Estatal y/o Municipal.

A nivel local son pocos los estados de la república que aún no cuentan con una ley de este tipo; sin embargo, ello no quiere decir que la materia correspondiente no esté regulada, de hecho sí lo está, únicamente que las disposiciones respectivas se encuentran dispersas en ordenamientos como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las Leyes de Hacienda y de Ingresos, entre otros ordenamientos legales.

Con relación a lo anterior, sería recomendable que en cada entidad federativa se contara con una Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, que, como mínimo, tuviera el siguiente contenido:

- Objeto de la ley.
- Definiciones generales sobre la materia.
- Entidades que pueden contraer deuda y en su caso emitir bonos o títulos de valor.
- Autoridades competentes para suscribir documentos.



## PARTE 2

- Formas de contratación.
- Señalamiento del monto de los ingresos del presupuesto, que pueden comprometerse año con año para el pago de la deuda.
- Señalamiento de las operaciones de registro y control interno que deben realizarse.
- Facultades y obligaciones de las autoridades competentes en la materia: Congreso del Estado, Ejecutivo del Estado, Ayuntamientos, etc.
- Requisitos para contratar crédito público.
- Prohibiciones en materia de deuda pública.
- Garantía del crédito público con las participaciones federales que le corresponde al Estado o Municipio.
- Operaciones financiero-crediticias que no forman parte de la deuda pública.
- Otros aspectos.

### **2.3.- NORMATIVIDAD MUNICIPAL.**

La regulación de las actividades hacendarias del municipio obedece a un marco jurídico, cuyo orden inicia con la Constitución Política General y culmina precisamente con la legislación municipal.

A continuación presentamos una breve descripción del objeto y contenido principal de los ordenamientos municipales que regulan todo lo concerniente a sus haciendas públicas.



### **2.3.1.- Ley Orgánica Municipal**

Las leyes Orgánicas Municipales contienen las disposiciones que regulan el quehacer municipal; su base jurídica se encuentra en las Constituciones Estatales, en algunos casos se le conoce como Código Municipal, las expiden los congresos locales.

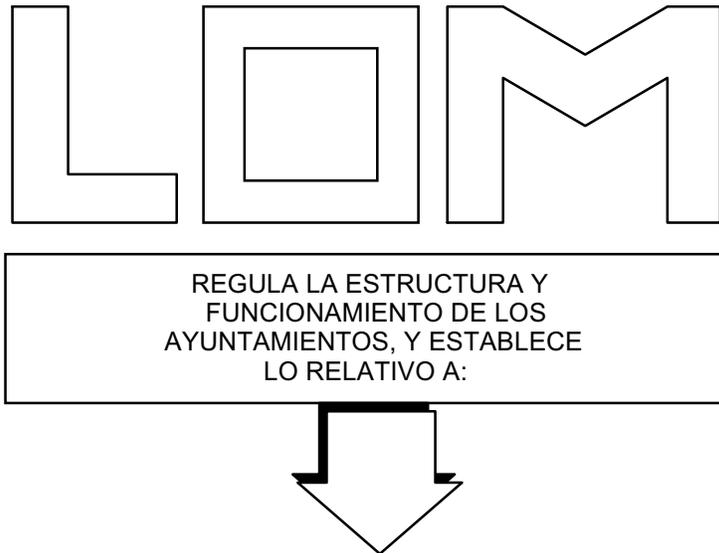
Dichos ordenamientos reglamentan especialmente, el Título Constitucional referido a los municipios. Precisan que el Municipio Libre es la base de la organización, tanto política como espacial del territorio de los estados. Además, aclaran que no podrá existir ningún superior jerárquico e intermediario entre la soberanía estatal y los propios municipios ; en su articulado generalmente se establece la forma como se integra la Hacienda Municipal, dando así, cumplimiento a las disposiciones del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De hecho, la Ley Orgánica Municipal es el instrumento jurídico principal, que a nivel local precisa y detalla la organización y funcionamiento general del Ayuntamiento. Esta misma ley constituye también, el principal ordenamiento municipal que define el ámbito de competencia de la Tesorería, órgano responsable del manejo de la hacienda pública de este nivel de gobierno. (figura N° 14).



PARTE 2

**FIGURA No. 14**  
**LEY ORGANICA MUNICIPAL**



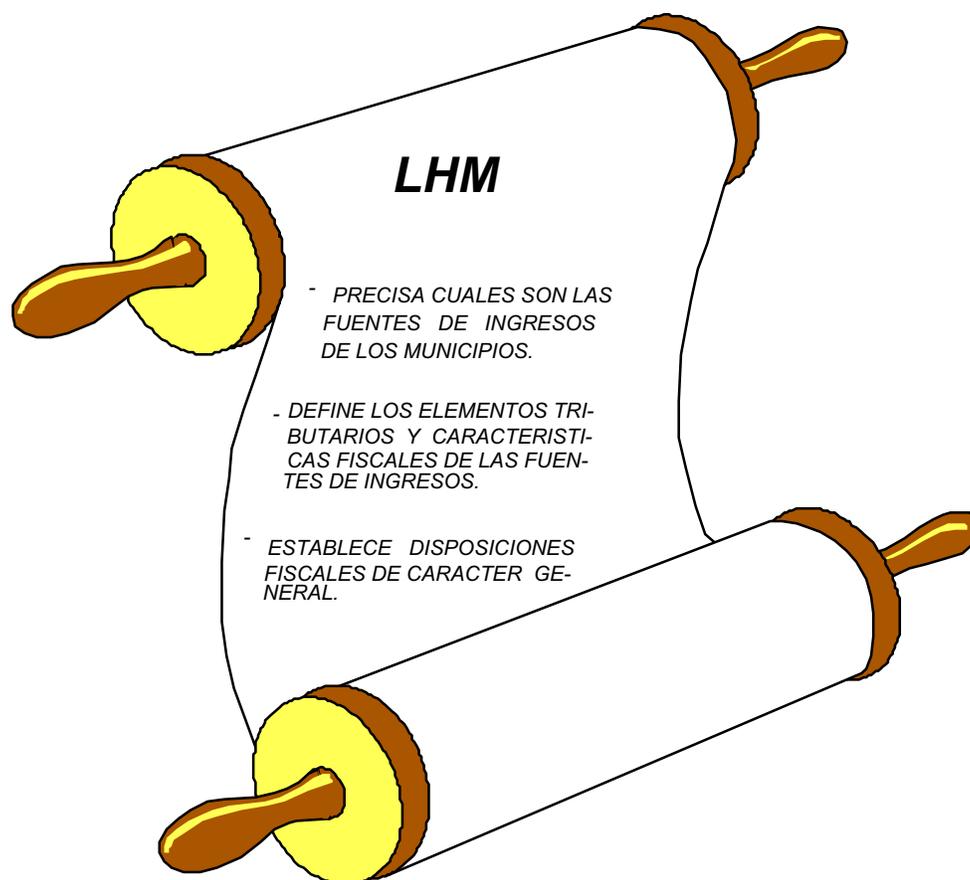
- LA INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO
- LAS AUTORIDADES MUNICIPALES
- LA CONFORMACION DE LA HACIENDA PUBLICA
- EL PATRIMONIO MUNICIPAL
- LAS RESPONSABILIDADES (FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.
- OTROS ASPECTOS

**2.3.2.- Ley de Hacienda Municipal**

Este ordenamiento norma en forma particular, los elementos de los ingresos que percibe el municipio. Una Ley de Hacienda Municipal es un conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regula las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingreso del municipio, determinando el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes; define también la base fiscal, el período de pago y las exenciones que correspondan. (figura N° 15).



**FIGURA No. 15**  
**LEY DE HACIENDA MUNICIPAL**



**2.3.3.- Ley de Ingresos Municipal**

Este ordenamiento jurídico-tributario contempla la actualización de los hechos generadores del cobro o recuperación en sus distintas formas, de los ingresos que integran las haciendas municipales. Tienen vigencia anual por disposición de ley, por lo tanto, cada año el Congreso local aprueba su estructura, en donde se señalan: tasas, tarifas o cuotas, así como la



## PARTE 2

facultad otorgada a los administradores de la hacienda pública de los municipios, para que califiquen la cantidad que le corresponde cubrir a cada contribuyente por los diferentes conceptos especificados en la Ley de Hacienda, pero regulados para su cobro en la Ley de Ingresos.

En algunas entidades federativas, dichos ordenamientos legales establecen además, el monto de ingresos que se pretende obtener en el año (presupuesto de ingresos).

### **2.3.4.- Código Fiscal Municipal**

El Código Fiscal Municipal constituye un cuerpo de normas de aplicación general a todo tipo de ingresos. Entre otros aspectos, dicho ordenamiento define el concepto de crédito fiscal, así como la figura de la prescripción; además, establece normas que regulan las relaciones fisco-contribuyentes, y señala las facultades, derechos y obligaciones de los sujetos activo y pasivo de la relación tributaria; describe también el procedimiento administrativo de ejecución, así como los recursos administrativos que el particular -en defensa de sus intereses- puede interponer ante las autoridades correspondientes.



## PARTE 3

# LA FIGURA DEL TESORERO MUNICIPAL

**E**l objetivo central de este apartado, es el de identificar y describir las características técnico-administrativas, que debe reunir la persona en quien recae la responsabilidad de manejar la hacienda pública de un municipio; es decir, el Tesorero Municipal.

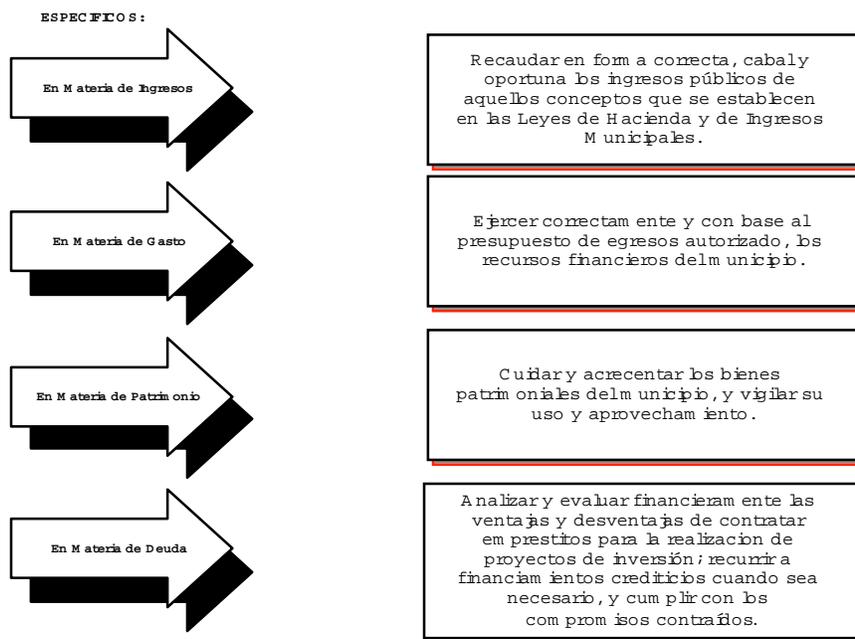
### **3.1.- ¿QUE PROPOSITOS Y FUNCIONES DEBE CUMPLIR UN TESORERO MUNICIPAL?**

El propósito primordial de un Tesorero Municipal debe ser el de manejar en forma eficiente y en términos de ley, todo lo concerniente a la hacienda pública de este nivel de gobierno.

Pretender ser más específico al respecto, implica necesariamente recurrir a las partes financieras fundamentales de la hacienda pública; esto es, al ingreso, al gasto, al patrimonio y a la deuda. Con base en estas grandes áreas de la hacienda pública se podrían considerar como propósitos específicos básicos de un Tesorero Municipal los siguientes: (Figura No. 16)



**FIGURA No. 16**  
**PROPOSITOS BASICOS DE UN TESORERO MUNICIPAL**



### 3.2.- EL PERFIL DE UN TESORERO MUNICIPAL

De acuerdo a la naturaleza, estructura y características de la hacienda pública municipal, así como a las responsabilidades que implica su manejo, se considera que el perfil de un Tesorero Municipal debe estar configurado mínimo por los siguientes aspectos: formación profesional; conocimientos técnico-administrativos; nativo del municipio o residente en él por varios años; vocación de servidor público; honorabilidad; conocimiento básico de las leyes fundamentales que rigen la vida municipal.

#### a) Formación profesional

El manejo de la hacienda pública municipal, es una labor cien por ciento técnica. La actividad financiera que se tiene que desarrollar, implica que las personas responsables de llevar a cabo los asuntos hacendarios del



municipio, cuenten con cierta formación profesional (o con experiencia en la materia) que les permita: interpretar y aplicar correctamente las leyes correspondientes; diseñar y desarrollar sistemas y procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros y contables; analizar y evaluar de manera objetiva, el estado que guarda la situación financiera del municipio, analizar y evaluar objetivamente y, en términos de ley, los alcances y los avances de los programas de trabajo y de sus acciones, así como instrumentar las medidas pertinentes para alcanzar mejores resultados.

**b) Conocimientos técnico-administrativos**

Se considera conveniente que un Tesorero Municipal cuente con sólidos conocimientos técnico-administrativos, toda vez que la materia hacendaria se identifica fundamentalmente con áreas académicas, tales como: Economía, Administración y Contabilidad, entre otras. Cabe señalar, incluso, que en un gran número de entidades federativas, la Ley Orgánica Municipal exige como requisito para ser Tesorero Municipal, que la persona propuesta para ocupar dicho cargo ostente el título de cualquiera de las siguientes profesiones: Licenciado en Administración (Pública y/o de Empresas), Licenciado en Economía; Licenciado en Contaduría Pública; entre otras.

**c) Nativo del Municipio o Residente en él por varios años**

Una característica importante, que es conveniente que reúna quien vaya a ocupar el cargo de Tesorero Municipal, es que dicha persona sea originario y/o residente del lugar por varios años, toda vez que dicha responsabilidad implica un contacto permanente y directo con la ciudadanía; de tal forma, que una persona ... de todos conocido, influye en el buen ánimo de los conciudadanos, sobre todo tratándose de asuntos fiscales; es decir, las relaciones fisco municipal-contribuyentes se ven favorecidas, lo cual posibilita alcanzar mejores resultados en la materia.

**d) Vocación de Servidor Público**



### PARTE 3

Esta es una característica que debe reunir todo servidor público; sin embargo, en la figura del Tesorero Municipal cobra singular importancia debido:

- Al relativamente «corto» período constitucional de un Ayuntamiento.
- A la falta de experiencia de un gran número de funcionarios públicos que entran por primera vez al sector público.
- A la ausencia de una base de conocimientos Técnico-Administrativos necesarios para desarrollar con mayor posibilidad de éxito la función hacendaria, que tiene precisamente un connotado matiz Técnico, vinculado estrechamente a aspectos normativo-administrativos.

Con base en estas consideraciones, creemos que la vocación de servidor público que tenga una persona favorecerá el buen desempeño de su encargo, si ésta llegara a ocupar un cargo público.

#### **e) Honorabilidad**

Una persona que aspire al cargo de Tesorero Municipal, debe gozar de reconocida honestidad y rectitud, toda vez que el manejo de una hacienda pública equivale a manejar la riqueza de una sociedad (patrimonio del pueblo).

#### **f) Conocimiento Básico de las Leyes que rigen la Vida Municipal**

El desempeño de un servidor público debe ser en estricto apego a la ley, por lo que el actuar de un tesorero no es la excepción; por tal motivo, la persona que funja como tal, debe conocer desde el inicio de sus actividades frente de una Tesorería Municipal, los cuerpos normativos y disposiciones legales básicas que rigen la vida municipal, como son, entre otras:



## LA FIGURA DEL TESORERO MUNICIPAL

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Constitución Política del Estado
- La Ley Orgánica Municipal
- La Ley (Federal) de Coordinación Fiscal
- Las Leyes Fiscales Municipales
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

### **3.3.- ATRIBUCIONES DEL TESORERO MUNICIPAL**

En las leyes orgánicas municipales generalmente se establecen las atribuciones de las principales autoridades municipales: Ayuntamiento, Presidente Municipal, Secretario General del Ayuntamiento, Síndico y Tesorero Municipal, entre otras.

Entre las funciones y obligaciones que por disposición de ley corresponden a un Tesorero, destacan las siguientes:

#### **EN MATERIA DE INGRESOS**

- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las contribuciones especiales que correspondan al Municipio, de conformidad con la ley de ingresos municipal; así como las participaciones que por disposición de ley o convenio tiene derecho a percibir el Municipio.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales aplicables.
- Integrar el padrón fiscal de contribuyentes del Municipio, y mantenerlo permanentemente actualizado.



### PARTE 3

- Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes fiscales vigentes.
- Concentrar y custodiar diariamente el monto recaudado junto con la documentación comprobatoria correspondiente.
- Llevar un registro del cumplimiento tributario de los contribuyentes, y efectuar revisiones y auditorías que permitan comprobar el exacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a los asuntos tributarios del municipio.
- Controlar y suscribir conjuntamente con el Presidente Municipal, los títulos de crédito, contratos y convenios que obliguen económicamente al Ayuntamiento.
- Hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor del Ayuntamiento, en los casos en que proceda.
- Resolver y autorizar las solicitudes de devolución, compensación, prórroga, condonaciones, exenciones y subsidios.
- Analizar y evaluar la situación contable y financiera de la Hacienda Pública Municipal, con la finalidad de establecer las políticas de financiamiento y de gasto público municipal que se requieran.
- Coordinar, supervisar y evaluar las actividades de las distintas dependencias de la Tesorería Municipal.
- Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la hacienda pública del municipio.



#### LA FIGURA DEL TESORERO MUNICIPAL

- Planear y proyectar el presupuesto anual de ingresos.
- Depositar diariamente el monto de recursos recaudados, obteniendo la documentación comprobatoria correspondiente.
- Resolver las inconformidades que presenten los contribuyentes, en materia de su competencia, y en su caso ordenar que se continúe el procedimiento administrativo de ejecución.
- Planear, diseñar e instrumentar estrategias fiscales y administrativas, tendientes a incrementar la recaudación municipal.

#### **EN MATERIA DE GASTO**

- Formular el proyecto de presupuesto de egresos.
- Ejercer el presupuesto de egresos, efectuando los pagos de acuerdo con los programas y partidas presupuestales aprobadas.
- Revisar y autorizar la programación de pagos.
- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de recursos.
- Elaborar la cuenta pública anual (y parciales según cada caso en particular) que debe remitirse al H. Congreso del Estado, para su revisión y sanción correspondiente, y contestar oportunamente las observaciones que al respecto formule la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Tramitar órdenes de pago y toda aquella documentación que afecte al erario municipal.
- Llevar un control del seguimiento físico-financiero del ejercicio del presupuesto de egresos.



### PARTE 3

- Presentar mensualmente al Ayuntamiento, el corte de caja de la Tesorería, con el visto bueno del Síndico.
- Informar oportunamente al Ayuntamiento de las partidas presupuestales próximas a agotarse, para los efectos que procedan.

#### **EN MATERIA DE PATRIMONIO**

- Integrar y mantener actualizado el inventario de bienes patrimoniales.
- Llevar un registro de todos los bienes inmuebles de dominio público (de uso común y los destinados a un servicio público) del Municipio.
- Cuidar la correcta integración de los expedientes de los bienes patrimoniales.
- Llevar un control de los bienes asignados al personal del Ayuntamiento por el desempeño de sus funciones (resguardos patrimoniales).
- Cuidar y acrecentar los bienes patrimoniales.
- Llevar un registro y control del rendimiento de los bienes patrimoniales, con motivo de su uso y aprovechamiento (explotación de bienes, concesiones, inversiones financieras, etc.).

#### **EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA**

- Efectuar los análisis financieros que permitan conocer en todo momento la situación que guardan las finanzas públicas del municipio.



#### LA FIGURA DEL TESORERO MUNICIPAL

- Realizar estudios que permitan, en su caso, apoyar la decisión de contratar recursos financieros crediticios para la realización de una obra o la prestación de un servicio público.
- Llevar un control de los empréstitos vigentes.
- Incorporar los compromisos de deuda al presupuesto del ejercicio que corresponda.
- Cuidar que el gasto de deuda de cada ejercicio fiscal no rebase un determinado monto -el que para tal efecto apruebe el H. Congreso del Estado- del presupuesto de egresos del Municipio.

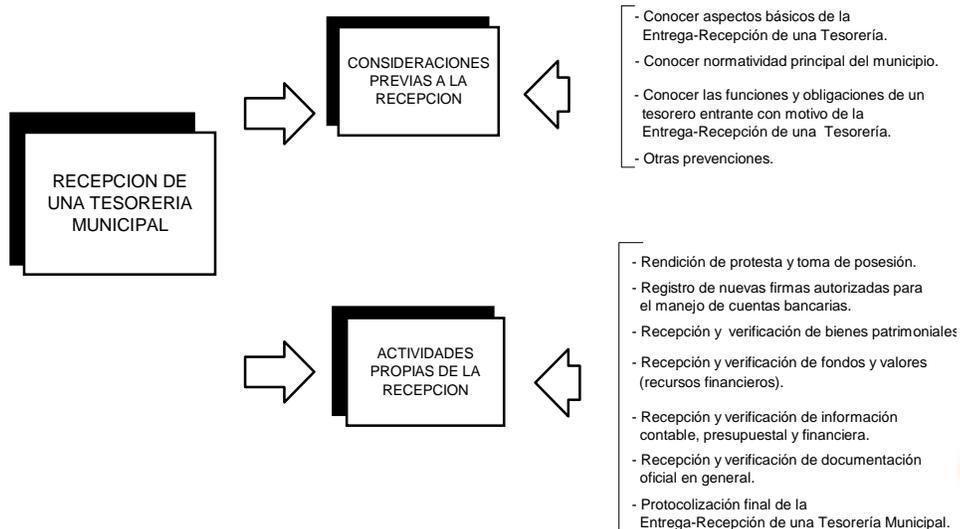


# PARTE 4

## RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

**E**n este apartado se identifican y describen los conceptos y actividades principales que todo Tesorero Municipal debe conocer y desarrollar con motivo de la recepción de la Tesorería Municipal, por parte de las autoridades hacendarias salientes. También contempla el desarrollo de algunos aspectos o consideraciones importantes que el Tesorero entrante debe tomar en cuenta, antes de tomar posesión de su cargo (Figura No. 17)

**FIGURA No. 17**  
**PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LA RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL**



#### **4.1.- CONSIDERACIONES PREVIAS A LA RECEPCION DE UNA TESORERIA MUNICIPAL**

Conforme a ley, para que un Tesorero Municipal entre en funciones, es necesario que primeramente rinda protesta y tome posesión del cargo que se le designa; sin embargo, para que el proceso de recepción de la Tesorería resulte más ordenado, ágil y transparente, es recomendable que quien va a desempeñarse como titular de las finanzas públicas del municipio, conozca y considere una serie de aspectos normativos, administrativos, financieros y contables, incluso antes de tomar posesión de su cargo; de ser preciso, desde el momento en que es invitado (y acepta) a colaborar en la administración municipal con el Ayuntamiento en turno.

En los puntos subsiguientes se describen brevemente algunos aspectos importantes que, previos a la recepción de una Tesorería Municipal, es conveniente que tome en cuenta quien vaya a desempeñarse como el titular del manejo de la hacienda pública de este nivel de gobierno.

##### **4.1.1.- Conocer Aspectos Básicos de la Entrega-Recepción de una Tesorería Municipal.**

- a) ¿Qué es y qué comprende la entrega-recepcion de una Tesorería Municipal?

Es un proceso legal-administrativo, a través del cual las autoridades hacendarias salientes preparan y entregan a las autoridades hacendarias entrantes, los recursos patrimoniales, financieros, materiales y humanos que comprende la hacienda pública municipal, así como la documentación comprobatoria que los ampara, dando cuenta además, tanto de la situación financiera que guarda el municipio, como de los asuntos hacendarios en trámite o pendientes de resolución.

- b) ¿Qué significa la entrega-recepción de una Tesorería Municipal?

- Para las autoridades hacendarias (Tesoreros Municipales) salien-



tes y entrantes, significa un traslado de responsabilidades que implica dar cumplimiento a los ordenamientos legales que rigen la vida municipal.

- Para las autoridades hacendarias salientes, dicho proceso implica dar cuenta de la situación patrimonial y financiera que guarda la hacienda pública municipal.
- Para las autoridades hacendarias entrantes, dicho acto constituye el punto de partida sobre el cual habrán de fincar el manejo de la hacienda pública del municipio.

c) ¿Qué debe recibir un Tesorero Municipal entrante?

A falta de disposición legal expresa que defina y precise los aspectos que habrán de formar parte de la entrega-recepción de una Tesorería Municipal, un Tesorero entrante debe esperar que su homólogo saliente le haga entrega mínimo de lo siguiente:

- **BIENES PATRIMONIALES**

- Bienes Muebles
- Bienes Inmuebles
- Bienes de Almacén
- Material Bibliográfico
- Programas de Cómputo
- Expedientes de Bienes Muebles y de Bienes Inmuebles
- Cartas y tarjetas de resguardo



#### PARTE 4

- Contratos de Comodato
- Contratos de Arrendamiento
- Contratos de Concesión
- Informe general sobre el patrimonio municipal

Estos elementos habrán de recibirse física y documentalmente, con base en inventarios, informes y relaciones. Lo anterior, implica realizar un reconocimiento físico y documental de dichos bienes.

#### - **FONDOS Y VALORES**

- Efectivo en caja
- Efectivo en bancos (relación de saldos acompañada de las conciliaciones bancarias respectivas).
- Fondos fijos (fondos de caja chica y fondos revolventes)
- Fondos especiales
- Relación de acreedores (incluyendo los documentos por pagar respectivamente)
- Relación de deudores (incluyendo los documentos por cobrar)
- Documentos por cobrar.
- Efectivo derivado de retenciones de impuestos pendientes de remitir (ISR, IVA, otros impuestos).
- Fondos pendientes de depósito



#### RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

- Títulos que amparen acciones o valores a favor del Municipio
- Importe de sueldos no cobrados pero ya contabilizados

La recepción de fondos y valores se realiza material (recursos en efectivo) y documentalmente, con base en arquezos practicados, informes financieros, cédulas de contabilidad, relaciones y documentos diversos.

#### - **RECURSOSHUMANOS**

- Plantilla de personal
- Inventario de recursos humanos
- Estructura orgánica
- Resumen de puestos y plazas (ocupadas y vacantes)
- Expedientes de personal
- Relación de personal en comisiones de trabajo
- Relación de personal asignado «eventualmente» a otras áreas
- Relación de personal de: base, eventual, honorarios, confianza, etc.
- Relación de personal suspendido sin goce de sueldo
- Relación de personal que no ha tomado vacaciones
- Relación de personal incapacitado.



**- DOCUMENTACION E INFORMACION FINANCIERA**

**DE CARACTER FINANCIERO-CONTABLE**

- Estado financiero general del municipio (Balance general)
- Estado de origen y aplicación de recursos (anual y de cada uno de los meses).
- Estado de deuda pública a la fecha
- Estado que guardan las participaciones al municipio
- Corte de caja a la fecha
- Estado de inversiones a plazo
- Relación de informes financieros y contables que se elaboran y su periodicidad. (Se deberá incluir formatos en su caso).
- Chequeras
- Relación de cheques en trámite
- Manual del sistema contable utilizado
- Catálogo de cuentas
- Libros contables
- Cuentas públicas (anuales y mensuales)
- Instructivo para el manejo de cuentas
- Relación analítica de cuentas por cobrar



#### RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

- Relación analítica de cuentas de activo fijo
- Relación de pagos realizados por anticipado
- Relación de pagos recibidos por anticipado
- Relación analítica de pólizas de seguro contratados
- Relación analítica de depósitos hechos en garantía

#### **DE CARACTER PRESUPUESTAL**

- Presupuesto de egresos e ingresos
- Programas de trabajo e inversión que avalan y forman parte integrante de los presupuestos
- Modificaciones presupuestarias (relación y acuerdos de Cabildo sobre: ampliaciones, reducciones, transferencias, etc)
- Estado analítico del presupuesto de ingresos (ingresos estimados e ingresos obtenidos por cada concepto de ley)
- Estado analítico del presupuesto de egresos (autorizado-ejercido)
- Análisis presupuestario del egreso
  - Por dependencias o unidades administrativas
  - Por objeto del gasto
  - Por funciones
  - Por programas, o
  - Por cualquier otra clasificación que se esté manejando
- Relación de expedientes de proveedores



#### PARTE 4

- Relación analítica de documentos en trámite de pago
- Relación de servicios contratados que implican un gasto programado: luz, teléfono, arrendamiento de inmuebles, de maquinaria; servicios de mantenimiento a equipos de cómputo, de oficina, etc).

#### **DE CARACTER FISCAL**

- Padrones fiscales
- Expedientes de contribuyentes
- Recibos oficiales de ingresos
- Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal
- Sellos oficiales
- Relación de formas valoradas
- Leyes fiscales
- Archivos corrientes
- Archivos históricos
- Rezago fiscal
- Relación de recursos administrativos, y judiciales pendientes de resolución (sobre créditos fiscales).
- Relación de multas federales no fiscales en trámite de cobro
- Relación analítica de los créditos fiscales de acuerdo a la etapa



(notificados, requeridos, embargados, etc.) de cobranza en que se encuentran

- Remates pendientes de ejecutar

- **DOCUMENTACION OFICIAL EN GENERAL**

- Expedientes de obra pública
- Expedientes de servicios públicos
- Convenios
- Manuales de organización y procedimientos
- Comprobantes de remisión de cuentas (y contestación de los pliegos de observaciones) a la Contaduría Mayor de Hacienda y/o de ...
- Autorizaciones del Congreso en materia de ley de ingresos, contratación de recursos crediticios, enajenación de inmuebles, etc).
- Expedientes hacendarios diversos.

**4.1.2.- CONOCER LA NORMATIVIDAD PRINCIPAL DEL AMBITO MUNICIPAL**

Cuando una persona es invitada a participar como posible Tesorero Municipal (faltaría en su momento la decisión del Ayuntamiento), es conveniente que desde antes de tomar posesión, se preocupe por conocer las disposiciones principales de los ordenamientos fundamentales que rigen la vida municipal; en particular, de las leyes que establecen y regulan la materia hacendaria de este nivel de gobierno. (Ver Parte 2)



**DEL AMBITO FEDERAL HABRIA QUE CONSIDERAR:**

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Ley de Coordinación Fiscal
- La Ley General de Bienes Nacionales
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Otras

**DEL AMBITO ESTATAL HABRIA QUE CONSIDERAR:**

- La Constitución Política del Estado
- La Ley de Coordinación Estado-Municipios (en su caso)
- La Ley de Catastro
- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios
- Otros ordenamientos legales.

**DEL AMBITO MUNICIPAL HABRIA QUE CONSIDERAR:**

- La Ley Orgánica Municipal
- La Ley de Hacienda Municipal
- La Ley de Ingresos Municipal
- El Código Fiscal Municipal



- La Ley y/o Reglamento para la Entrega Recepción de las Administraciones Municipales (o como se les denomine)
- Otros ordenamientos legales.

Conocer los aspectos fundamentales de los ordenamientos antes señalados, previamente a la designación del cargo, facilitará el correcto desempeño de las responsabilidades que habrán de asumirse, desde el momento en que se toma posesión del cargo.

#### **4.1.3.- Conocer las Funciones y Obligaciones que debe cumplir un Tesorero Entrante en el Proceso de Entrega-Recepción de la Tesorería Municipal.**

La recepción de una Tesorería Municipal es el punto de partida sobre el cual el nuevo titular de las finanzas públicas del municipio, finca su actuación futura; sin embargo, si desde ese momento, dicho servidor público no sabe qué funciones debe realizar durante el proceso de entrega-recepción, ni cuáles son sus obligaciones al respecto, entonces estará prácticamente destinado a fracasar al frente de tan importante empresa, e inclusive puede incurrir en responsabilidades graves que le pueden costar el cese de su reciente encargo.

A continuación se identifican algunas de las funciones principales que debe desarrollar un Tesorero entrante, durante el proceso de entrega-recepción de una Tesorería:

- Recibir documentalmente los Bienes Patrimoniales del Municipio:
  - Informe general sobre el patrimonio.
  - Inventario de bienes muebles
  - Inventario de bienes de almacén



#### PARTE 4

- Relación de Cartas y Tarjetas de resguardo
- Relación de Expedientes de los Bienes Municipales
- Relaciones e informes diversos
- Practicar (conjuntamente con el Tesorero saliente) un arqueo de los fondos y valores propiedad del Municipio.
- Recibir los fondos y valores propiedad del Municipio.
- Confrontar los fondos y valores propiedad del Municipio que se indican en los documentos y registros contables y administrativos, contra las existencias físicas resultantes del arqueo practicado.
- Recibir la documentación oficial que se maneje en Tesorería: Padrones Fiscales, papelería y sellos oficiales, leyes y reglamentos, manuales de organización y de procedimientos, formas valoradas, recibos oficiales de ingresos, presupuestos de ingresos y egresos.
- Verificar físicamente los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- Confrontar los inventarios de bienes que le son entregados, contra los resultados que se observen en la verificación física que se realice.
- Incorporar a los inventarios recibidos aquellos bienes que siendo del Municipio, no se encuentran inscritos en dichos sistemas de registro y control.
- Solicitar al Tesorero saliente la aclaración de dudas y la corrección de inconsistencias detectadas.



## RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

- Verificar el contenido de los actas que, con motivo de la entrega-recepción de una Tesorería, formulan y le hacen entrega las autoridades hacendarias salientes.
- Suscribir conjuntamente con el Tesorero saliente, las actas relativas a la entrega-recepción de la Tesorería Municipal.

### PRINCIPALES OBLIGACIONES DE UN TESORERO MUNICIPAL

- Caucionar el manejo de fondos y valores, es decir, otorgar una fianza en favor del Municipio, como garantía del buen manejo y cuidado de los recursos patrimoniales del Municipio. Dicha fianza será por el monto que la ley indique.
- Cuidar que las personas (pagadores, cajeros, recaudadores, etc.) que administren fondos y valores, sean transparentes y honestas en su manejo.
- Dar de alta las nuevas firmas autorizadas para el manejo de cuentas bancarias a nombre del Municipio.
- Cumplir -en atención a la ley, al presupuesto autorizado, y a los recursos disponibles- con los compromisos de pago a proveedores que no fueron cubiertos por la administración anterior.
- Cumplir con la obligación de envío (e integración en su caso) de las cuentas públicas que no fueron formuladas y/o remitidas al Congreso local por las autoridades hacendarias salientes, en los términos y plazos que la ley prevé.

#### 4.1.4.- Otras Previsiones

En aquellas entidades federativas donde existe reglamentación específica sobre la entrega-recepción de la administración municipal, generalmente disponen que los titulares de las dependencias administrativas del



Ayuntamiento participen en forma directa en la entrega de sus respectivos despachos, con la finalidad de garantizar la preservación de los recursos, documentos y estudios existentes, así como para que los servidores públicos que los sustituyan en el cargo cuenten con los elementos que les permitan atender los asuntos del ramo correspondiente.

Con relación a lo anterior, y tomando en cuenta los diversos aspectos que, previos a la recepción de una Tesorería Municipal, debe considerar un Tesorero entrante, se considera conveniente que dicho servidor público -que aún no entra en funciones- busque conjuntamente con el Presidente Municipal entrante, la posibilidad de un acercamiento con sus homólogos salientes, a fin de que el proceso de entrega-recepción de la Tesorería sea más ágil y transparente. Incluso puede procurarse la integración de un Comité para la entrega-recepción de la Administración Municipal en general. Dicho Comité se integrará con funcionarios salientes que designe el Presidente en funciones, y por personas que, a su vez, designe el Presidente Municipal que presidirá al nuevo Ayuntamiento.

#### *4.1.4.1.- Acercamiento con las Autoridades Salientes*

Dada la trascendencia e importancia que reviste la entrega-recepción de una Tesorería Municipal -por el traslado de recursos y responsabilidades que implica- y dada también la escasa reglamentación sobre la materia, en la mayoría de las entidades federativas, «se vuelve imperativo que, tanto las autoridades hacendarias salientes como las entrantes, lleven a cabo dicho proceso con mucho sentido común y con una gran dosis de buena fe.»<sup>1</sup>

En este contexto, es de gran utilidad la búsqueda de un acercamiento -diálogo- entre las autoridades salientes y las autoridades entrantes, a efecto de que previamente al acto correspondiente, se vaya teniendo una

---

1 Palabras del Lic. Salvador Santana Loza, durante el desarrollo de Cursos de Capacitación -sobre la Entrega y Recepción de las Tesorerías Municipales- a funcionarios entrantes y salientes de las Administraciones Municipales del Estado de Jalisco. Marzo de 1995.



perspectiva real del manejo administrativo y de la situación que guarda la hacienda pública municipal. Esto permitirá desterrar falsas expectativas, que pudiesen tener quienes van a entrar en funciones. Asimismo, se determinarán las bases y criterios que permitan, en el momento de cambio, realizar un relevo administrativo sin dificultad alguna.

*4.1.4.2.- Integración de un Comité para la Entrega Recepción de una Tesorería Municipal.*

Es recomendable la creación de un Comité especial para la Entrega-Recepción de una Tesorería Municipal. En algunos estados es ya una práctica común constituir Comités para la entrega-recepción de la administración municipal en general; en estos casos, sugerimos la integración de un Subcomité especial para el tratamiento de todo lo concerniente a la Hacienda Pública de este nivel de gobierno.

El Comité o Subcomité (según sea el caso) se integraría por funcionarios de la administración saliente, y por las personas que designe el Presidente Municipal entrante.

La constitución de dichos organismos permitirá:

- Realizar un trabajo conjunto entre autoridades salientes y autoridades entrantes, para un propósito común: Una correcta entrega-recepción de la Tesorería.
- Sentar las bases y condiciones necesarias para un respeto mutuo en todo el proceso de entrega y recepción.
- Acordar la forma de llevar a cabo el proceso de entrega-recepción de fondos y valores, bienes patrimoniales, recursos humanos y materiales, documentos diversos, etc.
- Definir y precisar los plazos, días y horarios, para llevar a cabo las actividades propias de la verificación de los bienes patrimo-



niales y demás recursos y documentos que implica la entrega-recepción de la Tesorería Municipal.

- Acordar las bases y el proceso para llevar a cabo (en su caso) las aclaraciones, complementaciones y correcciones que sean necesarias.
- Definir los elementos integrantes del expediente protocolario que habrá de formalizar el acto de entrega-recepción correspondiente.

#### **4.2.- ACTIVIDADES PROPIAS DE LA RECEPCION DE UNA TESORERIA MUNICIPAL**

##### **4.2.1.- Rendición de Protesta y Toma de Posesión**

El Tesorero entrante, antes de recibir la hacienda pública del Municipio, deberá rendir la protesta de ley, en los términos que disponga la Constitución Política del Estado y, en su caso, la Ley Orgánica Municipal.

Este acto del Tesorero Municipal se efectúa ante el Ayuntamiento entrante, una vez que este último hubiese quedado legítimamente instalado. Después de lo anterior, el Presidente Municipal entrante procede (generalmente en presencia de las autoridades salientes) a dar posesión a los nuevos integrantes del Ayuntamiento entrante, para luego dar inicio a la suscripción de las actas, informes y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la Hacienda Pública Municipal.

##### **4.2.2.- Registro de Nuevas Firmas Autorizadas para el manejo de Cuentas Bancarias.**

Una de las primeras actividades del Tesorero Municipal entrante, consiste en el registro de las nuevas firmas autorizadas para el manejo de cuentas bancarias en favor del municipio. Por lo regular, la Ley Orgánica Municipal establece un manejo mancomunado (Tesorero y Presidente Municipal) de



los fondos -recursos- del municipio; esto implica que las firmas de ambos funcionarios habrán de registrarse en las instituciones bancarias, para efectos del manejo de las cuentas correspondientes.

#### **4.2.3.- Recepción y Verificación de los Bienes Patrimoniales.**

Uno de los aspectos principales que implica el proceso de cambio administrativo de las haciendas públicas municipales, es el referente a la recepción y verificación de los bienes patrimoniales.

A continuación presentaremos de una manera muy sucinta, respuesta a algunas de las principales interrogantes que, con relación a la materia, se plantea un Tesorero Municipal entrante.

¿Quién recibe los bienes patrimoniales?

R.- El responsable principal del patrimonio municipal y que generalmente es el Tesorero Municipal; sin embargo, según la legislación particular de cada entidad, puede ser que se trate del Secretario General del Ayuntamiento, del Síndico, del Oficial Mayor Administrativo, etc.

Dicho responsable es auxiliado a su vez, por el Jefe del Departamento de Patrimonio Municipal (o su equivalente).

¿Cómo se reciben?

R.- Lo recomendable es que la recepción tenga como base un informe general sobre la situación que guarda el patrimonio (Bienes muebles e inmuebles que constituyen activos fijos, así como bienes de almacén) del municipio.

Dicho informe preparado por las autoridades salientes comprendería además los siguientes anexos:



#### PARTE 4

- I.- Inventario de bienes inmuebles
- II.- Inventario de bienes muebles
- III. Inventario de bienes de almacén
- IV.- Relación de cartas y tarjetas de resguardo
- V.- Relación de expedientes de los bienes

¿Dónde se reciben los bienes?

- R.- La parte documental (informe, inventarios, anexos, etc.) en las oficinas de Tesorería, o bien, en las oficinas de la Secretaría General del Ayuntamiento, o del Departamento de Patrimonio Municipal, según corresponda.

La recepción (y en su verificación) física de los bienes se lleva a cabo en todas y cada una de las dependencias del Ayuntamiento, así como en los almacenes, depósitos o lugares en donde se encuentren los bienes.

¿Cuándo se reciben los bienes?

- R.- El primer día de gestión de las nuevas autoridades; aunque habría que tomar en cuenta que dicho proceso generalmente comprende varios días (cinco, quince o hasta treinta días, dependiendo del plazo que para el efecto establezca la legislación de cada entidad, así como también del cúmulo de bienes a recibir y verificar).

¿Qué acciones se deben realizar en la recepción de los bienes patrimoniales?

- R.- • Revisión y análisis del informe sobre la situación que guarda el patrimonio municipal.



#### RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

- Revisión y análisis de los inventarios, expedientes y relaciones diversas: contratos de concesión, de arrendamiento, etc.
- Verificación física de los bienes patrimoniales del Municipio.
- Confronta de los inventarios que se reciben contra los resultados de los bienes verificados físicamente.
- Determinación de inconsistencias: faltantes en inventarios, faltantes reales, mal estado de conservación, usos diferentes a los consignados en documentos, adscripciones diferentes a las señaladas en las cartas y tarjetas de resguardo, entre otras.
- Solicitar a las autoridades salientes, subsanar las inconsistencias detectadas.
- Relacionar las irregularidades no subsanadas,
- Otras.

¿Qué documentos se generan?

- R.-
- Acta parcial que describe la recepción documental de los bienes patrimoniales.
  - Acta parcial circunstanciada que describe la recepción física de los bienes patrimoniales (procedimiento desarrollado y resultados obtenidos).
  - Acta parcial que establezca las irregularidades (no subsanadas) detectadas en la confronta documental y física de los bienes patrimoniales.

¿Quiénes certifican?

- R.-
- Presidente Municipal (saliente y entrante).



#### PARTE 4

- Tesorero Municipal (saliente y entrante).
- Síndico Municipal (saliente y entrante).
- Testigos (pueden ser auditores de la Contraloría Mayor de Hacienda).
- Jefe del Departamento de Patrimonios (saliente y entrante).
- Otros (según se establezca en la legislación particular de cada entidad).

En relación al efectivo en caja, fondos fijos, bancos, relaciones de deudores y acreedores, cabe señalar lo siguiente:

¿Dónde se reciben?

R.- En las oficinas y cajas receptoras de la Tesorería, así como en aquellas dependencias que manejan fondos y valores.

¿Cuándo se reciben?

R.- El primer día de gestión.

¿Qué acciones se realizan?

- R.-
- Verificación física de fondos y valores.
  - Recepción y revisión de los documentos legales, contables y administrativos comprobatorios.
  - Confrontación de los registros contables con las existencias reales verificadas.
  - Formulación y suscripción de actas parciales circunstanciales.



- En su caso, levantamiento de acta de irregularidades encontradas y no subsanadas.
- Otras actividades.

¿Qué documentos se generan?

R.- Cédulas auxiliares de contabilidad que especifiquen cantidad y denominación de los diferentes conceptos, (cheques, billetes, monedas) que ampare la determinación de ...

#### **4.2.4.- Recepción y Verificación de Fondos y Valores**

Al igual que como se desarrolló el punto anterior, a continuación procederemos a responder a las principales interrogantes que un Tesorero Municipal entrante generalmente se formula, con respecto a lo que implica la recepción y verificación de fondos y valores propiedad del municipio.

¿Qué comprenden los fondos y valores?

- R.- Los fondos y valores propiedad del municipio se constituyen principalmente por: (Ver punto 4.1.1. inc. c.)
- Efectivo en caja.
  - Efectivo en bancos (en cuentas de ahorro, de inversión u otras).
  - Fondos fijos (revolventes y de caja chica).
  - Fondos especiales.
  - Títulos que amparen acciones o valores a favor del municipio.
  - Otros.

¿Quién los entrega?

PARTE 4

R.- El Tesorero saliente y auxiliares y responsables del manejo directo de los recursos municipales. (Jefe de Egresos, de Contabilidad, Cajero General, así como aquellos otros servidores públicos que manejan fondos fijos.

¿Cómo se reciben?

R.- Física y documentalmente con base en un arqueo general que contempla las existencias de fondos y valores.

- Actas parciales por cada uno de los grandes conceptos que comprende el arqueo general de fondos y valores; conceptos tales como: efectivo en caja, fondos fijos, bancos, etc.).
- Acta parcial de irregularidades encontradas y no subsanadas.

¿Quiénes certifican la entrega-recepción de fondos y valores?

- R.-
- Presidente Municipal (saliente y entrante)
  - Tesorero Municipal (saliente y entrante)
  - Cajero General (saliente y entrante)
  - Auditores de la Contaduría Mayor de Hacienda asignados para el efecto u otros testigos.

#### **4.2.5.- Recepción y Verificación de Información Contable, Financiera y Presupuestal.**

¿Qué comprende este tipo de información?

R.- Ver punto 4.1.1 inciso c)

¿Cómo se recibe dicha información?

R.- Con base en un acta parcial circunstanciada que precise en detalle el



## RECEPCIÓN DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

tipo de información que se entrega-recibe en el acto: información sobre situación presupuestal (programa de inversiones; estados financieros (información contable)).

¿Dónde se recibe la documentación?

R.- En las oficinas de Tesorería.

¿Cuándo se reciben?

R.- En el primer día de gestión. El proceso puede comprender varios días según lo acordado por las autoridades salientes y entrantes; en todo caso, el plazo fijado para tal efecto, debe quedar plenamente señalado en el ACTA DE INICIO (o DE COMPROMISO como se le denomina en algunas entidades).

¿Qué acciones se realizan?

- R.-
- Revisión y verificación de la información que se recibe.
  - Levantamiento y suscripción del acta parcial de entrega-recepción de documentos.
  - Levantamiento y suscripción del acta por irregularidades encontradas y no subsanadas.
  - Otras.

¿Quiénes certifican?

- R.-
- El Presidente Municipal (saliente y entrante).
  - El Tesorero Municipal (saliente y entrante).
  - Los auditores o representantes de la Contaduría Mayor de Hacienda o quienes, en su caso, funjan como testigos.



PARTE 4



# PARTE 5

## EL QUEHACER HACENDARIO DEL TESORERO MUNICIPAL

**E**ste apartado constituye la parte medular del presente trabajo; en él se pretende, por un lado, describir y comentar los aspectos centrales de las funciones fundamentales que implica el manejo de la Hacienda Pública Municipal por parte del responsable de las finanzas públicas de este nivel de gobierno, y que es el Tesorero Municipal. Por otro lado, y simultáneamente a lo anterior, se intentará presentar la principal problemática que en la materia afrontan cotidianamente los Tesoreros Municipales; asimismo, y con el propósito de dar respuesta a la misma, se recomendarán algunas acciones y decisiones cuya instrumentación y desarrollo permita además dar cumplimiento a las facultades y atribuciones hacendarias que por Ley competen al Tesorero Municipal.

### **5.1.- En Materia de Ingresos**

En esta materia, la labor principal de un Tesorero Municipal se centra en recaudar cabal y oportunamente los ingresos a que tiene derecho a percibir el Municipio para solventar su gasto público.

Se dice que si todos los contribuyentes cumpliéramos correctamente con nuestras obligaciones fiscales, la única función que se tendría que desarrollar por parte de la administración tributaria o administración de los ingresos públicos, sería la de Recaudación; sin embargo, como esto en la práctica no sucede así, toda vez que un gran número de contribuyentes



evade el cumplimiento de sus obligaciones de registro, de pago de impuestos, de pago oportuno, etc. lo cual da lugar a que las autoridades hacendarias tengan que desarrollar funciones en apoyo a la recaudación, para lograr que todas las personas que se encuentran en los supuestos que establecen las leyes fiscales, cumplan efectivamente con sus obligaciones. Estas funciones complementarias a la recaudación son: el Registro de Contribuyentes, la Fiscalización y la Cobranza.

El tratamiento de las funciones básicas de la administración tributaria (Recaudación, Registro de Contribuyentes, Fiscalización y Cobranza) así como de aquellas otras que también es necesario desarrollar para obtener los ingresos en los términos y plazos que las leyes establecen, se abordarán en los subsiguientes puntos con base en planteamientos o acciones específicas relacionados con cada una de esas funciones.

#### **5.1.1.- Recaudación de Impuestos y de Otras Figuras Tributarias**

La recaudación de impuestos y de otras figuras tributarias tales como los derechos y las contribuciones especiales, constituye la principal función de administración tributaria que debe desarrollar un Tesorero Municipal.

La recaudación implica una organización dinámica que esté generando métodos y criterios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Esta función tiene por objeto la percepción correcta y oportuna de los tributos dentro de un régimen de cumplimiento voluntario; esto es, que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones sin que medie requerimiento. Para lograr este propósito, es necesario desarrollar todo un conjunto de operaciones que van desde la preparación de formularios sencillos de declaración de impuestos y de manifestación de operaciones que modifican el registro, hasta el diseño y operación de procedimientos simples que permitan una percepción efectiva del pago de los tributos.

El proceso de recaudación implica además el que la administración



tributaria sea expedita, esto es, que facilite el cumplimiento de la obligación tributaria. Para tal efecto debe evitarse poner trabas burocráticas a los contribuyentes que deseen pagar las contribuciones que les corresponde. Asimismo, es conveniente que se les proporcione la información que estos contribuyentes requieran para un mejor cumplimiento de sus obligaciones.

Otro aspecto que es importante tomar en cuenta, es el hecho de que un proceso de recaudación eficiente y efectivo requiere necesariamente de instrumentos de apoyo que faciliten alcanzar sus objetivos. Uno de esos instrumentos lo constituye precisamente el padrón fiscal de contribuyentes, cuya correcta integración, actualización y conservación contribuye a:

- Que se tengan plenamente identificados, registrados y clasificados a los contribuyentes.
- Que se controlen en forma eficiente y eficaz las obligaciones fiscales de los mismos.
- Que se conozca su efectiva capacidad contributiva.
- Que se incremente dicha recaudación sin que exista la necesidad de establecer nuevos impuestos, o aumentar tasas impositivas, cuotas o bases gravables.
- Lograr otros objetivos de la administración tributaria.

### **5.1.2.- Percepción de Ingresos No Tributarios**

De los ingresos a que tiene derecho a percibir el municipio, algunos tienen un carácter meramente tributario (impuestos, derechos y contribuciones especiales), otros en cambio son de naturaleza ajena al poder de imperio que ejerce el estado (Federación, Estado o Municipio) para exigir a las personas sujetas a su soberanía territorial el pago de contribuciones conforme a la ley para solventar el gasto público.



Dentro de este otro tipo de ingresos se encuentran los productos, los aprovechamientos, las participaciones, los subsidios y donaciones, así como aquellos recursos crediticios que se reciben con base en los empréstitos concertados. Este tipo de ingresos implica el desarrollo de funciones y procedimientos «recaudatorios» distintos a los que comúnmente se aplican para la captación correcta y oportuna de los ingresos tributarios. A continuación se describen brevemente algunos aspectos administrativo-recaudatorios a considerar:

### **EN MATERIA DE PRODUCTOS**

Entre los principales conceptos de ingresos municipales que entran en el rubro de Productos se encuentran los siguientes:

- I. Venta de bienes propiedad del municipio.
- II. Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles propiedad del Municipio.
- III. Explotación o enajenación de cualquier naturaleza de los bienes propiedad del municipio.
- IV. Los rendimientos o intereses de capitales y valores del municipio.
- V. Venta de formas valoradas para registros diversos.

Respecto de estos conceptos de ingresos, la función recaudatoria se circunscribe —operativamente hablando— a la recepción de los ingresos correspondientes.

Algunas de las características más importantes que deben contemplar los procesos de recaudación de este tipo de ingresos son:

- \* La enajenación de bienes implica que éstos sean previamente desincorporados del patrimonio municipal para lo cual debe emitirse



el Acuerdo de Cabildo correspondiente que así lo autorice, señalando además la causa o razón que justifique tal acción y que puede ser la incosteabilidad de su mantenimiento o su inoperancia para los fines a que estaba siendo destinado.

- Si se trata de un bien de dominio público, éste en primer lugar se debe desafectar de ese carácter que le da el servicio público a que está afecto, o bien la declarativa que en tal sentido emite el Congreso Local cuando así lo establezca la ley, debido a las características propias del bien de que se trate. Una vez desafectado del dominio público, podrá ser desincorporado también del patrimonio municipal.
  - En algunas entidades, cuando se trata de enajenar bienes inmuebles, se requiere de autorización del Congreso local. Por tal motivo se recomienda que se observe lo que al respecto establecen la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y en su caso la Ley de Bienes o de Patrimonio según se denomine.
  - La venta de bienes por ley, generalmente debe realizarse mediante subasta pública.
  - Además de tomar en cuenta las anteriores consideraciones, los bienes a enajenar deben ser valuados por peritos profesionales, pudiendo ser éstos del propio Ayuntamiento.
- \* En los casos de arrendamiento o explotación de cualquier naturaleza de los bienes propiedad del municipio, es conveniente llevar un padrón de los usuarios, usufructuarios o arrendatarios de dichos bienes. También se recomienda llevar un expediente por cada caso. Esto es importante no solo para efectos de control, sino también de recaudación, puesto que permite manejar recibos pre-elaborados que al hacerlos llegar oportunamente a las personas correspondientes, se les está facilitando el cumplimiento de su obligación.



- \* La captación de los ingresos derivados de los rendimientos o intereses de capitales y valores del municipio, no entraña complejidad recaudatoria alguna, ya que los recursos correspondientes se especifican en estados de cuenta que las propias instituciones financieras proveen. Dichos ingresos generalmente no ingresan a caja, toda vez que se manejan directamente a través de cuentas de bancos. Sin embargo, una vez que se generen, deben contemplarse en los registros contables y pólizas de ingresos que la Tesorería formula. Asimismo, y para efectos de un mejor control, es recomendable llevar un expediente por cada una de las inversiones realizadas a plazo.

## EN MATERIA DE APROVECHAMIENTOS

Entre los principales conceptos de ingresos municipales clasificables dentro de este rubro se encuentran:

- Los ingresos por concepto de gastos de ejecución y recargos.
- Multas y rezagos.
- Indemnización por cheques no pagados.

El proceso de recaudación de estos conceptos de ingresos es el mismo que se desarrolla en materia de ingresos tributarios, toda vez que dichas fuentes de recursos son accesorios de aquéllos, lo que significa que su recaudación se realiza en forma simultánea en ambos tipos de ingresos.

No obstante lo anterior, habría que considerar que en la mayoría de los estados, los municipios administran multas federales impuestas por autoridades administrativas no fiscales, en cuyo caso el proceso de recaudación es diferente al resto de los conceptos enumerados aquí en este rubro de Aprovechamientos.

Los principales rasgos característicos del proceso de recaudación de las



Multas impuestas por Autoridades administrativas federales no fiscales, son:

- a).- En primer lugar, las secretarías de Finanzas de los Estados (según corresponda el domicilio del infractor) son quienes reciben los documentos determinantes de créditos que le son enviados por las dependencias federales que imponen las multas correspondientes.
- b).- Dichas dependencias una vez que clasifican los créditos por municipio, atendiendo al domicilio del infractor, envían estos a las Tesorerías Municipales para los efectos correspondientes.
- c).- Las Tesorerías Municipales reciben los documentos y los integran a su sistema de registro y control para luego proceder a la recaudación respectiva.
- d).- Se notifican -conforme al Código Fiscal de la Federación (CFF)- dichos créditos al deudor.
- e).- Se reciben los pagos dentro de los plazos señalados, o en caso contrario se da inicio al proceso de cobranza indicado en el C.F.F.
- f).- La Tesorería Municipal debe elaborar mensualmente un informe de recaudación, así como de los últimos trámites realizados a los créditos pendientes de ser cubiertos e incluso de aquellos que hayan sido cancelados.
- g).- Dicho informe se debe remitir a la Secretaría de Finanzas dentro de los 15 días del mes siguiente a aquél en que se efectuó la recaudación. A este informe se le acompañan las copias de los recibos oficiales de ingresos expedidos por este concepto, así como el entero del 10% de la recaudación efectuada, toda vez que el 90% corresponde a los Municipios que realizan tal función.



Nota: Si se desea profundizar más en este tema consúltese el material que referente a la materia se establece en el Módulo V- Tomo II del Programa de Especialización en Administración Hacendaria Municipal. Indetec 1995.

## EN MATERIA DE PARTICIPACIONES

Las participaciones que conforme a ley tiene derecho a percibir el municipio, constituyen el renglón más importante de sus ingresos. Algunos aspectos característicos del proceso de captación de este tipo de ingresos son:

- a).- El sistema de participaciones se rige en general por la Ley de Coordinación Fiscal, misma que establece los conceptos (fondos y porcentajes participables de la recaudación federal) y porcentajes que como mínimo tienen derecho a percibir los municipios con arreglo a las bases montos y plazos que en su caso determinen las legislaturas de cada uno de los Estados.
- b).- Los ingresos que conforme a ley corresponden a estados y municipios, son canalizados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia las Secretarías de Finanzas de cada entidad federativa. Estas dependencias a su vez proceden a determinar las participaciones que por cada concepto (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos, etc.) corresponde a cada municipio de su entidad. La distribución correspondiente se realiza de acuerdo a las bases y coeficientes que para el caso define el Congreso del Estado, y que plasma en el Presupuesto de Egresos del Estado, en una ley de Coordinación (Estado-Municipios), o bien en un Decreto específico.
- c).- La Secretaría de Finanzas de cada estado, una vez que determina en cantidad líquida las participaciones que por los conceptos ley corresponden a los municipios, procede a informar a éstos, a efecto de que formulen sus recibos oficiales de ingresos por las



cantidades que resulten y para que acudan a la Secretaría a recoger los cheques que amparen tales montos.

De acuerdo a lo señalado en los incisos anteriores, se puede apreciar que el proceso de captación de los recursos provenientes de las participaciones es muy sencillo. De hecho, lo más importante consiste en que las autoridades municipales conozcan los diversos conceptos participables a que tienen derecho, sobre todo con el fin de ver cuáles de ellos puede redituales mayores recursos por acciones de mejoramiento administrativo de sus propias fuentes de ingresos (V. Gr. Impuesto Predial y Derechos de Agua).<sup>1</sup>

### **5.1.3.- Formulación del Proyecto de Iniciativa de la Ley de Ingresos Municipal<sup>2</sup>**

La Ley de Ingresos Municipal es el ordenamiento jurídico que establece los gravámenes que tendrán vigencia en un ejercicio fiscal determinado. Asimismo, señala aquellas otras fuentes de ingresos a que tiene derecho a percibir el municipio para solventar el gasto público presupuestado para el ejercicio fiscal de que se trate.

Generalmente en dicho ordenamiento se determinan las tasas, cuotas o tarifas aplicables a los conceptos de ingresos que el propio documento da vigencia, pero cuya definición del resto de los elementos (objeto, sujeto, base, obligación de las personas, etc) de los tributos correspondientes, se señalan en la Ley de Hacienda Municipal. Además de lo anterior, en dicho documento por lo regular también se establece la estimación o presupuesto de los ingresos municipales.

- 
- 1 Se sugiere la consulta del documento «El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal» editado por INDETEC en 1995, documento que en el tema 7 trata a detalle lo relativo al Sistema de Participaciones.
  - 2 Sobre el particular, se recomienda la consulta del documento «La Ley de Ingresos Municipal» elaborado por INDETEC en 1991, y en cuyo contenido describe en detalle el proceso general para la elaboración de la Ley de Ingresos Municipal (Págs. 118-176).



El proceso de elaboración de la Ley de Ingresos Municipal comprende los pasos siguientes:

1º Formulación del Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos.-

La elaboración de este documento inicial corre a cargo del Tesorero Municipal. Para tal efecto, se recomienda que considere:

- Las necesidades financieras del municipio, para solventar el gasto público presupuestado.
- El rendimiento de las fuentes de ingresos establecidos en la Ley de Ingresos vigente.
- La estimación probable de cada fuente de ingresos (establecidas en la Ley de Ingresos vigente).
- El desequilibrio presupuestal reflejado entre el proyecto de presupuesto de egresos, y el anteproyecto de iniciativa de ley de ingresos.
- Las ventajas y desventajas que ofrecen cada una de las diferentes opciones que se tienen para corregir el desequilibrio ingreso-gasto. Entre esas opciones estarían:
  - Creación de nuevos impuestos.
  - Incremento en tasas y cuotas.
  - Contratación de recursos crediticios (empréstitos).
  - Solicitar mayor apoyo financiero por parte de los gobiernos federal y estatal.
  - Supresión de partidas de gasto.
  - Supresión de programas de gasto.
  - Supresión de estímulos fiscales.
  - Mayor colaboración ciudadana (obras por cooperación).
  - Otras.



## 2º Revisión del anteproyecto de iniciativa...

Una vez que el Tesorero formula el anteproyecto correspondiente, deberá presentarlo al C. Presidente Municipal para su revisión, análisis, y ajustes que considere pertinentes. El documento en cuestión habrá de contener una explicación amplia y detallada acerca de cada una de las partes que lo integran, sobre todo de las modificaciones o diferencias que el documento presenta respecto de la Ley de Ingresos vigente.

Después de que el Presidente Municipal hubiese revisado, evaluado y en su caso, ordenado ajustes al documento que le fue presentado por el Tesorero, el propio ejecutivo turnará al Cabildo dicho documento en calidad de «Proyecto de Iniciativa» para los efectos de su revisión y evaluación correspondiente.

Derivado del Examen que realice el Cabildo sobre el documento en cuestión, podrá haber ajustes, mismos que tendrá que realizarlos el Tesorero Municipal. Una vez realizadas las modificaciones al proyecto, el Cabildo habrá de expedir el acuerdo respectivo, para que el documento -conjuntamente con una copia certificada del Acuerdo de Cabildo- en calidad de Iniciativa de Ley de Ingresos, sea remitido al Congreso Local para su revisión, estudio y en su caso, aprobación correspondiente.

## 3º Revisión Legislativa de la Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.

Cuando el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento remiten al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, el documento es primeramente recibido y registrado por la Oficialía Mayor del Congreso, misma que se encarga de integrarlo al paquete de documentos que habrá de considerarse para su revisión y sanción correspondiente por parte del Congreso Estatal.

En la sesión del Congreso en turno, el documento en cuestión es presentado y asignado primeramente a la Comisión Legislativa que corresponda, a efecto de que ésta realice un análisis profundo y meticuroso



de la Iniciativa, es decir, de sus aspectos administrativos, técnicos, tributarios, financieros, políticos y socio-económicos.

Para este análisis, la Comisión Legislativa puede apoyarse en la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tiene, entre otros encargos, el de apoyar jurídica y contablemente al Congreso, tanto en la revisión de iniciativa de ley, como en la revisión de cuentas públicas.

La Contaduría en su caso, emite un dictamen del documento analizado, y si éste es procedente, entonces aquél se convierte prácticamente en un dictamen que en términos de procedencia hace suyo la Comisión Legislativa, para que esta misma lo presente como tal, al Pleno del Congreso, para su discusión y aprobación.

#### 4º Discusión y Aprobación por el Congreso.

En sesión ordinaria del Congreso, la Comisión Legislativa (de Hacienda y presupuesto, o la que corresponda) que analizó primeramente la Iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Ayuntamiento, presenta y pone a la consideración de la Cámara, los resultados (dictamen) a que llegó respecto de dicha iniciativa; lo anterior para los efectos de su discusión y en su caso, aprobación correspondiente.

El resultado de dicho proceso puede ser:

- Que se rechazó la iniciativa por inconsistente, incongruente, falta de equidad tributaria, injustificación de incrementos o de nuevos impuestos, etc.
- Que se apruebe en lo general y que se hagan algunas recomendaciones en lo particular (para que una vez implementadas en la Iniciativa o complementada y ajustada ésta, se procesa a su aprobación definitiva.
- Que se apruebe en definitiva la Iniciativa de Ley de Ingresos, en



cuyo caso habrá de emitirse el Decreto de Aprobación correspondiente, mismo que habrá de enviarse al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y en su caso publicación correspondiente.

#### 5º Promulgación y publicación.

Es el acto formal mediante el cual el Ejecutivo del Estado se conforma con el contenido de la Ley y ordena su publicación para el conocimiento y cumplimiento por parte de la ciudadanía. Sin embargo, dicho acto puede implicar también, el rechazo al documento en cuestión (Derecho de Veto del Ejecutivo) en cuyo caso la Ley de Ingresos regresa al Congreso para ser revisada, analizada y sancionada a la luz de las recomendaciones del Ejecutivo.

#### **5.1.4.- Reformas y Adecuaciones a la Legislación Fiscal Municipal**

Como responsable de las finanzas públicas del municipio, el Tesorero tiene entre otras funciones, la de formular planes y estudios tendientes a incrementar los ingresos, mejorar los sistemas de control y revisión fiscal, aplicar una política realista en materia de precios y tarifas de los servicios públicos, entre otros aspectos hacendarios. En tal virtud, dicho funcionario debe además integrar y preparar los proyectos de reforma a las leyes fiscales que corresponda (Ley de Ingresos Municipal, Ley de Hacienda Municipal, Código Fiscal, Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Municipal, etc).

Los proyectos de leyes fiscales o de reformas a las ya existentes debe de someterlos a la consideración del Presidente Municipal a efecto de que éste previa revisión y análisis de los mismos, los turne al Cabildo para su discusión y en su caso aprobación (acuerdo), y luego de esto, para que se envíen al Congreso en calidad de Iniciativas de Ley o de reforma para su revisión, evaluación y en su caso aprobación y aplicación correspondiente.



### 5.1.5.- Actualización de Padrones Fiscales

Una de las funciones básicas de la administración tributaria es la referente al Registro de Contribuyentes, entendida esta función como «el conjunto de actividades que realiza la administración hacendaria, tendiente a registrar, integrar, manejar y mantener actualizados los datos de identificación de los contribuyentes y de las obligaciones fiscales a que están sujetos». En otras palabras, el Registro de Contribuyentes trata fundamentalmente de integrar un archivo de información capaz de permitir el control de las obligaciones fiscales de dichas personas.

Con base en lo anterior, y considerando que prácticamente en todas las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, se establece que es obligación del Tesorero Municipal, integrar y mantener actualizado el padrón fiscal del municipio, a continuación presentamos algunos conceptos y esquemas que ayudarán, por un lado, a entender mejor la importancia de dicha función, y por otro, a identificar aquellas acciones que es necesario realizar para cumplir con tal obligación.

¿Qué es el Padrón de Contribuyentes?

R.- Es un instrumento de información fiscal (Relación o listado de personas que tienen obligaciones fiscales que cumplir en forma periódica), en el cual están registrados los contribuyentes en forma ordenada y sintetizada de acuerdo a ciertas características según sean las necesidades y objetivos de la administración tributaria.

Dicha relación de personas que tienen obligaciones fiscales que cumplir, surge precisamente del propio registro que nace a partir de los datos que los contribuyentes manifiestan a través de las solicitudes o avisos de inscripción y (en su caso) modificación al padrón.

¿Cuáles son los objetivos principales del padrón)



- R.- - Tener plenamente identificados a los contribuyentes inscritos. (Por nombre, domicilio, giro o actividad, tipo de impuesto, etc).
- Servir de apoyo para el control de las obligaciones fiscales.
  - Apoyar a las funciones de recaudación y cobranza.
  - Proporcionar información para la formulación del presupuesto y Ley de Ingresos Municipal.
  - Coadyuvar a identificar a aquellas personas que se encuentran al margen de la ley (contribuyentes no registrados y que consecuentemente no pagan sus impuestos).

¿Por qué es necesario actualizar constantemente el padrón fiscal?

- R.- Porque las características de los contribuyentes y de sus obligaciones fiscales son muy dinámicas, y si el padrón no se mantiene al día, pierde automáticamente sus condiciones para que pueda ser utilizado eficazmente.

En muchos casos, el dinamismo de las características -nombre, domicilio, actividad, tipo de propiedad, etc.- de los contribuyentes, rebasa al esfuerzo que las autoridades hacendarias realizan para mantener actualizada la información contenida en los registros.

¿Qué tareas implica el mantener actualizado el padrón fiscal?

- R.- - Inscribir o dar de alta a los nuevos contribuyentes,
- Eliminar o dar de baja a los contribuyentes que han dejado de serlo.
  - Actualizar constantemente los datos de los contribuyentes ya inscritos.



### 5.1.6.- Control de Obligaciones Fiscales

Una de las realidades que vive la administración tributaria (federal, estatal y municipal) en México, es el alto grado de evasión fiscal, es decir, existe un gran número de contribuyentes que no le son conocidos a la administración tributaria, y de aquellos que si le son conocidos, no todos cumplen correctamente con sus obligaciones fiscales.

Ante esta realidad, la autoridad hacendaria en el ámbito municipal -el Tesorero- tiene la necesidad y obligación de promover e instrumentar en la esfera de su competencia, programas de modernización administrativa y de control del cumplimiento tributario, que permitan reducir los índices de incumplimiento fiscal en sus respectivas circunscripciones, corrigiendo al mismo tiempo las causas que en su caso lo originan.

Para efectos de lo anterior, es necesario que el Tesorero Municipal conozca el entorno de la administración de los tributos en su municipio o dicho de otra forma que conozca los factores que condicionan el cumplimiento fiscal «voluntario» por parte de los contribuyentes, y de ser posible, que identifique el peso o la importancia que cada factor representa en su entidad.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que los principales factores que condicionan el cumplimiento tributario «voluntario» son:<sup>3</sup>

- A) Excesiva carga tributaria.
- B) Inequidad del sistema tributario.
- C) Complejidad de la legislación tributaria.
- D) Complejidad en la determinación de los tributos.

---

<sup>3</sup> Se recomienda la consulta del documento: «El Control del Cumplimiento Tributario y de la Cobranza Coactiva en el Impuesto Predial» Editado por INDETEC en 1995. Véase Cap. 2 que en general se refiere al cumplimiento e incumplimiento tributario.



- E) Exceso de trámites administrativos.
- F) Escasa cultura tributaria.
- G) Desconocimiento de las obligaciones fiscales.
- H) Inexistencia del factor riesgo subjetivo.

Acciones que se sugieren para un mejor control del cumplimiento de las obligaciones fiscales:

- I. Manejar una Cuenta Corriente.<sup>4</sup>
- II. Implementar un programa permanente de acciones internas de comprobación fiscal.
- III. Implementar un programa permanente de acciones externas de verificación.
- IV. Realizar -con base en un programa- cruces de información fiscal con otras dependencias del Ayuntamiento, con otros niveles de gobierno y con instituciones diversas tales como: Catastro, Notarías Públicas, Registro Público de la Propiedad, Corett, etc.

#### **5.1.7.- Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.**

El Procedimiento Administrativo de Ejecución constituye un aspecto de la función cobranza, es decir, del conjunto de actividades que la administración tributaria ejerce para hacer efectiva la percepción de los ingresos fiscales que no son enterados a la hacienda pública en los términos y plazos que las leyes establecen.

La cobranza comprende generalmente las siguientes actividades:

<sup>4</sup> “Sistema de control tributario que permite llevar un seguimiento integral del cumplimiento de las obligaciones fiscales de cada contribuyente».



**ACTIVIDADES PREVIAS AL P.A.E.**

- Recepción y registro de créditos fiscales no enterados.
- Programación de la cobranza.
- Notificación de los créditos.

**ACTIVIDADES PROPIAS DEL P.A.E.**

- Requerimiento de pago.
- Embargo de bienes.
- Remate de Bienes.
- Aplicación del Producto del remate.

**ACTIVIDADES INCIDENTALES DE LA COBRANZA**

- Autorización de prórrogas y pagos en parcialidades.
- Tramitación de recursos interpuestos ante la autoridad fiscal.

**ACTIVIDADES DE CONTROL**

- Seguimiento y control de las acciones de cobranza realizadas.
- Cancelación de créditos fiscales.
- Rendición de informes.

La descripción y precisión de estas actividades de la cobranza se observa en el Código Fiscal Municipal o estatal, según sea el caso.

En la gran mayoría de los municipios, se manifiestan problemas de rezago



fiscal, debido fundamentalmente a: la falta de personal calificado; la falta de recursos económicos o la ausencia de sistemas y manuales procedimentales en materia de cobranza; la ausencia de sistemas de control del cumplimiento tributario; y a la falta de capacidad contributiva de algunos contribuyentes.

No obstante lo anterior, el Tesorero tiene la obligación de hacer efectivo el cobro de los créditos fiscales no enterados al fisco, de tal forma que debe -de acuerdo a las condiciones imperantes en su municipio) de instrumentar los programas y acciones necesarios para el efecto.

En apoyo a lo anterior, en el documento denominado «El Control del Cumplimiento Tributario y de la Cobranza Coactiva en el Impuesto Predial»<sup>5</sup> se describe (punto 3.2) un sistema de información para la ejecución y el control administrativo de la función cobranza, con énfasis en el procedimiento administrativo de ejecución.

Dicho sistema comprende el desarrollo de cinco programas específicos, que son:

- 1.- Programa de control de cobranza.
- 2.- Programa de Notificación.
- 3.- Programa de ejecución.
- 4.- Programa de Depuración de cobranza.
- 5.- Programa de recursos administrativos.

#### **5.1.8.- Abatimiento del Rezago Fiscal. (Criterios a considerar)**

Los rezagos fiscales constituyen en muchos municipios, considerables

---

5 Ibidem.



montos de recursos difícilmente recuperables; algunas veces por prestar más atención a otras funciones de la administración tributaria, tales como el registro de contribuyentes o la propia recaudación, y otras veces, por la falta de personal capacitado, e incluso por la ausencia de programas específicos de cobranza que permitan no solo un registro y control de los créditos que no son enterados al fisco tal y como se debe, sino también, el ir recuperándolos en forma paulatina, pero consistente.

Ante este tipo de situaciones, el Tesorero Municipal debe en términos de ley, abatir el rezago fiscal existente en su municipio; sin embargo, dadas las limitaciones que son a veces hasta comunes en la administración tributaria, se hace necesario considerar una serie de criterios selectivos que permitan jerarquizar o dar prioridad a la recuperación de determinados créditos fiscales pendientes de cubrir.

Estos criterios de selección en la recuperación de créditos fiscales rezagados, son entre otros los siguientes:

- Deuda reciente
- Monto del impuesto
- Monto del adeudo
- Créditos fiscales a punto de prescribir
- Créditos fiscales en los que nunca ha habido una acción de seguimiento y cobranza.
- Promoción Fiscal
- Tipo de impuesto
- Uso o destino de la propiedad (tratándose de tributos inmobiliarios).



### 5.1.9.- Aplicación de Multas Fiscales

Una de las atribuciones que conforme a ley compete del Tesorero Municipal, es la referente a la aplicación o imposición de multas por infracciones al Código Fiscal Municipal (o del Estado según sea el caso) y demás disposiciones fiscales municipales relacionadas con el cumplimiento de los impuestos de este nivel de gobierno.

Cabe señalar que normalmente en el Código Fiscal (del nivel de gobierno de que se trate) se establece un apartado relativo a las infracciones, sanciones y delitos fiscales; siendo incluso común, que lo referente a las sanciones (multas fiscales), se precisen entre un mínimo y un máximo, quedando a criterio de la autoridad que las aplica—en este caso el Tesorero Municipal— determinar, dentro de esos parámetros, la multa correspondiente.

En relación a lo anterior, se considera conveniente que:

- Se minimice el criterio discrecional de las autoridades competentes en la aplicación de multas fiscales.

Esto implica un cambio en el sistema sancionatorio plasmado en los diferentes ordenamientos fiscales.

- Exista cierta flexibilidad o criterio diferencial en las multas por infracciones a las leyes fiscales; sin embargo, dicha flexibilidad o criterio diferencial deberá contemplarse expresamente en el ordenamiento fiscal que corresponda.

Lo anterior es importante a efecto de que las sanciones sean gravosas de acuerdo al tipo de infracción o reincidencia cometida; asimismo, las sanciones deben gozar de cierta flexibilidad a fin de que se considere tanto las causas de la infracción, como la capacidad de pago de los infractores.



### **5.1.10.- Acciones para incrementar la recaudación**

Uno de los aspectos que más preocupa a los responsables del manejo de las finanzas públicas de cualquier nivel de gobierno, es el de encontrar la forma o las formas de lograr un alto rendimiento tributario, sin que se vean vulnerados los principios constitucionales de la imposición que se refieren a la equidad y proporcionalidad de los tributos, y sin que exista la necesidad de establecer nuevos tributos.

Congruente con lo anterior, un rendimiento adecuado de los ingresos tributarios implica:

- Que los ingresos respondan a una base real de contribuyentes
- Recaudar los ingresos bajo un régimen de cumplimiento «voluntario»
- Una relación óptima costo-beneficio
- Que los elementos que se toman como base para la determinación de los tributos, sean fidedignos.

Para lograr lo anterior, se sugiere la realización e instrumentación de las siguientes acciones:

- A).- Realizar un diagnóstico del estado que guarda la organización y funcionamiento de la administración tributaria, y un análisis de la evolución o comportamiento de las distintas fuentes de ingresos del municipio.
- B).- Definir estrategias e instrumentar acciones específicas para incrementar la recaudación, considerando los resultados que arroje el diagnóstico realizado, así como las metas y objetivos que se deseen alcanzar dado los recursos financieros, humanos y tecnológicos de que se dispone o puede disponer.



Con respecto a lo señalado en el primer inciso habría que identificar como mínimo lo siguiente:

- Cómo se encuentra organizada la Tesorería, particularmente el área de ingresos.
- Si se cuenta con manuales de organización y de procedimientos operativos que orienten y faciliten al servidor público municipal el cumplimiento de sus funciones.
- La estructura de personal con que se cuenta; esto es: número de empleados, nivel académico, experiencia laboral, condiciones de sueldo, etc.
- Los apoyos tecnológicos con que se cuenta para el manejo de las funciones operativas de la administración tributaria.
- El presupuesto asignado al área de ingresos.
- La evolución recaudatoria de cada fuente de ingresos en los últimos años.
- La evolución en la base de contribuyentes de los distintos tributos.
- El rezago fiscal existente.
- Las principales causas de evasión fiscal.

Con base en los resultados que se observen en los puntos antes señalados, habría que definir los objetivos fundamentales a alcanzar, así como los recursos necesarios para el efecto, es decir, responder a lo que señalamos en el segundo inciso.

Al respecto, cabe señalar que recientemente Indetec desarrolló un trabajo tendiente a fortalecer la capacidad recaudatoria de las entidades federativas;



en dicho trabajo participaron los responsables de las áreas de ingresos de los Estados, los cuales concluyeron que el objetivo fundamental de la administración tributaria (áreas de ingresos) era: «Percibir y recaudar la cantidad correcta de ingresos, de conformidad con las disposiciones fiscales al menor costo posible».<sup>6</sup>

Para la consecución de dicho propósito, los participantes en ese trabajo definieron los siguientes objetivos generales:

- I.- Introducir una mayor eficiencia y eficacia en la administración de los ingresos estatales.
- II.- Fortalecer el cumplimiento espontáneo de las obligaciones fiscales con el erario estatal.
- III.- Intensificar las labores de reclutamiento, selección, capacitación y motivación del elemento humano de las administraciones de ingresos.
- IV.- Desarrollar y/o mejorar el aprovechamiento del sistema de información para la toma de decisiones directivas.

Por cada uno de estos objetivos generales se definieron acciones específicas que habrán que desarrollar para su consecución. Algunas de esas acciones son totalmente válidas para su instrumentación en el ámbito municipal.

Con base en dicho trabajo y a la experiencia que nos brinda el contacto cotidiano con los servidores públicos municipales relacionados con la administración tributaria de este nivel de gobierno, a continuación se indican solo algunas de las principales acciones susceptibles de instrumentarse en la Tesorería Municipal para lograr mejores niveles de rendimiento recaudatorio:

---

6 «Lineamientos Generales para la Formulación de Estrategias y Acciones para Incrementar la Capacidad Recaudatoria en las Entidades Federativas de México». Indetec, 1994; pág. 87



- Identificar y registrar a aquellos contribuyentes que se encuentran al margen de la ley, a través de programas de verificación física masiva y de cruces de información con diversas dependencias.
- Abatir el rezago fiscal existente llevando hasta sus últimas consecuencias el procedimiento administrativo de ejecución, considerando criterios selectivos que permitan dar prioridad en la recuperación de créditos fiscales.
- Facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Incorporar nuevas tecnologías a los procesos de recaudación, o en su caso, ampliar el aprovechamiento de los equipos de cómputo de que se dispone.
- Establecer y/o diversificar esquemas para el control de cumplimiento tributario, como puede ser el manejo de una «cuenta corriente» que permita llevar un seguimiento integral de las obligaciones.
- Implementar programas de motivación al pago espontáneo, mediante invitaciones y bonificaciones al cumplimiento.
- Establecer módulos de orientación y asistencia al contribuyente.
- Desarrollar programas permanentes de capacitación del personal.

#### **5.1.11.- Planeación y Evaluación Tributaria**

En cualquier organización y como parte del proceso de administración, la planeación y la evaluación constituyen dos de las principales funciones a desarrollar, pues la primera de ellas es la que orienta la acción de la administración hacia objetivos precisos; por su parte la evaluación nos



permite valorar lo realizado, y en su caso, proceder a instrumentar las medidas necesarias para eficientar las actividades, mejorar la calidad de los servicios, reducir los costos administrativos y en general, para que los objetivos se cumplan correcta y oportunamente.

Ambas funciones recaen generalmente en los niveles estratégicos y/o directivos de cualquier empresa. Tratándose de la Tesorería Municipal, la responsabilidad de llevar a cabo la planeación y evaluación de la administración de los ingresos es competencia del Tesorero Municipal.

En la práctica, el desarrollo de la administración hacendaria municipal no es acorde a los cambios que día con día observan las técnicas contables, computacionales y administrativas aplicables al manejo de los asuntos financieros y a las modalidades que estos mismos presentan.

Lo anterior se debe en gran medida a que los funcionarios responsables del manejo hacendario municipal, poco tiempo es el que dedican a la planeación y a la evaluación administrativa, toda vez que:

- El período constitucional de una administración municipal es relativamente corto y el Tesorero Municipal es un funcionario que requiere experiencia y formación técnica para el desempeño de sus funciones; lo primero se lograría en parte si tuviera mayor permanencia en su encargo, lo segundo (formación técnica) no siempre se da, pues en algunos casos estos funcionarios cuando ocupan dichos puestos no cuentan con los conocimientos necesarios para administrar correctamente los recursos, y mejorar día con día los procesos operativos correspondientes.
- Los Tesoreros Municipales se ven enfrascados en procesos de rutina que implican una atención constante, permanente y directa a los asuntos que los contribuyentes y ciudadanía en general les plantea.

Un Tesorero debe, entonces, saber delegar y desconcentrar funciones que



no ameritan que él mismo las tenga que desarrollar; esto le permitiría disponer de tiempo para llevar a cabo funciones de carácter más sustantivo como sería la planeación, el control, la evaluación y la toma de decisiones.

Con la Planeación:

- Se fijan objetivos generales a corto, mediano y largo plazo
- Se da prioridad a dichos objetivos
- Se definen las estrategias a desarrollar para alcanzar los objetivos
- Se dan las bases para la programación, actividad que consiste en ordenar cronológica, espacial y técnicamente las acciones y recursos necesarios para alcanzar las metas u objetivos específicos de la planeación.

Con la Evaluación:

- Se analizan y revisan las funciones
- Se detectan desviaciones, y
- Se proponen medidas correctivas.

Cabe señalar que la función de evaluación implícitamente requiere del desarrollo de la función «control»<sup>7</sup> la cual consiste en «observar, inspeccionar, verificar y registrar la ejecución de un plan de manera que puedan comprobarse continuamente los resultados obtenidos con los planes iniciales y tomar las medidas conducentes para asignar la realización de sus objetivos».<sup>8</sup>

7 Algunos tratadistas consideran en forma conjunta al Control y a la Evaluación, como una fase del proceso administrativo, mismo que se complementa con la planeación, la organización y la ejecución.

8 Concepto y Técnicas de Control. Miguel Duhalt Krauss. Tomado de la Revista «Trimestre Fiscal» N° 36 Indetec, 1990.



Con base en esta concepción, para que pueda haber control, debe haber un principio de planeación, puesto que controlar es, en síntesis, ver que las cosas se hagan de acuerdo con lo programado.

El control y la evaluación requieren por lo tanto:

- Que se determinen normas o bases del control, es decir, criterios, parámetros o estándares que permitan rendir y comparar los resultados.
- Que se conozca lo que se hace, medirlo y registrarlo.
- Comparar lo hecho, con la norma, y definir las diferencias si las hay.
- Adoptar las medidas correctivas pertinentes.

#### **5.1.12.- Formulación del Presupuesto de Ingresos Municipal**

El presupuesto público municipal puede definirse como el plan financiero que contempla, tanto el origen y el monto de los recursos que se espera obtener, como la manera en que habrán de emplearse dichos recursos para cumplir con los objetivos específicos de los programas y proyectos que integran el plan general de trabajo a desarrollar en un ejercicio fiscal determinado.

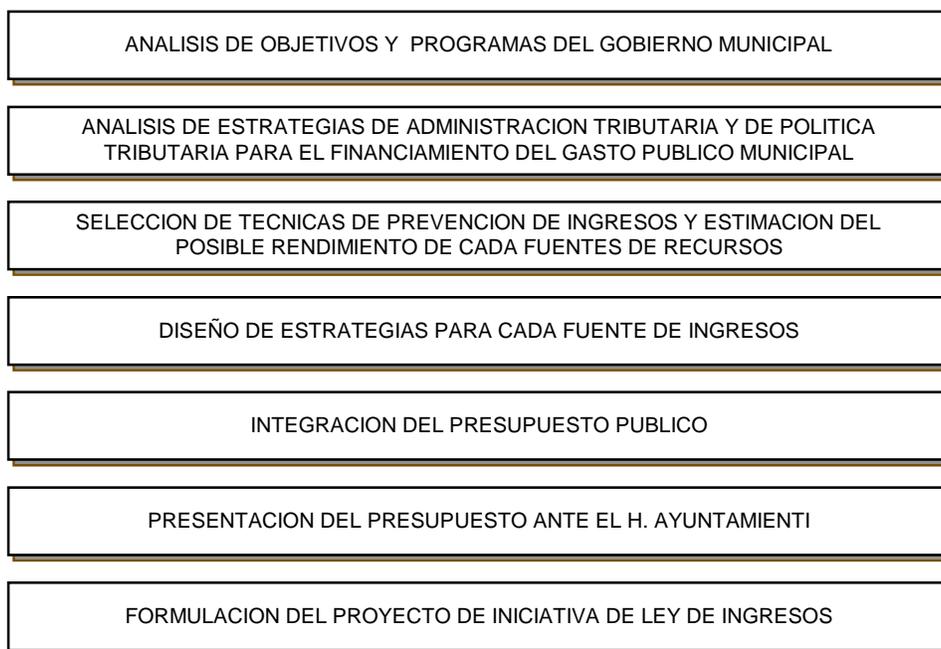
Por el lado del gasto, el presupuesto es aprobado por los propios Ayuntamientos; sin embargo, por el lado del ingreso si depende más bien de la aprobación del H. Congreso del Estado, pues la estimación de los recursos que proyectan las autoridades hacendarias del municipio responden a la política fiscal plasmada en el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que anualmente los Ayuntamientos deben remitir a la Legislación local, para efectos de su aprobación.

A continuación se describen brevemente las principales etapas o acciones



que consideramos conveniente tome en cuenta el Tesorero Municipal cuando formule el presupuesto de ingresos municipal. (Figura No. 18)

**FIGURA No. 18**  
**FASES PARA LA FORMULACION, INTEGRACION Y PRESENTACION**  
**DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS**



**Análisis de Objetivos y Programas del Gobierno Municipal:**

La estimación o formulación del presupuesto de ingresos municipal necesariamente debe partir de los objetivos que se pretenden alcanzar con el plan de trabajo a desarrollar en el año de que se trate. Normalmente los programas y proyectos específicos de trabajo deben señalar entre otros aspectos los siguientes: objetivos, metas, actividades, responsables, necesidad de recursos (humanos, financieros, tecnológicos), esquemas de financiamiento propuestos, (cuando se trata de obras autorrecuperables, o de inversión coordinada, prestación de servicios públicos con cargo a los usuarios, etc).



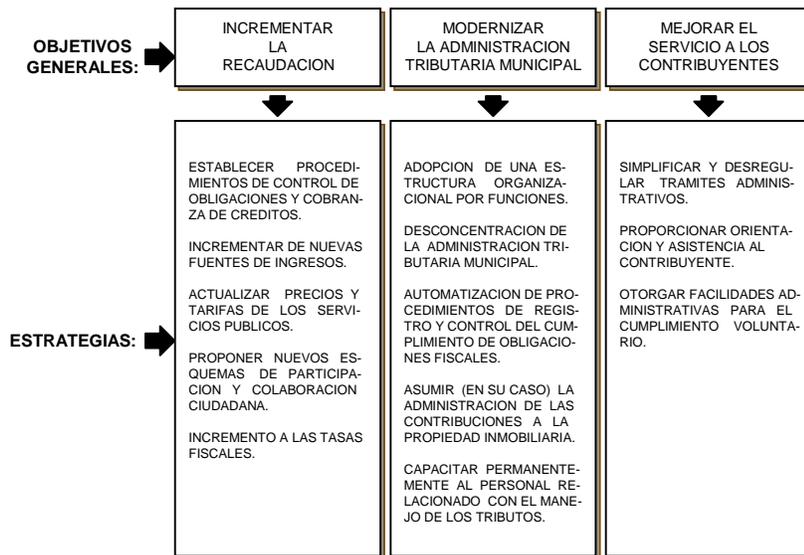
Dicha información es de suma importancia para la evaluación y análisis que necesariamente tendrá que realizar el Tesorero cuando proponga la política por cada fuente de ingresos y evalúe y pronostique su rendimiento.

**Análisis de Estrategias de Administración Tributaria y de Política Tributaria para el Financiamiento del Gasto Público Municipal.**

Esta etapa consiste propiamente en evaluar y definir las políticas y estrategias que en materia tributaria se desea instrumentar para lograr los objetivos y metas fiscales previamente determinados dada la situación que guarda la administración tributaria, así como las necesidades de recursos para solventar el gasto público presupuestado.

Algunos objetivos y estrategias generales susceptibles de considerar (según sea el caso particular de cada municipio) en el ámbito de los ingresos municipales, son: (Figura N° 19)

**FIGURA No. 19  
OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS GENERALES  
EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA**



### **Diseño de Estrategias para cada Fuente de Ingresos:**

Definidos los objetivos y las políticas generales en materia tributaria, habrá que determinar cuáles serán las políticas y estrategias a instrumentar por cada fuente y concepto de ingresos.

A continuación, se presentan algunos ejemplos:

En Materia Predial:

- Actualización de valores catastrales a niveles reales o comerciales.
- Adecuación a la estructura tarifaria: Reestructuración o Ajuste a las tasas proporcionales que se manejan, y que pueden ser: únicas o diferenciales según el tipo de predio o según su uso o destino.
- Adopción de una estructura tarifaria progresiva ( en aquellos casos en que no se maneje así) para que se logre mayor justicia y equidad según la capacidad contributiva de las personas.
- Establecer un convenio de colaboración administrativa entre diversas dependencias que manejan información relacionada con la propiedad inmueble y/o con sus propietarios.
- Otorgar estímulos fiscales por pronto pago y en su caso por cumplimiento espontáneo de las obligaciones de registro cuando los contribuyentes no se encuentran inscritos en el padrón correspondiente.
- Modernización de los sistemas catastrales.

En Materia de Adquisición de Inmuebles:

- Adecuar el esquema tarifario existente a fin de manejar tasas diferenciales dependiendo del tipo de operación, el tipo de inmueble,



el tipo de uso o destino, o bien según el valor considerado como base del impuesto. Puede incluso adaptarse un esquema de tasación progresiva.

Cabe señalar que hasta diciembre de 1995, los elementos del impuesto local sobre adquisición de inmuebles, debían ser coincidentes con los que estableció la ley federal sobre la materia. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 1996 se deroga dicho ordenamiento, posibilitando con ello el que los gobiernos locales adopten las políticas que mejor convengan en sus entidades federativas respecto a dicha materia impositiva.

En Materia de Derechos:

- Adecuación de las tarifas aplicables a los diferentes servicios públicos que proporciona el municipio, tales como: Agua potable, Limpia, Mercados, Rastro, etc.

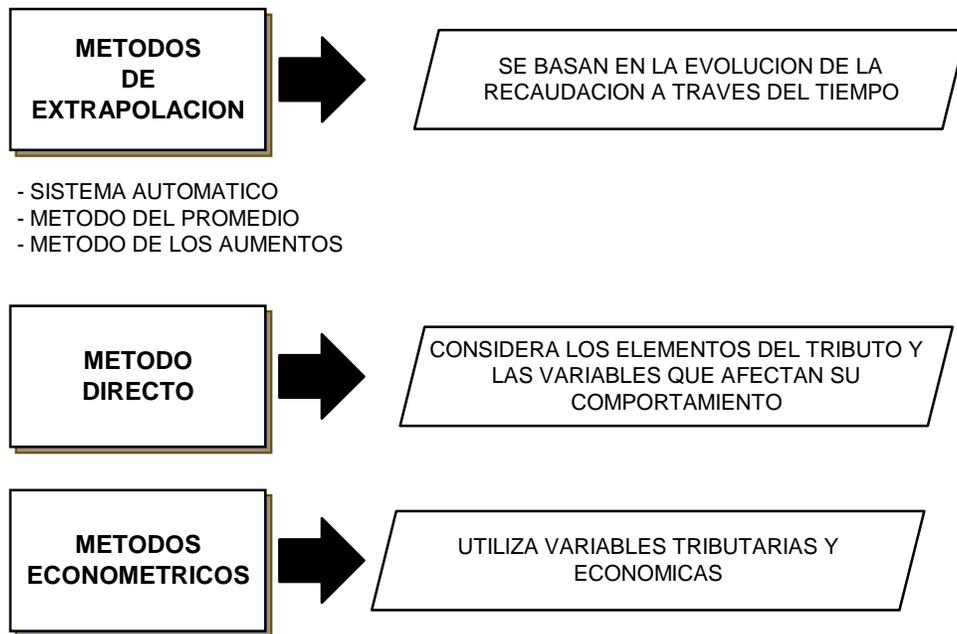
### **Selección de Técnicas de Proyección (Estimación) de Ingresos.**

Para la estimación del rendimiento de cada fuente de ingresos, se puede hacer uso de diversos métodos: De Extrapolación, Directos, Econométricos, etc. Sin embargo, una buena presupuestación dependerá más que del método, de la calidad de la información con que se cuente.

En el Figura No. 20 se pueden observar los criterios y métodos generalmente utilizados en la proyección de ingresos municipales.



**FIGURA No. 20**  
**CRITERIOS Y METODOS PARA LA PROYECCION**  
**DE INGRESOS MUNICIPALES**



**Integración del Presupuesto Público.**

Esta actividad tiene por objeto integrar un documento presupuestario único, que contemple tanto lo relativo al gasto público como al ingreso. De hecho la presupuestación de ambos aspectos financieros se realiza en forma independiente y simultánea a la vez. Así, la estimación del gasto se efectúa —en principio— sin considerar el volumen de ingresos disponibles; lo que significa que en un momento dado el resultado que arroje la estimación de recursos a captar y de los recursos a erogar, puede o no ser coincidente, siendo esto último lo más común.

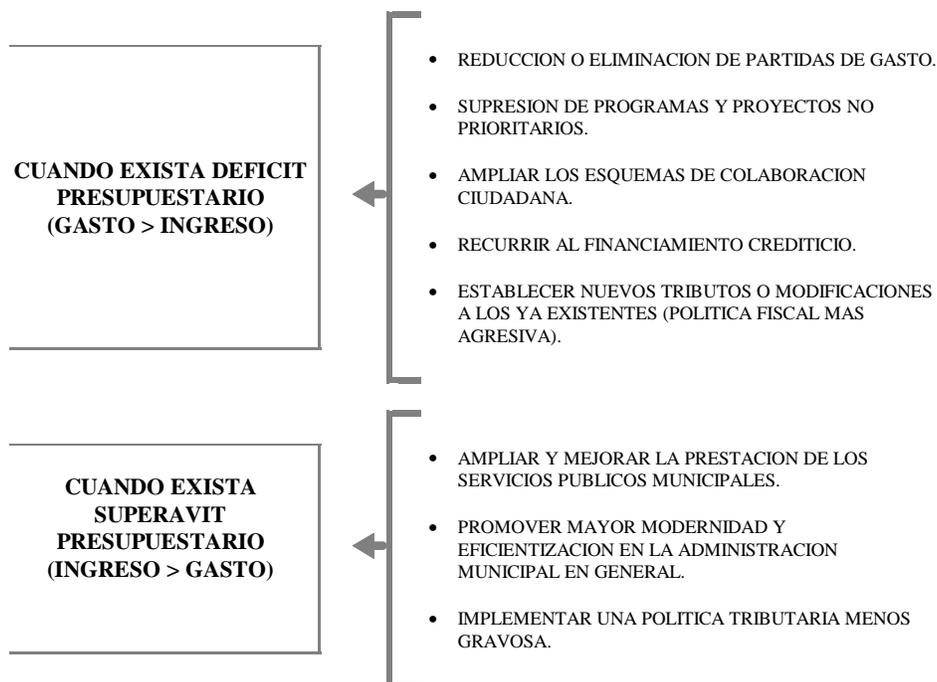
En la formulación del presupuesto, las situaciones de déficit presupuestal deben eliminarse, toda vez que el gobierno municipal constitucionalmente



no debe operar un presupuesto deficitario. Esto se deduce de lo que, respecto a la materia, señala el artículo 115 Constitucional Fracción IV último párrafo, que dice así: «Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles».

Congruente con lo anterior, los municipios tampoco deben operar presupuestos superavitarios (aquellos en donde de antemano los ingresos estimados superan el gasto programado), pues no es el fin obtener ahorros, sino prestar los servicios públicos de su competencia en la medida de sus posibilidades financieras.

Algunos criterios o políticas de ajuste presupuestario pueden ser:



### Presentación de Presupuesto ante el H. Ayuntamiento.

La estructura general que se considera conveniente guarde el proyecto de

presupuesto municipal (en sus dos vertientes: ingreso y gasto), es la siguiente:

- A).- Fundamentación Legal
- B).- Descripción de la Realidad Política, Económica y Social del Municipio
- C).- Descripción de los Principales Objetivos y políticas en materia de ingresos y gastos
- D).- Estructura de los ingresos y de los gastos con base en las diversas clasificaciones presupuestarias.

### **Formulación del Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipal.**

La presupuestación de los ingresos municipales, la definición de metas y objetivos que se espera alcanzar, así como las políticas que se pretendan instrumentar en la materia, son aspectos que deben estar plasmados en el proyecto de iniciativa de ley de ingresos municipal.

#### **5.1.13.- Suscripción de Convenios, Contratos, y Títulos de Créditos Diversos que obliguen económicamente al Municipio.**

Dado que el Tesorero Municipal es el principal responsable del manejo de la hacienda pública municipal, éste por ley, debe suscribir conjuntamente con el Presidente Municipal, todos aquellos convenios, contratos y títulos de crédito diversos que obliguen económicamente al Municipio, como por ejemplo:

- Convenios de Coordinación Fiscal Estado-Municipio
- Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Tributaria



PARTE 5

- Contratos de Comodato o de Concesión respecto de bienes propiedad del municipio
- Contratos de Arrendamiento de bienes municipales
- Títulos que amparen valores o acciones a favor del municipio
- Contratos Financieros y crediticios con las Instituciones Bancarias
- Documentación que ampara la contratación de empréstitos
- Otros

**5.1.14.- Vigilar el Cumplimiento (y en su caso aplicación) de las Disposiciones Federales y Estatales que Inciden en la Hacienda Pública Municipal**

A diferencia de las autoridades hacendarias federales y de las estatales, las autoridades hacendarias municipales —particularmente los Tesoreros Municipales— pueden ser objeto de responsabilidades de carácter federal, estatal y municipal, toda vez que en este último ámbito de gobierno, convergen una serie de convenios, disposiciones, criterios y recursos de los tres niveles de gobierno, pero que sin embargo, la observancia, manejo y aplicación (en su caso) de los mismos, compete al Tesorero Municipal; como por ejemplo:

- El manejo de recursos financieros que otorga la Federación y el Estado en apoyo a programas de inversión bipartita o tripartita.

Implica que el Tesorero canalice los recursos correspondientes, exclusivamente a aquellos programas aprobados de inversión coordinada.

Implica que el Tesorero se sujete a normas y procedimientos de registro y control contable, financiero y administrativo, federales.



- Administrar los derechos fiscales por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo-Terrestre, así como de las multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.

Implica que el Tesorero recaude dichos tributos, aplicando (en los casos que corresponda) el procedimiento administrativo de ejecución en los términos de la legislación fiscal federal (C.F.F.), llevar registros contables de conformidad en las bases e instructivos expedidos por la S.H.C.P., entre otros aspectos.

- No incluir en los proyectos de iniciativas de leyes de ingresos municipales, gravámenes que se contrapongan a las disposiciones convenidas entre las entidades federativas y el gobierno federal, con motivo de la coordinación fiscal existente.

Implica que los tesoreros municipales conozcan muy bien qué conceptos tributarios no se pueden establecer en la legislación fiscal municipal conforme a lo que se establece en los artículos 10-A y 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

#### **5.1.15.- Resolución, Trámite y Autorización de Solicitudes de: Devolución de Impuestos, Prórrogas, Bonificaciones, etc.**

En el proceso de recaudación y cobranza de los recursos fiscales — impuestos, derechos, contribuciones especiales y cualquier crédito fiscal en general— es común encontrar diversos casos en donde los contribuyentes solicitan a las autoridades hacendarias competentes, la devolución del pago de un impuesto o derecho, ya sea porque consideren que existe una diferencia a su favor, o porque lo hubiesen pagado doblemente.

Asimismo, en ocasiones el contribuyente se ve en la necesidad de tener



PARTE 5

que solicitar alguna prórroga para el pago de las contribuciones a que está afecto, o para pagar en parcialidades el crédito fiscal que le es exigible por la administración tributaria; incluso puede tratarse de alguna solicitud de alguna bonificación, descuento o exención de impuestos.

Cada uno de los casos anteriores debe analizarse cuidadosamente y resolverse en términos de ley, pues de no hacerlo así, el funcionario hacendario competente—Tesorero Municipal—en la atención de tales asuntos, puede incurrir en responsabilidad administrativa, ya sea por negligencia o por desconocimiento de las leyes; incluso puede incurrir en una injusticia hacia el contribuyente.

En este contexto cabe la interrogante ¿Qué aspectos debe considerar un Tesorero Municipal a fin de resolver (autorizar o negar) correctamente sobre alguna solicitud de: devolución de impuestos, o de prórrogas, o de pago en parcialidades, o de bonificación de impuestos?

A este respecto se presenta un cuadro que nos muestra algunos de los principales criterios y elementos que es conveniente observar para tal efecto: (Figura No. 21)

**FIGURA No. 21  
AUTORIZACION DE SOLICITUDES DE DEVOLUCION DE  
IMPUESTOS, PRORROGAS, ETC.**

TIPO DE SOLICITUD	CRITERIOS Y ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA SU AUTORIZACION						
	SOLICITUD POR ESCRITO	SITUACION ECONOMICA DEL CONTRIBUYENTE	COMPROBANTE DE PAGO REALIZADO DOBLE O INJUSTAMENTE	MONTO DE ADEUDO	CONDICIONES QUE GENERARON EL ADEUDO	ATRIBUCIONES DEL TESORERO	PLAZOS Y TERMINOS QUE LAS LEYES FISCALES SEÑALEN
DEVOLUCION DE IMPUESTOS	✓	X	✓	X	X	✓	✓
PRORROGA	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
PAGO EN PARCIALIDADES	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
BONIFICACIONES O DESCUENTOS	✓	✓	X	X	X	✓	✓
EXENCION DE IMPUESTOS	✓ <sup>1)</sup>	X	X	X	X	X	X
CONDONACION DE RECARGOS Y/O MULTAS	✓					✓	✓

1) Las exenciones solo pueden darse por ley o decreto; cuando alguna solicitud es planteada ante la autoridad fiscal ésta debe (previo estudio de la misma) en su caso, enviarla a al Congreso del Estado para los efectos a que dé lugar.

### 5.1.16.- Coordinación de las Actividades de la Administración Tributaria

Un gran número de tratadistas connotados de la materia administrativa coinciden en señalar a la **Coordinación** como una función esencial del dirigente de una empresa; toda vez que consideran que el propósito de la dirección consiste básicamente en conseguir armonizar los esfuerzos individuales y encausarlos hacia la obtención de los objetivos del grupo.

Bajo este enfoque, de tipo administrativo, compete al Tesorero Municipal —como responsable del área general de las finanzas públicas del Ayuntamiento— coordinar las actividades de las diversas áreas departamentales a su cargo, a fin de armonizarlas y alcanzar mayores niveles de eficiencia en su desarrollo, facilitando con ello el logro de los objetivos fundamentales de la Tesorería en general.

La función coordinación en el ámbito de la hacienda pública municipal implica:

- Armonizar las actividades y tareas de la empresa (Tesorería).
- Unificar los esfuerzos individuales encausándolos hacia el fin general o colectivo.
- Cuidar que las funciones, actividades y tareas que se realicen, sean congruentes con lo programado y presupuestado y con los objetivos y metas de la administración hacendaria en su conjunto.
- Una constante comunicación tanto con los subalternos como con el jefe inmediato superior.
- Evaluar y cuidar que exista una adecuada división del trabajo. (cargas de trabajo).



- Evaluar y cuidar que exista congruencia entre el trabajo que se realiza y la responsabilidad que tiene, con las remuneraciones que se perciben.
- Otros aspectos.

### 5.1.17.- Definición de una Sólida Política Tributaria

La definición y aplicación de los impuestos debe estar sustentada en una sólida política tributaria cuyos objetivos primordiales sean : generar recursos suficientes para solventar el gasto público, y que los tributos sean justos y equitativos, de tal forma que la distribución de la carga fiscal esté orientada a que todos y cada uno de los contribuyentes paguen la parte justa que les corresponda; en torno a este último precepto, los tributos deben ser evaluados y determinados ya sea con base en el principio de capacidad de pago, o bien en aquel que tiene como fundamento el principio de beneficio.

La política tributaria se plasma implícita y explícitamente en las leyes fiscales cuando éstas definen los elementos de las contribuciones. La política tributaria es la base del sistema impositivo que nos orienta a alcanzar determinados objetivos, sean éstos tributarios, administrativos, de desarrollo urbano, o de cualquier otra índole.

Congruente con lo anterior, la política tributaria y el sistema impositivo (conjunto de impuestos, derechos, contribuciones especiales y accesorios de los tributos), para poder alcanzar sus objetivos, deben atender entre otros, a los siguientes principios de la imposición.<sup>9</sup>

- Legalidad
- Equidad
  - Principio de Beneficio

<sup>9</sup> Si se desea profundizar y conocer sobre la definición y características de los principios de la imposición, se sugiere la consulta de los siguientes documentos; entre otros: La Hacienda Pública.- Principios y Estructura de la Imposición de Enrique Fuentes Quintana.- 1994.- Documento impreso por Rufino García Blanco, Madrid, España.



- Principio de Capacidad de Pago
  - Financiero
  - Generalidad
  - Uniformidad
  - Certidumbre
  - Comodidad
  - Economía
  - Neutralidad
  - Flexibilidad
  - Simplicidad
  - Recaudatorio

Estos principios se instrumentan cuando se definen —en ley— los elementos de los tributos, cuando se aplica la ley correctamente, y cuando se operan eficientemente los sistemas administrativos recaudatorios. En tal virtud, es obligación fundamental del Tesorero Municipal definir y poner a consideración del Presidente Municipal y de su Cabildo, la política tributaria a seguir. Incluso dicha política de hecho también es sometida a la legislatura local cuando a ésta le presentan el proyecto de ley de ingresos municipal así como el proyecto de iniciativa de reformas a las leyes fiscales del Municipio.

## **5.2.- EN MATERIA DE GASTO**

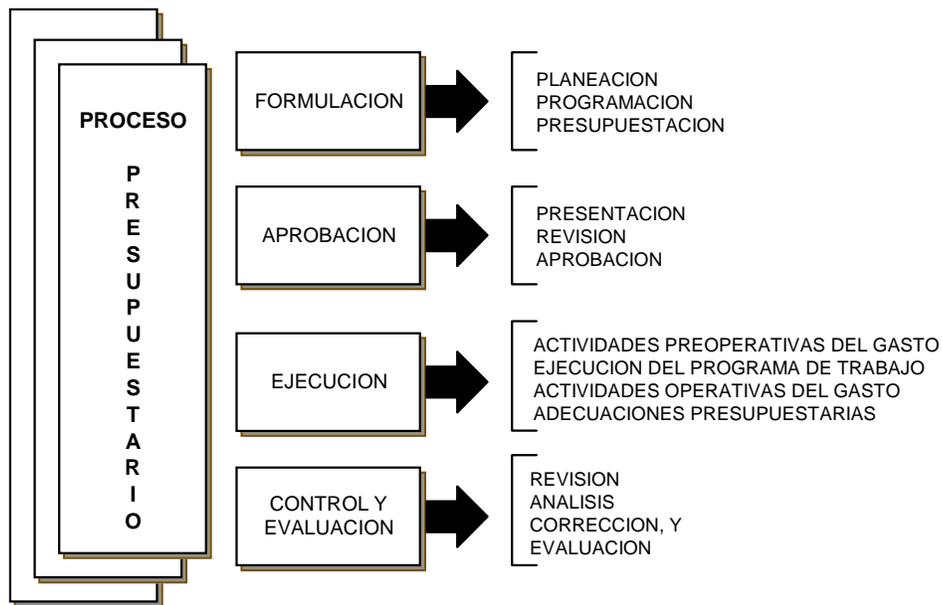
El gasto público constituye una de las cuatro grandes áreas de la hacienda pública (las otras tres son el ingreso, el patrimonio y la deuda). El gasto como tal, puede considerarse como el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno para satisfacer las necesidades colectivas principalmente a través de la prestación y regulación de los servicios públicos de su competencia.

En sentido más amplio (y para efectos de este trabajo), el gasto público se identifica con todas aquellas políticas, funciones y actividades del



proceso presupuestario o sistema de presupuestación, el cual comprende cuatro grandes fases o etapas presupuestarias: (Ver figura N° 22).

**FIGURA No. 22**  
**ETAPAS Y FUNCIONES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**  
**(O DEL GASTO PUBLICO EN SENTIDO AMPLIO)**



Con base en las funciones y actividades que comprende el proceso presupuestario, a continuación trataremos de analizar y comentar los principales aspectos que sobre la materia corresponden al quehacer hacendario del Tesorero Municipal.

### 5.2.1.- Formulación del Presupuesto de Egresos

La formulación del presupuesto de egresos municipal, tiene por objeto determinar en qué y cómo se gastarán los recursos públicos, durante el período fiscal para el cual se prepara.



Dicha fase del proceso presupuestario implica:

- Definir el Plan de Desarrollo Municipal.
- Elaborar el programa de trabajo anual de gobierno.
- Presupuestar el gasto (estructura, definición y cálculo de partidas presupuestales).
- Conciliar los proyectos de gasto e ingresos.

### **Plan de Desarrollo Municipal.**

Su definición es fundamental tanto para la preparación de los programas de trabajo anuales del gobierno como para la formulación de sus correspondientes presupuestos.

En el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se definen los objetivos que se pretenden alcanzar en términos generales en un período no mayor a tres años, pues los PDM'S son trianuales, es decir, acordes al período constitucional que tienen los Ayuntamientos. Dicho plan debe además, señalar las principales políticas y estrategias a desarrollar para lograr los fines y las metas (objetivos) que se persiguen.

La formulación del plan no es función exclusiva del Tesorero, sino de una área específica y especializada que debe orientar, facilitar y permitir la participación de los responsables de las diversas dependencias que conforman la estructura organizacional del Ayuntamiento, siendo una de ellas, la Tesorería Municipal.

### **Programa de Trabajo Anual de Gobierno.**

Contempla el conjunto de procedimientos o programas concretos que especifican y norman las acciones que han de realizarse cronológicamente para alcanzar los fines trazados en el plan. Dichos programas deben



precisar tanto las metas anuales que se pretendan, como los recursos (humanos, materiales y tecnológicos) necesarios para lograrlas. Identifican también, a los responsables de su ejecución.

El Programa de Trabajo Anual de Gobierno, se constituye por el conjunto de programas operativos anuales de todas y cada una de las dependencias del Ayuntamiento. En este sentido, el Tesorero Municipal solo es responsable de la elaboración del programa operativo del área financiera que maneja.

En este contexto cabe destacar que el conjunto de programas operativos anuales son la base para que el Tesorero Municipal lleve a cabo la presupuestación anual de los recursos del municipio.

### **Presupuestar el Gasto.**

Esta actividad consiste en definir, estructurar y calcular las partidas de gasto que será necesario ejercer dadas las actividades y requerimientos (humanos, materiales, técnicos, financieros, etc.) que implica el desarrollo del conjunto de programas operativos anuales que constituyen a su vez el Programa de Trabajo Anual de Gobierno.

Para efectuar el cálculo de las partidas, primeramente habrá que ordenar, agrupar y dar expresión conceptual uniforme a los diversos requerimientos humanos, materiales, técnicos, y de servicios.

Después de haber realizado lo anterior, habrá que costear dichos requerimientos, considerando precios y salarios actuales, para finalmente proceder a calcular —estimar— las partidas presupuestales que resulten afectados; para tal efecto será necesario recurrir a las diferentes técnicas o métodos de estimación comunmente conocidas, a fin de utilizar la que más ventajas ofrezca dada la naturaleza de los conceptos de gasto (sueldos y salarios, gastos de inversión, servicios generales, etc.) y la información de que se disponga.<sup>10</sup>

---

10 Método Directo, Métodos de Extrapolación, Métodos Econométricos.



## **CONCILIAR LOS PROYECTOS DE GASTO E INGRESO.**

La formulación del presupuesto público municipal se realiza en forma independiente y simultánea en sus dos vertientes: ingresos y egresos. Esto significa que al momento de su integración, el resultado que arrojen ambos aspectos (ingresos y gastos) puede o no ser coincidente; esto es:

GASTO=INGRESO

GASTO>INGRESO

GASTO<INGRESO

De estas posibilidades la más común es aquella en donde el gasto calculado siempre supera a los ingresos estimados.

Para eliminar el déficit presupuestal que se presenta o pudiera presentar en la formulación e integración del presupuesto público municipal, se cuenta con las siguientes opciones, entre otras:

- A) Reducción o eliminación de partidas de gasto.
- B) Supresión de proyectos o programas.
- C) Recurrir a un mayor apoyo ciudadano (obras por cooperación).
- D) Concertar mayores apoyos federales y estatales a la luz de las políticas del Convenio Unico de Desarrollo u otros programas de inversión coordinada.
- F) Recurrir al Financiamiento Crediticio.
- G) Establecer nuevos tributos o modificaciones a los mismos (aumento de tasas fiscales, ampliación de la base, supresión de exenciones, etc.)



Antes de tomar una decisión sobre cualesquiera de estas acciones para equilibrar o ajustar el déficit presupuestal, es conveniente que se analicen y consideren (entre otros) los siguientes aspectos:

- Magnitud del déficit.
- El monto y la estructura del presupuesto (Gasto corriente, Gasto de inversión, Gasto de deuda).
- Los objetivos y políticas (deben ser congruentes con el Plan de Desarrollo Municipal).
- Situación actual en materia de deuda pública.
- Prioridades (en materia de servicios públicos) del ciudadano.
- Entorno político, económico y social del municipio, del estado y del país en general.

### 5.2.2.- Modificaciones al Presupuesto

Desde el momento en que un presupuesto autorizado es puesto en operación, desde ese mismo momento puede ser objeto de diversas modificaciones: Ampliaciones, Reducciones, Cancelaciones, Transferencias, etc. Sin embargo, todo tipo de modificación debe ser sometida a consideración del Cabildo para efectos de su aprobación correspondiente.

Ampliaciones.- Una ampliación del presupuesto en términos globales implica que se indique la forma en que ésta será solventada; es decir, se deben precisar las fuentes de ingresos que permitan tal modificación, evitando por lo tanto un desequilibrio ingreso-gasto.

Reducción.- Una reducción al presupuesto en términos generales se da con motivo a que los ingresos estimados están muy por



arriba de los ingresos reales que se obtienen. Esta situación conlleva a problemas de alcance programático mas que de carácter contable o financiero.

**Cancelaciones.-** Las cancelaciones en el presupuesto generalmente se dan en torno a partidas de gasto que no están siendo utilizadas conforme a lo previsto. El monto que dicho ahorro signifique puede ser canalizado a otros renglones de gasto; siendo recomendable que primeramente se analice la conveniencia de transferir tales remanentes a aquellas partidas que del mismo programa o ramo presupuestal lo requieran para un mejor cumplimiento de sus fines. De no ser así, la transferencia habrá que realizarla a partidas de otros programas o ramos presupuestales que necesiten incrementarse.

**Transferencias.-** Preferentemente deben darse entre partidas presupuestales que correspondan al mismo ramo presupuestal o a un mismo programa. En este tipo de modificaciones presupuestarias se supone que las partidas (de las cuales cierto monto se va a transferir a otras) sí están siendo utilizados, más sin embargo, se trata de partidas que están muy holgadas debido a que su pronóstico fue muy elevado, a diferencia de otras en donde quizás las proyecciones realizadas se quedaron muy abajo de la realidad, provocando un pronto agotamiento de las mismas.

Cabe señalar que toda modificación debe justificarse plenamente, por ello es conveniente que el Tesorero Municipal conozca cabalmente las causas que las originan, siendo entre otras, las siguientes:

- Ingresos menores a los esperados
- Situaciones contingentes



- Cambio de prioridades de los programas u objetivos
- Deficiente presupuestación (cálculo de partidas)
- Ingresos superiores a los estimados

### 5.2.3.- Técnicas para formular el Presupuesto

Existen varias técnicas para formular el presupuesto visto éste no como una simple relación de ingresos y gastos estimados, sino como un plan financiero que refleja un programa general de trabajo a desarrollar en un período determinado que generalmente es de un año.

Las técnicas más comunes y aceptadas para formular el presupuesto, son:<sup>11</sup>

**Técnica del Presupuesto Tradicional o Clásico**

**Técnica del Presupuesto por Programas**

**Técnica del Presupuesto Base Cero**

Cada una de estas técnicas tiene sus ventajas y desventajas, por tal razón, el utilizar una en lugar de otra, o bien una combinación de dos o más, dependerá del tipo de información de que se disponga, de la capacidad de los recursos humanos que habrán de participar no solo en la formulación del presupuesto, sino en todo el proceso de la presupuestación (Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación), de los recursos tecnológicos con que se cuente, y sobre todo del marco normativo-administrativo que fundamenta y regula a la hacienda pública municipal.

Es importante tomar en cuenta que por modesto que sea un municipio,

---

11 Si se desea conocer las ventajas y desventajas concretas de cada una de estas técnicas, así como algunos elementos que es necesario tomar en cuenta en su utilización; se sugiere la lectura de los siguientes documentos entre otros:

- «La Formulación del Presupuesto de Egresos Municipal» —Guía Básica del Curso—, editada por Indetec en 1990.
- «Planeación y Presupuesto por Programas» de Gonzalo Martner Edit. Siglo XXI 1978.



el presupuesto correspondiente debe como mínimo identificar lo que se pretende alcanzar (objetivos), las principales actividades y acciones que se desarrollarán para tal efecto, así como los recursos financieros necesarios para llevarlas a cabo.

#### **5.2.4.- Programación Presupuestal**

Un manejo eficiente del presupuesto público (en sus dos vertientes: ingresos y egresos), hace necesario que se cuente con una adecuada **Programación Presupuestal** que permita aplicar los recursos con base en a las prioridades de los programas operativos de trabajo anual, así como al flujo de ingresos que se van captando vía impuestos, derechos, participaciones, etc.

En este orden de ideas, los programas de trabajo que formulen las distintas áreas o dependencias del Ayuntamiento deben señalar: Los objetivos que persiguen, los requerimientos financieros necesarios para ejecutar el programa y alcanzar los objetivos propuestos, y un programa calendarizado que precise las actividades que se irán desarrollando durante el año, los recursos que se estarán ejecutando y las metas que se irán alcanzando.

Con base en lo anterior, el Tesorero Municipal procederá a integrar la calendarización financiera general del municipio, y a cotejarla con la calendarización o flujo esperado de ingresos; las diferencias resultantes se presentarán al Presidente Municipal y/o Cabildo, a efecto de que evalúen las prioridades de los programas de trabajo, y pueda entonces el Tesorero hacer los ajustes necesarios a la calendarización financiera inicial dado el flujo real de ingresos esperados.

#### **5.2.5.- Estructura y Presentación del Presupuesto**

##### **Estructura**

La estructura del presupuesto debe permitir un amplio análisis y una evaluación completa y detallada de todo lo que representa o refleja



(Objetivos, funciones, políticas, responsables, recursos humanos, materiales, etc.) en términos cuantitativos. En este orden de ideas, la estructura básica del presupuesto, debe atender a las diversas clasificaciones presupuestales que comunmente se utilizan:

El empleo de una o de más clasificaciones, dependerá del requerimiento técnico que exija la normatividad local respecto a la estructura y presentación del presupuesto; a las técnicas utilizadas en la formulación del presupuesto, y a los recursos con que se cuente.<sup>12</sup>

- Clasificación por objeto del gasto
- Clasificación administrativa o institucional
- Clasificación económica
- Clasificación funcional
- Clasificación por programas

### **Presentación**

La presentación del presupuesto se da a través de un documento que expresa cuantitativamente los programas de trabajo y actividades a realizar en un ejercicio fiscal determinado. Sin embargo, debe estar justificado plenamente en función tanto de los objetivos que se pretenden alcanzar, como de las necesidades de servicios públicos que habrán de satisfacerse.

De esta forma, es conveniente que la presentación del documento presupuestario contemple como mínimo los siguientes apartados:

#### **I.- Fundamentación Legal.**

---

<sup>12</sup> Si se desea conocer con mayor detalle los aspectos que comprende cada uno de estos apartados, consúltese la obra «Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal» editado por Indetec en 1991.



- II.- Descripción de la Realidad Política, Económica y Social del Municipio, de la Región y del País en general.
- III.- Descripción de los Principales Objetivos y Políticas de Gasto.
- IV.- Estructura «Básica» del Gasto (bajo diferentes clasificaciones), así como de los ingresos esperados.

### **5.2.6.- Política Presupuestaria**

La política presupuestaria es el conjunto de decisiones y definiciones acerca del papel que debe jugar el gasto público, dado su monto, su estructura y la forma de aplicarse.

En la etapa de formulación del presupuesto es cuando habrá que definir la política de gasto que se desea instrumentar para poder alcanzar los fines que se persiguen.

Algunos aspectos de política presupuestaria que normalmente son considerados en mayor o menor medida dependiendo de los objetivos a lograr, son:

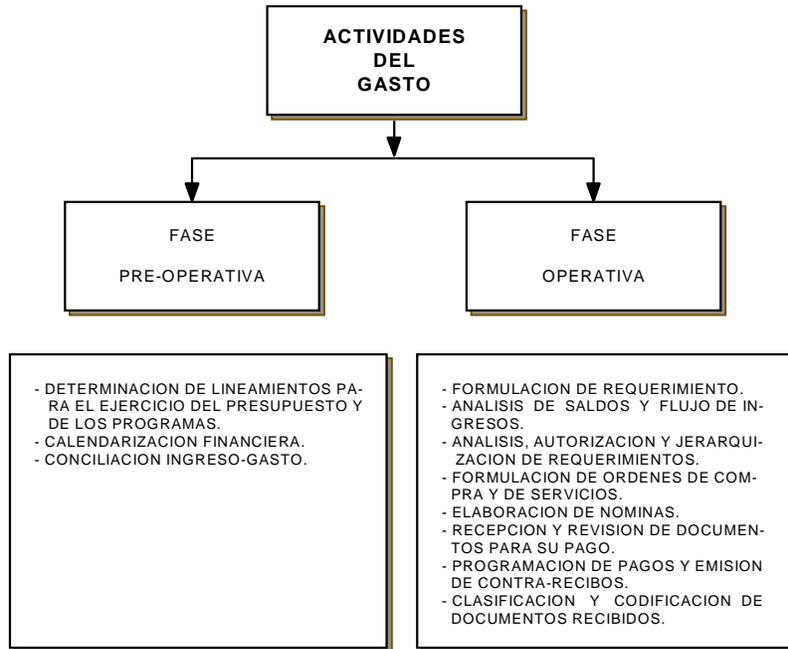
- Definir un monto de gasto que permita atender las necesidades mínimas e indispensables de servicios públicos.
- Racionalización del gasto corriente a base de medidas de austeridad y de reestructuración de la organización administrativa.
- Aumentar la proporción del gasto destinado a los servicios que sean básicos para la población, y que sean de competencia municipal.
- Cuidar que el gasto de inversión pública se oriente a la creación de infraestructura básica para el desarrollo y la prestación de servicios públicos de competencia municipal.



### 5.2.7.- Ejercicio del Gasto (Actividades Principales)

Las actividades principales del gasto comprenden dos etapas, una **pre-operativa** y otra **operativa**. En la primera se identifican aquellas actividades que tienen por objeto preparar, orientar y normar el ejercicio del presupuesto y gasto público, tanto en lo programático como en lo documental. La fase operativa comprende a su vez todas aquellas actividades de carácter operativo que conllevan a una erogación de recursos, es decir, a la realización del gasto propiamente dicho. (Figura No. 23)

**FIGURA No. 23**



### 5.2.8.- Gasto Programable y Gasto no Programable

Diversos son los conceptos de gasto que se pueden ejercer con base en un presupuesto aprobado. De esa diversidad de gastos algunos son programables y otros no. Los programables son aquellos cuya aplicación



se realiza rutinariamente cada cierto período (cada semana, cada quince-  
na, cada mes, etc.) Este tipo de gastos programables generalmente son de  
la misma cuantía, además de ser necesarios y obligatorios. Algunos  
conceptos de gasto programable, son: sueldos y salarios, compensaciones,  
aguinaldos, pago de arrendamientos, gasolina y diesel, luz, teléfono, pago  
de estimaciones de obra pública contratada, subsidios, etc.

El gasto no programable, son por exclusión, todos aquellos conceptos y  
montos de gasto presupuestario cuya erogación puede variar o ser ajustada  
dependiendo de la prioridad de los programas de trabajo, de la importancia  
de sus requerimientos y desde luego de la disponibilidad de los recursos.  
Algunos ejemplos de estos conceptos, son: gratificaciones al personal;  
indemnizaciones; gastos de representación, pagos por la adquisición de  
materiales y suministros, y en general, por la adquisición de mobiliario y  
equipo para el mantenimiento de los servicios públicos y del aparato  
administrativo.

La identificación y el conocimiento preciso de los conceptos montos y  
períodos de pago del gasto programable, coadyuva no solo a llevar un  
adecuado control del mismo, sino también a mantener un equilibrio  
constante entre los flujos de ingresos y egresos.

### **5.2.9.- Manejo Centralizado del Gasto**

El que todo tipo de gasto se maneje en forma centralizada en la Tesorería  
Municipal, tiene su razón de ser. En primer lugar porque el Tesorero es,  
en términos de ley, el principal responsable del manejo de las finanzas  
públicas de este nivel de gobierno. En segundo lugar, porque la propia  
Tresorería es el órgano administrativo por excelencia, que cuenta con la  
organización e infraestructura necesaria para llevar a cabo las funciones  
y procedimientos que implica en este caso, el ejercicio, registro y control  
del gasto público.

La centralización en el manejo del gasto público municipal, tiene a  
diferencia del ámbito federal —manejo descentralizado del gasto— más  
ventajas que desventajas, toda vez que facilita:



- El registro y control financiero del ejercicio presupuestario.
- La toma de decisiones relacionadas con el ejercicio financiero del presupuesto y sus posibles modificaciones.
- Determinar con toda precisión, quién o quiénes son los responsables directos y solidarios en el manejo de los recursos.
- La integración y presentación oportuna de la cuenta pública municipal que los ayuntamientos deben —por disposición Constitucional— rendir ante la Legislatura local para los efectos de su revisión y sanción correspondiente.
- La administración financiera de los recursos.

#### **5.2.10.- Manejo Descentralizado del Gasto.**

Conforme crece la estructura organizacional de una entidad gubernamental, y aumenta considerablemente tanto el volumen de sus operaciones financieras como el monto de los recursos (presupuesto) a ejercer, se va haciendo necesario manejar bajo diversas modalidades el gasto público correspondiente.

Una de esas modalidades es la referente al manejo descentralizado del gasto, consistente en que cada titular de dependencia sea responsable de la aplicación de sus recursos presupuestales (y aprobados) para el desarrollo de sus programas operativos anuales del trabajo.

En la práctica de dicho esquema sólo se observa en el ámbito federal, lo cual es razonable si tomamos en cuenta que en él se dan cabalmente los factores señalados en el primer párrafo de este punto, y si además consideramos que en dicho nivel de gobierno cada Secretaría de Estado u organismo descentralizado y cada poder gubernamental, cuentan en su estructura organizacional con una área administrativo-financiera propia que se encarga de ministrar sus recursos con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como en los lineamientos contables y administrativos que emite la S.H.C.P.



A nivel municipal operar de esta forma el gasto público, representa más desventajas que ventajas, toda vez que:

- Se pierde o dificulta el control financiero del presupuesto.
- Se requiere de una mayor infraestructura técnica y administrativa.
- Se requiere adecuar el marco normativo que incide sobre la materia.
- Se desaprovechan economías de escala que pueden lograrse con la adquisición de grandes volúmenes de bienes que requiere la administración municipal.
- Se desaprovechan las ventajas que puede ofrecer la administración financiera con relación a un mejor aprovechamiento de los recursos del municipio.

Ante los dos esquemas anteriores para el manejo del gasto público, el Tesorero Municipal debe buscar opciones que permitan una operación cada vez mejor del ejercicio financiero del presupuesto ; al respecto, sería conveniente, entre otras acciones:

- Analizar y, en su caso, modernizar y efficientar los sistemas y procedimientos que actualmente se aplican en el manejo del gasto (simplificación y desregulación administrativa).
- Evaluar la posibilidad de realizar pagos a través de las instituciones bancarias.
- Asignar personal de Tesorería y equipo técnico a las grandes dependencias del Ayuntamiento, a efecto de que en estas mismas se vayan afectando con mayor oportunidad las partidas de gasto que tienen autorizadas. (Implica la interconexión de sistemas de cómputo).



**5.2.11.- Criterios a considerar en el manejo de algunas Partidas Presupuestales de: Gasto de Inversión, Gasto Corriente, y Gasto de Deuda Pública**

TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<p style="text-align: center;"><b>GASTO CORRIENTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sueldos a Personal Base.- Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones al personal o de confianza, de carácter permanente, que presta sus servicios en la administración pública municipal.</li>   <li>• Remuneraciones por Horas Extraordinarias.- Asignaciones destinadas a cubrir al personal las remuneraciones a que tenga derecho por servicios en horas extraordinarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El pago de sueldos debe hacerse en estricto apego a un nombramiento expedido, del cual deberá figurar una copia en el área de egresos.</li> <li>• El sueldo nominal es aquel que se señala en el Presupuesto de Egresos vigente de acuerdo al puesto de que se trate, según el nombramiento que se ostente.</li> <li>• A todo sueldo que se paga en base a una nómina o una orden-recibo, deberán de hacerse las deducciones que correspondan. (impuestos, prestaciones, descuentos, etc.)</li> <li>• Las deducciones deberán especificarse en la nómina en la orden-recibo, en el cheque personal o bien en el sobre cuando el pago sea en efectivo.</li> <li>• El sueldo de los servidores públicos de tiempo completo en ningún caso serán inferiores al mínimo.</li>   <li>• El pago de horas extraordinarias de trabajo deberá sujetarse a lo que dictan las leyes de la materia.</li> <li>• El pago de un sueldo por tiempo extraordinario debe estar avalado por un informe de las actividades desarrolladas, en el que se especifique fecha, horas-trabajo, personal que laboró y cargo que desempeñan. Dicho informe debe emitirlo y firmarlo el jefe del Departamento correspondiente, debiendo además contener el visto bueno del Oficial Mayor Administrativo, así como la autorización correspondiente por parte del C. Presidente Municipal.</li> </ul>





TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combustibles.-</li> </ul> <p>Son las asignaciones destinadas a cubrir los gastos que implica la compra de combustibles, tales como: petróleo, gas natural, gasolina, turbosina, etc., requeridos para el funcionamiento de vehículos, aparatos, equipo y maquinaria en general propiedad del Municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos de Propaganda.-</li> </ul> <p>Son las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios de promoción, publicidad y difusión en los diversos medios de información.</p>	<p>lizan y sufren un desgaste irreversible a efecto de poder hacer compras masivas de los mismos, lo cual permitirá inclusive el abaratamiento de los costos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda solicitud de papelería por parte de las dependencias del Ayuntamiento debe hacerse por escrito (requisición de proveeduría), firmado por el jefe de la misma.</li> <li>• Debe el Ayuntamiento designar a una persona para que en la gasolinera donde se tenga convenio, verifique la dotación de combustible en base a los vales que se expidan.</li> <li>• Debe llevarse un control del combustible consumido por cada vehículo.</li> <li>• Los vales deben contener nombre y firma de la persona que los expide, nombre, firma y departamento de la persona que trae el vehículo o que recibe el combustible.</li> <li>• Todos los vehículos deben traer el escudo del Ayuntamiento, con excepción en todo caso, únicamente aquellos que estén al servicio del C. Presidente Municipal.</li> <li>• El C. Presidente Municipal podrá autorizar a discreción la dotación de combustible a vehículos particulares de funcionarios y empleados municipales de acuerdo al cargo o funciones que desempeñen, o bien considerándolo como una prestación o ayuda que hace el Ayuntamiento.</li> <li>• Los gastos que implique el ejercicio de esta partida deben estar avalados por las facturas correspondientes, mismas que deberán acompañarse de las órdenes de servicio requerido, giradas por el Departamento de Prensa y Difusión del Ayuntamiento o por el área que tenga tal facultad.</li> <li>• Cuando se trate de servicios especiales de publicación las órdenes de servicio debe-</li> </ul>



TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<p>• Subsidios a Instituciones Privadas sin Fines de Lucro.-</p> <p>Asignaciones en dinero o en especie que el gobierno municipal otorgue a instituciones privadas, tales como: escuelas, institutos, universidades, centros de investigación, hospitales, museos, etc., que presten servicios de carácter social y cultural, de interés general para el municipio, y sin fines de lucro.</p> <p style="text-align: center;"><b>GASTO DE INVERSION</b></p> <p>• Adquisición de Edificios y Locales.-</p> <p>Asignaciones destinadas a la adquisición de edificios, casas y locales que para desarrollar sus actividades requieran los organismos y dependencias de la administración pública municipal.</p>	<p>rán además estar autorizadas por el C. Presidente Municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es conveniente llevar un registro de los medios informativos que dan servicio al Ayuntamiento para los efectos de control que corresponda; dicho registro debe contener como mínimo la siguiente información:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre del medio informativo</li> <li>- Pagos realizados                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad</li> <li>- Fecha</li> <li>- No. de cheque y banco.</li> <li>- Concepto o conceptos pagados.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Cuando un subsidio se otorgue en forma periódica y por una cantidad determinada, éste deberá ser autorizado por el Cabildo, previa petición por escrito de la institución solicitante.</li> <li>• Cuando se autoricen notas o facturas con cargo al Ayuntamiento, éstas deberán estar firmadas de recibido por la institución solicitante, y deberá existir previa petición por escrito.</li> <li>• Los subsidios podrán otorgarse otorgando una cantidad fija periódicamente o bien cubriendo determinadas notas o facturas por una cantidad preestablecida.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere acuerdo de Cabildo.</li> <li>• Se requiere autorización del H. Congreso del Estado (*)</li> <li>• Es necesario el inventariar cada bien que se adquiere y documentar un expediente del mismo.</li> </ul> <p>(*) No en todas las entidades; en todo caso depende de lo que al respecto señale la legislación particular.</p>



TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras Públicas por Contrato.-</li> </ul> <p>Comprende las asignaciones destinadas a cubrir el pago de obras públicas que los organismos y dependencias de la administración pública municipal contraten con personas físicas o morales. Dichas obras pueden ser: construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones y mejoras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda adquisición que realice el Ayuntamiento requerirá de cuando menos un avalúo bancario, así como el correspondiente de Catastro.</li> <li>• Habrá que cerciorarse de que el inmueble que se adquiere se encuentre al corriente de pago de sus impuestos.</li> <li>• Se debe cuidar que la documentación relativa al inmueble se encuentre en regla (Catastro, Registro Público de la Propiedad, etc.) y</li> <li>• Cuidar que el bien que se pretende adquirir no se encuentre en litigio alguno.</li> <li>• Se requiere acuerdo expreso de Cabildo para la realización de la obra; dicho acuerdo debe indicar como mínimo:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de la obra que se autoriza</li> <li>- Cantidad</li> <li>- Presupuesto autorizado</li> <li>- Nombre del contratista</li> </ul> </li> <li>• Se requieren cotizaciones (2 ó 3 contratistas)</li> <li>• Se requiere la celebración de un contrato que especifique:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Datos generales del contratista (constructor(a) tales como nombre, domicilio, Registro Federal de Contribuyentes, Registro ante la Cámara de la industria de la Construcción, ubicación y descripción de la obra a realizar.</li> <li>- Nombre, ubicación y descripción de la obra a realizar.</li> <li>- Costo de la obra.</li> <li>- Obligaciones de las partes contratantes.</li> <li>- Calendario de obra (fecha de inicio y de terminación).</li> <li>- Responsabilidades de las partes contratantes.</li> <li>- Las garantías que se ofrecen</li> </ul> </li> </ul>



TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La forma de pago.</li> <li>- Las causas de rescisión del contrato.</li> <li>• Aspecto que deben tomarse en cuenta para el pago de obras por contrato: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el primer pago de la obra (anticipo), se debe contar con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de Cabildo</li> <li>- Contrato firmado</li> <li>- Presupuesto</li> <li>- Análisis de precios unitarios</li> <li>- Calendario de ejecución</li> <li>- Un recibo o factura que ampare el pago.</li> </ul> </li> <li>- Para la amortización del anticipo y pagos subsecuentes de la obra se debe contar con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fianzas (Garantías de la obra)</li> <li>- Estimaciones</li> <li>- Números generadores</li> <li>- Especificaciones técnicas</li> <li>- Recibos o facturas por cada pago</li> <li>- Planos</li> </ul> </li> <li>- Para el pago final de la obra, se debe contar con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimación final</li> <li>- Número generadores</li> <li>- Finiquito de obra</li> <li>- Especificaciones finales y/o generales</li> <li>- Factura</li> <li>- Acta de entrega-recepción de la obra</li> <li>- Planos finales</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Debe integrarse un expediente de obra pública, que contenga entre otras cosas lo siguiente:</li> </ul>



TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<p>• Obras Públicas por Administración.-</p> <p>Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que ralicen directamente los organismos y dependencias de la administración pública municipal en las contrucciones, reconstrucciones, ampliaciones.</p> <p><b>GASTO DE DEUDA PUBLICA</b></p> <p>• Pagos y Amortizaciones de Deuda Pública.-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carátula que indique los datos generales de la obra y del contratista</li> <li>- Hoja de control de pagos (puede ser el reverso de la carátula de la obra)</li> <li>- Acuerdo de cabildo</li> <li>- Contrato</li> <li>- Fianzas</li> <li>- Presupuesto</li> <li>- Calendario de ejecución</li> <li>- Copia de los pagos</li> <li>- Análisis de precios unitarios</li> <li>- Estimaciones</li> <li>- Números generadores</li> <li>- Especificaciones técnicas</li> <li>- Planos parciales y generales</li> <li>- Finiquito de obra</li> <li>- Acta de entrega-recepción de la obra</li> <li>- Facturas y recibos</li> <li>- Archivo fotográfico.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere acuerdo expreso de cabildo.</li> <li>• Se requiere elaborar presupuesto.</li> <li>• Todos los pagos que implique la obra (sueldos, materiales, servicios diversos) deberán cargarse a la partida de obras.</li> <li>• Se requiere integrar un expediente que contenga como mínimo lo siguiente:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de Cabildo</li> <li>- Presupuesto</li> <li>- Reportes de avance (emitidos por la Dirección o Departamento de Obras Públicas).</li> <li>- Planos</li> <li>- Calendario de ejecución</li> <li>- Copias de los pagos que implica la obra (del cheque, de la póliza, de la orden de pago, y de los comprobantes, tales como: nóminas, facturas, recibos, etc.)</li> <li>- Especificaciones técnicas</li> <li>- Archivo fotográfico.</li> </ul> </li> <li>• La deuda debe estar debidamente documentada, avalada y aprobada por el Cabildo.</li> </ul>



TIPO DE GASTO	CRITERIOS PARA SU APLICACION (Ejercicio y Control)
<p>Asignaciones destinadas a cubrir la amortización del capital derivada de los diversos créditos o financiamientos otorgados por instituciones nacionales de crédito y otros acreditantes.</p> <p>Este tipo de deuda se conoce como deuda consolidada o de largo plazo.</p>	<p>do Municipal, por el Ejecutivo del Estado y por la Legislatura Local.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El pago de las amortizaciones correspondientes, por lo general se deducen de las participaciones federales que el gobierno del estado entrega a sus municipios; dichas deducciones deben cargarse entonces a la partida en cuestión.</li> <li>• Debe integrarse un expediente de los créditos contraídos que contenga todos los documentos, autorizaciones e informes diversos que haya requerido su contratación, así como copia de las amortizaciones realizadas: estados de cuenta, etc.</li> <li>• Es recomendable que los adeudos pendientes de cubrir el ejercicio inmediato anterior, se paguen en los tres primeros meses del año del presupuesto en curso.</li> </ul>

### 5.2.12.- Comprobación del Gasto

La correcta comprobación del gasto es y debe ser una de las principales preocupaciones del responsable de las finanzas municipales, pues de ello habrá que informarle al Congreso Local al remitirle a éste la cuenta pública del municipio, para los efectos de su revisión y sanción correspondiente.

Cualquier insuficiencia o irregularidad que presente la documentación comprobatoria del gasto, puede dar lugar a que se finque responsabilidad administrativa al Tesorero, pudiendo éste ser objeto de sanción de acuerdo a la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado.

En este contexto, el Tesorero Municipal deberá cuidar que la documentación comprobatoria del gasto reúna, entre otros, los siguientes requisitos:

- Que toda factura o comprobante de gasto vaya dirigida al Ayuntamiento de que se trate.



PARTE 5

- Que contemple los requisitos fiscales que las leyes de la materia establecen:
  - Nombre del proveedor o prestatario del servicio
  - Domicilio
  - N° de Folio
  - Fecha
  - Giro o Actividad Preponderante
  - Clave del R.F.C.
  - Especificación del bien o servicio otorgado al Ayuntamiento
  - Cantidad del bien o artículo
  - Precio Unitario
  - Subtotal
  - Impuestos que se cargan
  - Descuentos o Bonificaciones
  - Total a pagar
  
- Que satisfaga los requisitos administrativos que exige el Ayuntamiento con base a Ley, Reglamento, Circular o cualquier otra disposición general de carácter normativo-administrativo existente.
  - Que lleve la firma del Servidor Público que recibe el bien o servicio, así como de aquél que autoriza su compra o adquisición.
  - Que no contemple alteraciones
  - Que no contenga errores aritméticos
  - Que se adjunten las autorizaciones que correspondan según el tipo de gasto. (Acuerdos de Cabildo, Ordenes de Pago, etc.)
  - Que las facturas o su equivalente se presente en original y el número de copias que señale el reglamento respectivo



### **5.2.13.- Inversión Pública Coordinada y Manejo de Recursos de Otros Niveles de Gobierno -Obligaciones de un Tesorero Municipal-**

En nuestro país como en cualquier otro, suelen darse esquemas de inversión pública coordinada, en donde instancias diferentes de gobierno participan conjuntamente con recursos financieros para llevar a cabo determinados proyectos de obras y servicios públicos que el desarrollo de una región, entidad o municipio así lo requiere.

También se presentan casos de transferencias de recursos de un nivel de gobierno a otro, que implican un destino específico y que no necesariamente tiene que darse una convergencia o participación de recursos de dos o tres niveles de gobierno.

El cualquiera de los dos casos, si el municipio es quien tiene que ejercer recursos provenientes de otros niveles de gobierno, entonces el Tesorero tiene obligaciones tales como:

- Rendir cuenta del manejo de los recursos, a la entidad gubernamental que le transfirió tales recursos, o en su caso, al órgano o dependencia del Estado que funge como coordinador, o enlace de los tres niveles de gobierno, y que normalmente son los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (**COPLADE'S**).
- Informar y comprobar la obtención y manejo de los recursos antes señalados, al H. Congreso del Estado, a través de las Cuentas Públicas, a que está obligado a rendir el Municipio, según se establece en la Constitución Política General y demás leyes y disposiciones locales que regulan la materia.



#### **5.2.14.- Creación y Operación de fondos Revolventes, de Caja Chica, o Especiales**

Cuando las estructuras administrativas de los Ayuntamientos se empiezan a tornar complejas, la Tesorería Municipal se ve prácticamente obligada a crear fondos fijos o especiales a cargo generalmente de los titulares de algunas de las principales dependencias de la Administración Municipal, tales como: Secretaría y Sindicatura, Oficialía Mayor Administrativa, Dirección de Servicios Públicos, entre otras.

La asignación de dichos fondos permite a las dependencias que las manejan, sufragar gastos inmediatos por la adquisición de bienes y servicios menores que no requieren de participar del trámite general que la compra o contratación de otros bienes y/o servicios sigue ante proveeduría o secretaría de administración del municipio.

En otros casos, los fondos (especiales) que se constituyen, se orientan al cumplimiento de fines específicos, como pueden ser:

- Fondo para otorgar préstamos al personal del Ayuntamiento
- Fondo de Vivienda
- Fondo para apoyar la adquisición de vehículos
- Otros

¿Qué aspectos se deben considerar para la creación y manejo de fondos?

Crear y manejar un fondo implica entre otras cosas lo siguiente:

- Señalar la cantidad que lo constituye.
- Precisar el concepto del Fondo (Fondo de Caja Chica, Fondo Revolvente; Fondo Especial para Préstamos al personal, etc.)



- Establecer quién será el responsable del manejo del fondo.
- Que el responsable del fondo firme un documento o pagaré que ampare la cantidad del fondo asignado.
- Precisar la fecha en que se constituye.
- Establecer criterios o reglas para su operación.
  - Fechas o períodos para envío de documentos comprobatorios del gasto a la Tesorería y consecuentemente para su renovación.
  - Señalar los requisitos fiscales y administrativos que deben reunir los comprobantes del gasto.
  - No distraer los recursos para fines distintos a los de su objeto.
  - Comprobar (con dinero en efectivo y documentos o valores que lo amparen) en el momento que se requiera la composición y manejo de los fondos.
  - Que el responsable de su manejo lleve un registro y control contable específico del fondo.

#### **5.2.15.- ¿Cómo enfrentar problemas de liquidez?**

La difícil situación financiera que atraviesa la gran mayoría de los municipios del país, no solo les impide a éstos dotar de más y mejores servicios públicos a la comunidad, sino que también les ocasiona con frecuencia que tengan que enfrentar problemas de liquidez (desequilibrio negativo en sus flujos de ingreso-gasto) en donde los escasos recursos con que cuentan en un momento dado, no les alcanza ni siquiera para lo más elemental como puede ser el pago de la nómina u otros conceptos de gasto comprometido por servicios devengados: luz y alumbrado público, teléfono, arrendamientos, etc.



Para solventar ese tipo de situaciones se puede optar lo siguiente:

- A).- Recurrir al financiamiento crediticio.
- B).- Solicitar el apoyo del gobierno del Estado (Subsidios).
- C).- Solicitar al Gobierno del Estado «adelantos» a cuenta de las participaciones del municipio.
- D).- Reprogramar el calendario de pagos a proveedores, contratistas u otros acreedores del Ayuntamiento.
- E).- Suspender temporalmente actividades, compra de bienes y contratación de servicios, correspondientes a programas no prioritarios.

#### **5.2.16.- Control y Evaluación del Gasto**

El control y evaluación del gasto público, bajo un enfoque de carácter meramente financiero-presupuestal y contable, constituye una función de suma importancia que el Tesorero Municipal debe desarrollar a efecto de evitar irregularidades en la ejecución del presupuesto, y en su caso, detectarlas y corregirlas.

Conforme a lo anterior, la función en comento permite:

- Cuidar del exacto cumplimiento del gasto.
- Evitar irregularidades o detectarlas en su caso y corregirlas.
- Cuidar que el avance financiero de los programas operativos de trabajo anual se ajusten a lo programado y autorizado.
- Proporcionar información para toma de decisiones presupuestales y financieras.



- Atender oportunamente observaciones que con respecto a la aplicación presupuestal, realice la Contaduría Mayor de Hacienda al revisar las cuentas públicas del Ayuntamiento.

El control (interno) que ejerza el Tesorero respecto del gasto público debe abarcar cuatro aspectos fundamentales: Contable, Financiero, Físico-Financiero, y Administrativo.

**Contable.-** Implica revisar y comprobar las operaciones financieras realizadas, es decir, se debe cuidar que dichas operaciones estén debidamente documentadas y registradas.

**Financiero.-** Implica revisar y analizar el comportamiento o evolución del ejercicio de las partidas presupuestales.

**Físico-Financiero.-** Implica llevar un seguimiento conjunto tanto del avance de los programas de trabajo como de los recursos financieros presupuestados y aplicados en su desarrollo.

**Administrativo.-** Implica revisar y analizar los procesos administrativos que la propia Tesorería u otras dependencias del Ayuntamiento, desarrollan con respecto al manejo y destino de los recursos.

### 5.3.- EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA

Uno de los aspectos más delicados de la administración hacendaria municipal, es el referente a la deuda pública que este nivel de gobierno contrae con el objeto de allegarse de recursos financieros que le permitan satisfacer aquellas necesidades de servicios públicos más apremiantes, que no es posible solventar con sus ingresos ordinarios que regularmente percibe cada ejercicio fiscal. En una economía tan dinámica como la que hoy vivimos, recurrir inmoderadamente a la contratación de recursos



crediticios para solventar necesidades de gasto, no solo puede acarrear consecuencias graves para la administración en turno, sino también para las administraciones futuras. Por ello, es imperativo que el Tesorero Municipal —conjuntamente con las autoridades municipales que corresponda— antes de recurrir al financiamiento crediticio: defina la política a seguir en la materia; analice y evalúe objetivamente la capacidad financiera del municipio tanto en el presente como en el futuro inmediato; defina muy bien el destino de los recursos crediticios, sus beneficios y su recuperación, en su caso.

### **5.3.1.- Definición de una Política Crediticia Adecuada**

Una política adecuada en materia de deuda pública debe estar plasmada en ley y debe además, considerar por lo menos tres aspectos:

- Monto (%) que debe representar del presupuesto de egresos municipal.
- Destinar los recursos a «inversiones públicas productivas».
- Que se trate de obras públicas autorrecuperables.

#### **Monto de la Deuda.**

Una sana política de endeudamiento crediticio, es aquella que limita la contratación de los recursos en base a los siguientes criterios, entre otros:

- 1.- Que el monto de la deuda a contraer no rebase un «X» porcentaje del presupuesto de egresos vigente para ese año.
- 2.- Que el monto de las obligaciones de deuda que represente la amortización de capital e intereses no rebase «X» porciento de los presupuestos de egresos anuales futuros. (Es recomendable que dicho porcentaje no sea mayor a un 30%; la experiencia de varios estados y municipios así lo demuestran).



## **Inversiones Públicas Productivas**

A este respecto cabe recordar que la Fracción VIII del Artículo 117 Constitucional establece que «los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, ...»

A su vez, la Ley de Coordinación Fiscal Federal, señala en su Artículo 9º que las participaciones federales del municipio pueden ser otorgadas como garantía de las obligaciones que hubiesen contraído con autorización de la legislatura local y siempre y cuando estén inscritas ante la S.H.C.P. en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

En este mismo sentido, el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación, define que debe entenderse por inversiones públicas productivas, siendo lo siguiente:

«Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o inmediata produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas».<sup>13</sup>

Algunos ejemplos de «inversiones públicas productivas», son:

### **Obras Públicas Autorrecuperables**

El concepto de «inversiones públicas productivas» antes indicado, implícitamente conlleva a considerar un criterio de suma importancia para definir el destino de los recursos crediticios; dicho criterio consiste en que las obras públicas a financiar con tales recursos, sean «**Autorrecuperables**»; es decir, que una vez terminadas (e incluso antes de terminarse si es posible), lograr recuperar el costo de su inversión ya sea fijando una contribución especial

---

13 Artículo 1º del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.



a los beneficiados de la obra o servicio público que se proporciona, o bien a través de la figura fiscal de los «derechos».

Lo anterior permitirá que la deuda pública contraída no crezca significativamente, sino por el contrario, que se amortice y liquide en los plazos convenidos, o en su caso facilite —previa evaluación financiera para medir la capacidad de endeudamiento del municipio— contratar nuevos empréstitos para ampliar o mejorar la cobertura de los servicios públicos que viene proporcionando el municipio.

### **5.3.2.- Aspectos a Considerar en la Contratación de Recursos Crediticios**

#### **Selección de la Fuente de Financiamiento**

Las necesidades de recursos crediticios del municipio pueden ser satisfechas a través de préstamos provenientes de las instituciones financieras y crediticias del país, de la Banca de Fomento u otros organismos de financiamiento. En este sentido, es importante que las autoridades municipales conozcan con precisión las distintas opciones existentes, ya que difieren en términos de los montos que otorgan, los plazos y las tasas de interés que consideran e incluso hasta en el tipo de obras o servicios que apoyan.

#### **Infraestructura de Recursos Ordinarios y Prioridad de la Obra**

La necesidad urgente de realizar una obra pública que no es posible ejecutarla por la estrechez de los recursos ordinarios del municipio, constituye desde nuestro punto de vista, un elemento importante a considerar en un esquema de evaluación y análisis sobre la conveniencia o inconveniencia de recurrir al financiamiento crediticio para poder dar respuesta satisfactoria a dicha necesidad.

Algunos de los aspectos que es conveniente tomar en cuenta para catalogar la importancia y prioridad de la obra, son:



- Tipo o tipos de servicios públicos que proporcionará la obra.
- Número de beneficiarios.
- Situación socio-económica del sector poblacional beneficiado.
- Problemas diversos que generaría la no realización de la obra.
- Imposibilidad de que los gobiernos federal y estatal apoyen financieramente al municipio, para que éste pueda realizar la obra sin que tenga que recurrir al crédito público.
- Presión que se ejerce sobre el Municipio para que éste realice la obra. La presión puede venir de grupos de interés político, de un sector específico de la población, de la población en general.

### **Aprobación del Cabildo**

Antes de que el Ayuntamiento realice cualquier trámite formal externo ante otras instancias de gobierno o ante las propias instituciones financieras a las que recurrirá para contratar el empréstito correspondiente, es necesario que primeramente se obtenga la aprobación del Cabildo para que el Ayuntamiento haga las gestiones necesarias para la contratación del crédito.

En su momento, y una vez obtenida la aprobación del crédito por parte de la institución financiera correspondiente, el Cabildo deberá emitir el acuerdo que autorice a los representantes del municipio, a celebrar y suscribir el contrato del crédito gestionado.

### **Autorización del Congreso del Estado**

Es facultad de los Congresos Locales autorizar a los Ayuntamientos para que éstos contraten empréstitos; para tal efecto el Congreso revisa y analiza:



## PARTE 5

- El monto del crédito a solicitar.
- Las condiciones del préstamo.
- El uso o destino de los recursos (la obra a realizar).
- El cumplimiento de requisitos que exige la normatividad sobre la materia.
- Otros aspectos.

### **Estudio Socio-Económico**

Si el proyecto que se va a financiar a través del crédito público es, preferentemente autorrecuperable, es decir, que finalmente sea financiado por los propios beneficiarios, es necesario conocer la opinión que estas personas tienen acerca del mismo; con este propósito debe, precisamente, llevarse a cabo un estudio socio-económico que:

- Describa la obra.
- Establezca los datos generales de la localidad.
- Precise las características de los servicios públicos en la localidad.
- Indique el nivel socio-económico de la población beneficiada.
- Muestre la opinión de la población beneficiada, sobre la aceptación de la obra y sobre el compromiso de apoyarla económicamente vía: impuestos, derechos o contribuciones especiales por mejorar.

### **Proyecto Técnico**

La formulación de un proyecto técnico de la obra que se pretende realizar,



permite al municipio determinar con exactitud las características de la misma. En este sentido el proyecto técnico debe contener y precisar como mínimo:

- Planos de la obra
- Cálculos de ingeniería (memorias)
- Estudios técnicos relacionados con la construcción
- Requerimientos básicos:
  - Materiales de construcción
  - Mano de obra
  - Equipo
  - Maquinaria y Herramientas
- Cronograma o programa de actividades
- Presupuesto del costo de ejecución
- Calendario de pagos
- Certificado de tenencia de la tierra

### **Estudio Financiero**

Cuando ya se conoce el costo de ejecución del proyecto, y se cuenta con la disposición de los particulares para contribuir a su posterior recuperación, se debe realizar un estudio financiero con el propósito de:

- Determinar el monto de financiamiento crediticio necesario
- Elegir el organismo al que se solicitará el préstamo
- Calcular las cuotas y tarifas que deben cubrir los beneficiarios



### **5.3.3.- Determinación de Necesidades de Recursos Financieros Crediticios**

En la etapa de formulación del presupuesto de egresos o bien durante su ejecución, puede detectarse la necesidad de tener que recurrir a la contratación de recursos financieros crediticios; en ambos casos, si esto llegara a pasar, será necesario que tanto en el ámbito presupuestario de los ingresos como en el de los egresos, quede contemplado dicho aspecto.

La decisión de recurrir al financiamiento crediticio para solventar las necesidades de gasto público, básicamente se genera cuando derivado de un análisis presupuestario (ingresos y egresos) se observa que los recursos ordinarios del Ayuntamiento son insuficientes para atender la necesidad urgente e impostergable de tener que ejecutar una obra pública de interés colectivo que satisfaga el servicio o los servicios públicos municipales que demanda la comunidad.

Además de lo anterior, se supone que aún cuando existan otras posibilidades de allegarse de recursos (subsidios de los gobiernos federal y estatal, aportaciones de los particulares, etc), éstos resultan insuficientes para realizar el proyecto de que se trate.

En este contexto, conocer el monto del crédito que el municipio debe solicitar (contratar), implica confrontar la disponibilidad de recursos financieros exclusivos para el proyecto contra el costo que representa la ejecución del mismo; la diferencia representará la necesidad cuantificada del financiamiento crediticio (Figura N° 24).



### 5.3.4.- Aplicación y Control de los Recursos Crediticios

El Tesorero Municipal tiene la responsabilidad ineludible de aplicar correctamente los recursos crediticios en las obras o servicios para lo cual fueron contratados. También debe llevar un control específico sobre el manejo de la deuda pública, pues ello le permitirá:

- Conocer en todo momento el saldo y comportamiento del crédito (s) obtenido(s) por el Ayuntamiento.
- Programar adecuadamente el pago de intereses y de capital del crédito.
- Proporcionar información para efectos de evaluación y toma de decisiones.
- Cuidar del exacto cumplimiento del gasto en la materia.
- Evitar irregularidades o detectarlas en su caso y corregirlas.
- Rendir cuenta exacta del manejo de la deuda, a los órganos externos correspondientes (Congreso Local, Contaduría Mayor de Hacienda).

### 5.3.5.- ¿Cómo determinar una estructura Tarifaria para recuperar costos de inversión y solventar compromisos de deuda?<sup>14</sup>

«El cálculo de las cuotas y tarifas resulta particularmente importante, ya que a partir del cobro de los recursos tributarios y patrimoniales se logra la recuperación del costo neto del proyecto.

---

14 Conceptos e ideas tomadas del documento: Módulo 4 «El Sistema Operativo de los Recursos Municipales» Editado por Indetec en 1990. Correspondiente al Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, impartido en ese mismo año. pág.371.



En términos muy generales existen dos procedimientos que permiten el cálculo de las cuotas y tarifas para los proyectos autorrecuperables.

- 1).- Para el caso de la ejecución de proyectos donde sea posible identificar previamente a los beneficiarios directos (como es el caso de las obras que instalan, amplían o mejoran redes de agua potable, drenaje, alcantarillado o el servicio de alumbrado público), la cuota a cubrir por cada contribuyente se determina dividiendo el costo neto del proyecto entre el total de metros (lineales o de superficie, según sea el caso) de los predios comprendidos en la zona donde se va a ejecutar el proyecto.
- 2).- Para el caso de la ejecución de proyectos donde no sea posible identificar previamente a los beneficiarios directos (como son los casos de los servicios de rastro y de aseo público), la cuota a cubrir deberá determinarse por cada ocasión en que se preste un servicio (como la matanza, la guarda de animales, el uso de básculas o la inspección sanitaria) «dividiendo el costo neto del proyecto entre el número total de servicios que se piensa otorgar durante el período de pago del préstamo».

#### **5.4.- EN MATERIA PATRIMONIAL**

El patrimonio municipal constituye la parte más importante de que se conforma la hacienda pública de este nivel de gobierno; sin embargo, su manejo -por disposición de ley- no siempre es responsabilidad del Tesorero Municipal, toda vez que en algunas entidades, la administración y control de los bienes patrimoniales es competencia ya sea del Oficial Mayor Administrativo del Ayuntamiento, o bien del Secretario General (y Síndico en algunos casos) del mismo.

En torno a lo anterior y tomando como base el concepto que sobre "Hacienda Pública Municipal" se dio (desde el punto de vista económico y administrativo) en la primera parte de este trabajo, consideramos que el manejo de los recursos patrimoniales es responsabilidad directa del



Tesorero Municipal; por tanto, en los subsiguientes puntos se describirán y analizarán las principales acciones que comprende el quehacer hacendario del Tesorero, en materia patrimonial, destacando lo relativo a:

- La integración, conservación y actualización de los inventarios patrimoniales.
- Registro y control de bienes.
- La integración y complementación de los expedientes sobre los bienes municipales.
- El acrecentamiento del patrimonio municipal.
- Subastar aquellos bienes que han dejado de ser útiles a la administración.
- Un mejor aprovechamiento de los bienes del municipio.

#### **5.4.1.- Elaboración y Actualización de los Inventarios de Bienes Patrimoniales.**

El inventario de bienes patrimoniales, constituye un sistema de registro y control de los bienes existentes, y de las nuevas adquisiciones. Dicho sistema incorpora también los distintos movimientos (cambios de uso o destino, de adscripción, comodatos, bajas, etc.) que pueden darse en los bienes patrimoniales, lo cual implica que el inventario tenga que actualizarse constantemente.

Cabe señalar que generalmente se manejan tres tipos de inventario : 1) Inventario de Bienes Muebles; 2) Inventario de Bienes Inmuebles; 3) Inventario de Bienes de Almacén.

Hacer un inventario implica :

- Contar con un catálogo de bienes municipales.
- Hacer un reconocimiento físico de los bienes existentes.
- Etiquetar (codificar) dichos bienes.
- Registrar (elaborar relación detallada de los bienes) los bienes y sus características principales.



Por su parte, la actualización del inventario implica básicamente lo siguiente:

- Llevar un registro y control de los movimientos que diariamente se dan con relación al patrimonio municipal objeto de los inventarios.
- Formular una relación mensual de los movimientos al patrimonio.
- Incorporar al inventario que se tiene, los movimientos que registran los bienes patrimoniales; para tal efecto se emplean las relaciones mensuales que se elaboran.
- Confrontar el inventario que se tiene, contra los expedientes de los bienes, así como con aquella información que en el caso de los bienes inmuebles proporcione (a solicitud del Ayuntamiento) el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.
- Hacer un reconocimiento físico de los bienes del municipio.
- Detectar inconsistencias, aclararlas y, en su caso, corregirlas.

#### **5.4.2.- Cartas y Tarjetas de Resguardo.**

El control del patrimonio hace necesario el manejo de Cartas y Tarjetas de Resguardo. Las primeras nos indican los bienes que están adscritos a cada dependencia o unidad administrativa; las segundas, constituyen documentos individualizables en donde se asientan los bienes que tienen asignados cada uno de los empleados del municipio para el desempeño de sus funciones.

CONTENIDO BASICO DE UNA CARTA DE RESGUARDO:

- No. de Carta.
- Dependencia o Unidad Administrativa.
- Señalamiento de los bienes adscritos a la dependencia (clave del bien, descripción del bien o artículo)
- Nombre y firma del titular de la dependencia.
- Fecha en que se firmó la carta.



**CONTENIDO BASICO DE UNA TARJETA DE RESGUARDO :**

- No. de Tarjeta.
- Fecha de elaboración.
- Nombre del empleado.
- Puesto.
- Dependencia.
- Bienes Asignados (clave y descripción del bien o articulo).
- Firma del empleado.
- Nombre y firma del responsable de la oficina de control del patrimonio.

**5.4.3.- Integración y Actualización de Expedientes de Bienes Patrimoniales.**

La administración del patrimonio no solo implica integrar y mantener actualizados los inventarios de bienes muebles, bienes inmuebles y bienes de almacén, implica además, que se vayan integrando expedientes sobre los bienes inmuebles y sobre aquellos bienes muebles que se consideran significativos, tal es el caso de vehículos, equipos de cómputo, maquinaria, etc.

El Tesorero Municipal como responsable de la administración del patrimonio municipal, debe procurar que los expedientes de bienes inmuebles queden integrados como mínimo de los siguientes documentos :

**EXPEDIENTE DE UN BIEN INMUEBLE : CONTENIDO BÁSICO**

- Croquis de la ubicación del bien.
- Escrituras.
- Acuerdos de Cabildo.
- Dictamen de Aprobación del H. Congreso.
- Copia de su Inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.
- Certificado Catastral.
- Comprobante de la Compra (copia de : recibo de pago, del cheque, de la orden de pago, etc.).
- Recibos de pago de impuestos.
- Contratos de Comodato



Por su parte la documentación e información que como mínimo deben contener los expedientes de bienes muebles “significativos”, es la siguiente:

EXPEDIENTE DE UN BIEN MUEBLE “SIGNIFICATIVO”: CONTENIDO BÁSICO.

- Facturas y Documentos Comprobatorios que acrediten la propiedad del bien por parte del Municipio.
- Acuerdos de Cabildo.
- Pólizas de Garantía.
- Hojas de Registro que indique:
- Adscripción, nombre y descripción del bien.
- Marca, tipo, modelo.
- Uso o servicio.
- Fecha de Adquisición.

#### **5.4.4.- Política en Materia de Acrecentamiento, Uso y Aprovechamiento de los Bienes Patrimoniales.**

Los bienes patrimoniales del municipio, cumplen un propósito fundamental: EL SER UTILIZADOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN APOYO AL DESARROLLO DE FUNCIONES TANTO DE DERECHO PÚBLICO COMO DE DERECHO PRIVADO.

En torno a ese gran propósito, habrá que definir una política a seguir en materia de acrecentamiento, uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

A continuación señalaremos algunas notas al respecto:

POLITICA EN MATERIA DE ACRECENTAMIENTO.

- \* La adquisición de bienes que incrementen el patrimonio debe obedecer fundamentalmente a la necesidad de contar con un determinado bien para cumplir con aquellos objetivos que indiquen los programas de trabajo de la administración municipal.

Los aspectos que habrá que evaluar en la compra o adquisición de un bien, son:



- Precio
- Calidad
- Garantías
- Costo de Mantenimiento o Reposición
- Duración del bien para ser utilizado en óptimas condiciones

\* Que existan causas de utilidad pública plenamente justificable para que den origen a un proceso de expropiación en los términos de la ley de la materia.

#### POLITICAS EN MATERIA DE USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES PATRIMONIALES

- Los bienes deben ser utilizados (mientras estén en óptimas condiciones) para aquellos fines o propósitos para los cuales fueron adquiridos.
- Cuando los bienes dejen de estar en condiciones óptimas por ser utilizados eficazmente, habrá que evaluar la conveniencia o inconveniencia de rehabilitarlos o de sustituirlos.
- Cuando los bienes no estén siendo utilizados por la administración, habrá que buscar la forma de aprovecharlos, previo análisis de su naturaleza jurídica (bienes de dominio público o bienes de dominio privado) y de sus condiciones físicas. En este sentido, los bienes del municipio pueden ser objeto de: Concesión, Arrendamiento, Comodato, Enajenación, Donación, Fideicomiso, Permuta.<sup>15</sup>

---

15 En el documento “ El Sistema Operativo de la Administración de Patrimonio Municipal ” Módulo 6, del Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, impartido por Indetec en 1990, se describen los conceptos, condiciones, requisitos, ventajas y desventajas que presentan los diversos usos de aprovechamiento de que pueden ser objeto los bienes municipales.



#### **5.4.5.- Bienes Patrimoniales: Desafectación del Dominio Público.**

Una de las características primordiales que la ley señala para los bienes de dominio público ( los de uso común, los bienes inmuebles destinados a un servicio público, bienes no sustituibles, entre otros), es su inalienabilidad; es decir, que no pueden ser enajenados.

No obstante lo anterior, algunos bienes que poseen ese carácter (del dominio público) si pueden ser objeto de una enajenación, lo que significa que pueden transmitirse a los particulares o a otros órganos de gobierno, si se ajustan a los requisitos y procedimientos que las propias leyes de la materia proveen para el caso.

El requisito principal para poder proceder a una enajenación de un bien de dominio público, consiste en que principalmente habrá que DESAFECTAR DEL DOMINIO PUBLICO al bien de que se trate.

Dicha desafectación implica generalmente lo siguiente :

- a) Justificar que el bien en cuestión no reúne las condiciones necesarias para que éste pueda ser aprovechado eficazmente en el servicio público en el cual está siendo utilizado.
- b) Proponer a las instancias que correspondan (Cabildo, H. Congreso del Estado, etc.) un uso o destino distinto para el bien, e incluso su desincorporación del patrimonio municipal a efecto de proceder a una enajenación o cualquier otra operación (comodato, permuta, fideicomiso, etc.) derivada de la cual el Municipio puede tener un mejor aprovechamiento o rendimiento de dicho bien, en cuyo caso se hará la desafectación del servicio público a que está sujeto.
- c) Someter a la consideración del Cabildo, la desafectación del bien, a efecto de que éste evalúe la propuesta, y en su caso emita el acuerdo de Cabildo correspondiente.



#### **5.4.6.- Bienes Patrimoniales: Desincorporación del Patrimonio Municipal.**

Cuando los bienes del Municipio van a ser objeto de una enajenación, donación, comodato, etc., es necesario se proceda a emitir un Acuerdo de Cabildo que desincorpore del patrimonio a esos bienes.

En este sentido, el Tesorero Municipal, auxiliado por el área específica que lleva a cabo el control del patrimonio, deberá relacionar (preferentemente cada mes) aquellos bienes que han dejado de ser patrimonio del municipio, precisando la operación de que fueron objeto, los criterios y las bases que se siguieron. También es recomendable que anexe a la relación correspondiente, copia de los acuerdos legislativos y administrativos que previamente fueron emitidos con el mismo objeto.

#### **5.5.- EN MATERIA CONTABLE.**

Dentro del esquema operativo del manejo de las finanzas municipales, la contabilidad constituye uno de los principales instrumentos de apoyo, toda vez que permite registrar y clasificar adecuadamente las diversas operaciones que se generan en materia de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública, proporcionando al mismo tiempo información suficiente para el control, la evaluación y la toma de decisiones en el campo hacendario del municipio.

En la actualidad, la actividad financiera municipal es cada vez mas amplia y compleja. Las operaciones que implica la obtención de ingresos, el ejercicio del gasto, la administración del patrimonio y el manejo de la deuda de este nivel de gobierno, requieren que el Tesorero Municipal (principal responsable de las finanzas del municipio) instrumente en la Tesorería un sistema contable integral y moderno: Que facilite el registro y control de tales operaciones; que proporcione información confiable y oportuna para la toma de decisiones; y que coadyuve a la formulación e integración de la cuenta publica municipal -principal informe financiero- que los Ayuntamientos deben presentar ante las Legislaturas locales a



efecto de que éstas revisen y sancionen dicho documento, evaluando de esta manera, el quehacer hacendario municipal.

En razón de lo anterior, en los puntos subsiguientes del presente apartado, se procederá a describir en forma breve:

- Algunos conceptos básicos de la contabilidad.
- Los elementos fundamentales que es recomendable considerar en el diseño e instrumentación de un sistema contable municipal.
- Algunas de las aplicaciones más importantes de los sistemas contables.

### **5.5.1.- Concepto, Objetivos y Características Generales de la Contabilidad Municipal.**

#### CONCEPTO DE CONTABILIDAD

“Es el arte de registrar, clasificar y resumir de manera significativa y en los términos monetarios, transacciones que son, en parte al menos, de carácter financiero, así como de interpretar los resultados obtenidos”<sup>16</sup>

Existen múltiples definiciones y conceptos de contabilidad; sin embargo, para los propósitos que se persiguen con este trabajo, basta tener como referencia aquella que señalamos en el párrafo anterior, y de la cual podemos deducir o entender a la contabilidad municipal como “El conjunto de actividades que realiza el Municipio, con el objeto de registrar y clasificar las operaciones cuantificables en términos monetarios de su actividad financiera; así como de proporcionar información para efectos de control, evaluación y toma de decisiones.

Objetivos de la Contabilidad Municipal.

- Llevar un registro y control de todas las transacciones financieras que realiza el Municipio.

---

<sup>16</sup> Informes del Comité sobre Terminología del Instituto Americano de Contadores.- Tomado de “Principios de Contabilidad” de Alejandro Prieto; Edit. Banca y Comercio, S.A. pág. 2; 1986



- Mostrar en todo momento la situación real financiera que guarda la entidad de que se trate.
- Documentar y avalar las operaciones financieras, así como facilitar su comprobación interna y externa.
- Servir como banco de información para efectos de evaluación y toma de decisiones.
- Mostrar que las operaciones financieras se han realizado dentro del marco de las disposiciones legales.
- Integrar los presupuestos de ingresos y egresos a un sistema de control financiero.
- Proporcionar información para efectos de control del patrimonio.
- Proporcionar con precisión y oportunidad información necesaria para la preparación de programas de gasto y de estimación de ingresos.
- Proporcionar los elementos suficientes para la formulación, revisión, análisis y evaluación de la Cuenta Pública del Municipio.
- Otros.

#### Características Generales de la Contabilidad

- Comprende únicamente a las operaciones (transacciones) que pueden traducirse en términos monetarios.
- Implica necesariamente llevar un conteo histórico de las operaciones que se realizan.
- Requiere de catálogos de cuentas para uniformidad en los registros y en los resultados (estados financieros)
- La complejidad y la dinámica que hoy en día observa la actividad financiera de cualquier entidad, hace necesario el empleo de la Teoría de la Partida Doble en la contabilidad.
- Otras.

#### **5.2.2.- Diseño de un Sistema Contable Apropriado a las Condiciones y Características del Municipio.**

La contabilidad es un elemento esencial para la función de administración financiera del gobierno; de ahí que tenga como principal finalidad atender



las necesidades contables y administrativas que nacen de la gestión de las actividades y operaciones que por ley las autoridades correspondientes tienen que realizar.

En consecuencia, la contabilidad municipal tiene que incluir el registro de todos los ingresos y gastos del Ayuntamiento, ocuparse del mantenimiento de los registros, observando que se indique la justificación de las transacciones, de los activos y de otros recursos disponibles, aparte de que permita dar una clasificación de los datos, a efecto de que éstos por sí mismos proporcionen información para el control y evaluación de los programas del gobierno.

En concordancia con lo anterior, el diseño de un sistema contable municipal, debe considerar por lo menos, las siguientes características:<sup>17</sup>

- a) Debe diseñarse para cumplir con las disposiciones legales existentes.
- b) Debe relacionarse con las clasificaciones presupuestarias.
- c) Debe permitir identificar claramente los objetivos y finalidades para que se reciben y gastan los fondos públicos, así como quienes son los responsables del manejo de los recursos y de la ejecución de los programas.
- d) Debe facilitar las labores externas de revisión y evaluación de la actividad financiera.
- e) Debe permitir llevar a cabo un efectivo control administrativo de los fondos.
- f) Las cuentas deben establecerse de tal forma que reflejen efectivamente los resultados económicos y financieros de las operaciones de los programas.
- g) Debe permitir atender las necesidades básicas de información financiera para los planes y programas.



---

<sup>17</sup> Dichas características se analizan, proponen y desarrollan en el Documento de Contabilidad Pública y Ejecución del Presupuesto, ONU; (Nº 52 XVI. 3); Tomados de la Revista Trimestre Fiscal No. 11, INDETEC, 1981.

### **5.5.3.- Análisis, Usos y Aplicaciones de los Estados Financieros.<sup>18</sup>**

Uno de los fines primordiales de la contabilidad es proporcionar información de carácter financiero para la toma de decisiones que bien pueden corresponder al propio Tesorero o bien a otras autoridades de la administración municipal como pueden ser el Presidente Municipal o el propio Cabildo.

Dicha información se expresa o refleja fundamentalmente a través de los Estados Financieros que la propia contabilidad produce, siendo los más importantes los siguientes :

- Estado de Posición Financiera o Balance General.
- Estado de Resultados.
- Estado de Origen y Aplicación de Recursos.
- Estado Analítico de Ingresos.
- Estado del Ejercicio del Presupuesto.
- Estado de Deuda Pública.

#### *5.5.3.1.- Resultado de Posición Financiera o Balance General.*

Este estado financiero sirve como auxiliar a la administración, en los aspectos de gestión y comprobación. Se basa en la información e interpretación de los activos y pasivos.

#### *5.5.3.2.- Estado de Resultados.*

“Es el documento mediante el cual se muestra el resultado obtenido en un periodo determinado, como consecuencia del desarrollo de operaciones financieras. Se considera como un estado complementario del Estado de

---

18 Si se desea profundizar en este tema y ver algunos ejemplos numérico-esquemático de Estados Financieros Municipales, consúltese, entre otros documentos: “El Manual de Contabilidad Municipal,” Indetec 1996, así como “La Contabilidad Municipal” (Guía básica del curso) Indetec, 1990.



Posición Financiera, ya que además de reflejar el resultado del período, muestra la forma en que éste se ha obtenido.

Consta de dos apartados, en el primero se muestra el monto de los ingresos obtenidos, así como los importes de cada grupo general de los diversos tipos de ingresos que lo integran. En el segundo se reflejan los montos de los rubros generales en los que se concentran los importes de los distintos conceptos del gasto realizado, así como el total de dichos rubros; finalmente se muestra el total del resultado del periodo, derivando éste de la comparación de los montos de ambos apartados.”

#### *5.5.3.3.- Estado de Origen y Aplicación de Recursos.*

“Es el documento financiero que muestra los ingresos obtenidos en un período determinado, clasificados en atención a sus fuentes (Ley de Ingresos), así como la aplicación de éstos en los distintos conceptos del gasto, el que para fines de evaluación y control puede ser presentado adoptando las clasificaciones presupuestarias: por objeto del gasto, económica o administrativa”.

#### *5.5.3.4.- Estado Analítico de Ingresos.*

“Es el documento que tiene por objeto presentar a mayor detalle los ingresos percibidos en un período determinado. Muestra los montos totales de cada uno de los rubros generales de ingreso, así como la desagregación de éstos; permite además, su comparación con los ingresos estimados, así como sus diferencias.”

#### *5.5.3.5.- Estado del Ejercicio del Presupuesto.*

“Tiene como objeto informar sobre el estado que guarda el ejercicio presupuestal en relación con las autorizaciones, cuya estructura debe ser congruente con el orden que guarde el presupuesto de egresos autorizado.”



#### 5.5.3.6.- *Estado de Deuda Pública.*

“Documento que tiene por objeto MOSTRAR la situación que guardan los diferentes conceptos que integran la Deuda Pública. Muestra la evolución de estos rubros durante determinado período, partiendo con el saldo de inicio, el cual se modifica por los movimientos de incremento y autorización, realizados durante el lapso referido.

#### 5.5.4.- **Manejo Contable del Patrimonio.**

La actividad financiera comprende no solo al ingreso y al egreso, sino al patrimonio también. En este sentido resulta de capital importancia definir cómo y en qué medida, la contabilidad debe constituirse en un valioso auxiliar para el registro y control de los bienes patrimoniales del municipio.

Para tal efecto, al diseñar un sistema contable que comprenda bajo cierto rubro de cuentas, lo concerniente al patrimonio municipal, habrá que delimitar primeramente el tipo de bienes patrimoniales objeto de control contable; esto es importante, puesto que existen bienes que son invaluable por diversas razones; asimismo existen bienes de consumo inmediato sujetos a control mediante inventarios de almacén; en cambio, existen otros cuya característica primordial es su larga duración (ACTIVOS FIJOS: Equipo de transporte, maquinaria y equipo de oficina, terrenos, edificios, etc.); sin embargo, algunos de estos pueden encajar en el régimen de los bienes de dominio público debido a que son destinados a un servicio público, a que son de uso común, a que son insustituibles, o bien porque así lo determina la ley.

Los bienes de dominio público son, conforme a la ley, inalienables, imprescriptibles e inembargables, por tanto, el sistema contable que se opere habrá de considerar en su caso, solo aquellos bienes (activos fijos) que sí son susceptibles de pasar a los particulares con motivo de una enajenación, sin que para tal efecto se requiera de trámites excepcionales ante el Congreso Local.



Cabe señalar también, que el registro contable del patrimonio consideraría el manejo de “valores históricos” de los bienes, es decir, no habría necesidad de incorporar al sistema, elementos tales como la depreciación de los bienes, actualización de valores, etc; toda vez que a la administración central del municipio por ley no se le obliga fiscalmente a que tenga que realizar operaciones de deducibilidad de impuestos; si tiene la obligación fiscal de aceptar el traslado de impuestos; y de pagarlos en su caso; pero no tiene derecho al acreditamiento con motivo de la función fundamental de derecho público que desarrolla.

#### **5.5.5.- Manejo Contable de Recursos Federales y Estatales.**

El registro contable de las operaciones que correspondan al manejo de recursos federales y/o estatales, habrá de realizarse en los términos del Sistema de Contabilidad Municipal, mismo que debe incorporar a aquellos criterios, bases y normas técnico-contables que exija la normatividad de esos ámbitos de gobierno.

#### **5.5.6.- Control Contable del Presupuesto (Ingreso-Gasto)**

El ejercicio del presupuesto municipal en lo concerniente al ingreso y gasto, no solamente es objeto de control financiero y físico-programático por parte de autoridades internas (Tesorero, Presidente Municipal, Contraloría, Cabildo) y externas (Congreso del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda) y del ayuntamiento, sino que también es objeto de “CONTROL CONTABLE”.

El Control Contable que se ejerce sobre el presupuesto, parte precisamente de la información que arroja la contabilidad municipal. Dicho control debe permitir fundamentalmente la COMPROBACION DE LAS OPERACIONES DE INGRESOS Y GASTOS efectuados en un período determinado.

En este concepto, el sistema contable del municipio debe constituirse en el soporte principal que permita al Tesorero Municipal:

- Comprobar documentalmente los ingresos y gastos del municipio.



- Darse cuenta de la evolución y comportamiento de las partidas presupuestales autorizadas.
- Comparar su presupuesto de ingresos contra los ingresos reales obtenidos.
- Sugerir modificaciones al presupuesto.
- Analizar la situación financiera ingreso-gasto del municipio.
- Tomar decisiones con respecto a los asuntos hacendarios de su competencia.

### **5.6.- EN MATERIA DE CUENTA PUBLICA.**

Una de las obligaciones hacendarias más importante que tienen los ayuntamientos, es aquella que consiste en presentar sus cuentas públicas ante los Congresos Locales para efectos de su revisión y sanción correspondiente según lo marca el último párrafo de la fracción IV de Artículo 115 Constitucional.

La cuenta pública refleja fundamentalmente los resultados de la gestión financiera desarrollada en un ejercicio fiscal determinado, la forma en que dichos resultados se lograron, así como la comprobación de las operaciones financieras ( de ingresos, egresos, deuda y patrimonio ) realizadas.

Conforme a lo anterior, es obvio el papel central que desempeña el Tesorero Municipal en la formulación e integración de las cuentas públicas del municipio; de hecho, la propia legislación local de los Ayuntamientos de todas las entidades federativas son coincidentes en señalar al Tesorero Municipal como el responsable de elaborar dicho documento financiero.

En virtud de lo anterior y pretendiendo ser acorde a los propósitos de este trabajo, en los subsiguientes puntos, se describirán brevemente algunos de los principales aspectos que tienen que ver con la conceptualización, objetivos o características de la Cuenta Pública Municipal, con la normatividad que la rige, con su estructura y presentación, así como con los procesos de revisión y aprobación tanto interna (Cabildo Municipal) como externa (Congreso Local).



### 5.6.1.- Concepto, Objetivos y Características.

#### CONCEPTO DE CUENTA PÚBLICA:

Es el documento financiero que refleja las operaciones y los resultados del quehacer hacendario municipal; dicho documento comprende además, toda aquella información y documentación que permite el análisis, la evaluación, la comprobación y la justificación misma del comportamiento habido en el desarrollo de la actividad financiera del municipio.

#### OBJETIVOS:

- Presentar los resultados de la actividad financiera desarrollada en un ejercicio fiscal o en un período determinado.
- Comprobar documentalmente las operaciones financieras realizadas.
- Fundamentar y justificar las acciones comprendidas en materia hacendaria, así como los resultados obtenidos.
- Informar al habitante a través de sus representantes en el Congreso, sobre el manejo y destino de sus recursos.
- Describir el entorno socio-urbanístico, económico, financiero y político en que se desarrolló la administración hacendaria municipal.

#### CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR LA CUENTA PÚBLICA:



De Orden  
Jurídico:



- Debe fundamentar su formulación y presentación.
- Debe mostrar que las operaciones financieras se realizaron conforme a las disposiciones legales.

**De Orden Contable:**



- Debe expresar amplia y detalladamente los resultados de la actividad financiera municipal.
- Debe estar soportada por todos los documentos comprobatorios de las operaciones financieras realizadas.
- Debe mostrar la congruencia de los presupuestos de ingresos y egresos autorizados y ejercidos.
- Debe facilitar las labores y de su órgano técnico revisor. (Contaduría Mayor).
- Otras.

**De Orden Administrativo**



- Debe señalar los logros y limitaciones del programa de trabajo realizado.
- Debe mostrar la congruencia del ejercicio físico-financiero del Programa General de Trabajo Municipal desarrollado en el año.
- Debe precisar cuáles fueron los lineamientos, políticas, sistemas y procedimientos de carácter administrativo-interno que se implementaron por un mayor desarrollo de la actividad financiera.

**5.6.2.- Disposiciones Jurídicas que Fundamentan y Regulan a las Cuentas Públicas.**

**CONSTITUCION POLITICA GENERAL.**

El último párrafo de la Fracción IV del Artículo 115 constituye el fundamento legal máximo que obliga a los municipio a presentar ante las Legislaturas Locales, sus cuentas públicas, para efectos de su revisión y sanción correspondiente.



## PORTE 5

Asimismo, la propia Fracción IV de ese artículo aunada a lo que establece la Fracción II del propio postulado constitucional, define y precisa los aspectos fundamentales de la hacienda pública de este nivel de gobierno, pues tratan lo relativo al ingreso, al gasto, al patrimonio y a la libre administración de la hacienda municipal.

### CONSTITUCION POLITICA LOCAL.

Generalmente en uno de sus apartados consigna las facultades que se confieren al Poder Legislativo en cuanto a la revisión de las cuentas públicas y demás aspectos relacionados con los mismos.

En su apartado relativo a los municipios, establece básicamente lo mismo que se precisa en la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional.

### LEY ORGANICA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.

Normalmente estos ordenamientos legales facultan a la Legislatura Local para:

- Revisar y sancionar las cuentas públicas que deben rendir los ayuntamientos.
- Solicitar a los Ayuntamientos la información comprobatoria necesaria para una mejor revisión, comprensión y evaluación del manejo de las finanzas municipales.
- Contar con un órgano de apoyo técnico ( Contaduría Mayor de Hacienda ) que le auxilie en la revisión de las cuentas públicas e iniciativas de las leyes fiscales municipales y estatales.

### LEY ORGANICA Y/O REGLAMENTARIA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Este ordenamiento legal faculta a la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, para revisar las cuentas públicas y para rendir un informe sobre los



resultados de las revisiones a la Comisión Legislativa correspondiente; además:

- Establece en términos generales en qué consiste y qué debe contener la Cuenta Pública.
- Regula las funciones de revisión de cuentas (verificación contable y física, compulsas, auditoría al patrimonio, etc.)
- Regula las funciones relativas al análisis e interpretación del contenido de la cuenta.
- Faculta a la Contaduría para que ésta promueva ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

#### LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Esta ley regula la estructura y funcionamiento de los Ayuntamientos; pero para nuestros efectos cabe señalar que es el ordenamiento local principal que define tanto lo relativo al patrimonio como la integración y conformación de la hacienda pública de este nivel de gobierno, precisando además, quiénes son autoridades del Ayuntamiento y cuáles sus facultades; de manera expresa señalan las atribuciones (facultades y obligaciones) del Tesorero Municipal, indicando que es responsabilidad de éste, formular y presentar las cuentas públicas en los términos y plazos que establece la ley.

#### LEYES FISCALES MUNICIPALES

Las leyes de hacienda y de ingresos municipales así como el presupuesto de egresos que anualmente aprueban los Ayuntamientos, constituyen la base normativa fiscal a que debe sujetarse el quehacer hacendario municipal; por tal motivo, la cuenta pública debe reflejar que la actividad financiera realizada en un ejercicio fiscal o período determinado, se ajustó cabalmente a tales ordenamientos.

#### **5.6.3.- Estructura y Presentación de una Cuenta Pública.**

De acuerdo con los objetivos que se pretenden con la cuenta pública anual,



es recomendable que la integración y presentación de dicho documento contemple un apartado en donde se precisen las bases normativas que la sustentan y regulan, otro en donde se describan las condiciones políticas, económicas y sociales en que se desarrolló el ejercicio financiero municipal, y otro más, en donde en forma amplia y detallada se exprese cuantitativamente todo lo concerniente al manejo hacendario municipal; es decir, a los resultados del ingreso, del gasto, de la deuda y del patrimonio público.

En el documento La Cuenta Pública Municipal - Guía Básica del Curso - elaborado por el Indetec en 1990, se explica y precisa el contenido fundamental de los apartados antes enunciados.

#### **5.6.4.- Formulación de la Cuenta Pública.**

El proceso de la formulación de la Cuenta Pública Anual comprende generalmente tres etapas : 1) Recopilación y Sistematización de Información; 2) Elaboración de Anexos, y 3) Integración y Presentación de la Cuenta.

Las actividades principales que comprende cada una de estas etapas, son:



##### **1) Recopilación y Sistematización de la Información**

##### **ACTIVIDADES PRINCIPALES**

1. Captación (recopilación) de información hacendaria y programática.
2. Ordenación de la información de acuerdo a su tipo y al orden cronológico en que se suscitaron las operaciones correspondientes.
3. Clasificación y análisis de la información para detectar los aspectos más relativos que habrán de incorporarse a la cuenta pública.

**2) Elaboración de Anexos**

PRINCIPALES ANEXOS, GRAFICAS Y CUADROS ESTADISTICOS:

- Resumen de ingresos totales.
- Resumen de ingresos derivados por cada rubro de ingresos (Impuestos, Derechos, . . . ).
- Análisis presupuestario de ingresos.
- Resumen del Gasto Total.
- Resumen del Gasto por Capítulo Presupuestal, por Programa o por ficaciones que se manejen).
  
- Análisis Presupuestario del egreso.
- Análisis de las Partidas ejercidas más significativas.
- Estado de Origen y Aplicación de Recursos del Ejercicio Fiscal.
- Relación de las Obras Públicas Ejecutadas.
- Descripción de los Principales Bienes cuyo Gasto de Inversión permit ) atender necesidades de servicios.
- Estado de Deuda Pública.
- Estado de Posición Financiera.
- Otros.

**3) Integración y Presentación de la Cuenta**

REDACCION QUE DESCRIBA, RELACIONE O INCORPORE EN SU CASO:

- El entorno socio-económico en que se desarrolló el manejo de las
  
- Las Principales Políticas Federales y las variables económicas que impactaron en el ejercicio financiero del municipio.
- Los resultados generales que se alcanzaron con el ejercicio del presupuesto, así como las causas que los originaron.
- Los anexos, gráficas y cuadros estadísticos que muestran los resultados cuantitativos de las operaciones financieras realizadas.
- Los anexos referentes a la documentación comprobatoria que se agrega por separado al documento.

**5.6.5.- Proceso de Revisión y Aprobación de la Cuenta Pública.**

Una vez que el Tesorero Municipal ha formulado la Cuenta Pública (Anual), la presenta ante el C. Presidente Municipal para su revisión y consideración; en esta fase, el Presidente podrá redefinir algunos aspectos relacionados con la presentación y justificación de la cuenta, e incluso podrá solicitarle al Tesorero, proceda a efectuar correcciones o complementaciones que estime pertinente.

Habiéndose ajustado la presentación de la cuenta pública a los términos legales existentes así como a los lineamientos del Presidente Municipal, éste procederá a remitir dicho documento ante los órganos competentes para su revisión y sanción correspondiente; siendo dichos órganos, en lo interno el Cabildo Municipal, y en lo externo el H. Congreso del Estado.



PARTE 5

El proceso de aprobación interna normalmente se da conforme se indica en el esquema siguiente :

**PROCESO ADMINISTRATIVO O INTERNO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL.**

<b>DEPENDENCIA U ORGANODEL AYUNTAMIENTO.</b>	<b>FUNCIONES</b>
TESORERIA	FORMULA LA CUENTA PÚBLICA Y LA SOMETE A CONSIDERACIONES DEL C. PRESIDENTE MUNICIPAL.
PRESIDENCIA MUNICIPAL	EXAMINA LA CUENTA, ORDENA ENMIENDAS Y PRESENTA EL DOCUMENTO AL CABILDO.
CABILDO	SE RECIBE DOCUMENTO Y SE TURNA A LA COMISION EDILICIA CORRESPONDIENTE.
COMISION EDILICIA	ANALIZA, REvisa Y EVALUA LA CUENTA PÚBLICA Y EMITE DICTAMEN QUE SOMETE A LA CONSIDERACION DEL CABILDO.
CABILDO	EL CABILDO EN PLENO ANALIZA, DISCUTE Y EVALUA TANTO EL DICTAMEN DE LA COMISION EDILICIA COMO EL PROPIO DOCUMENTO DE CUENTA PÚBLICA; EN CASO DE SU APROBACION, EMITE EL ACUERDO DE CABILDO CORRESPONDIENTE.

El proceso legislativo o externo de aprobación de la cuenta pública implica también (como en el caso anterior) el desarrollo de actividades de revisión, análisis y evaluación de dicho documento financiero-hacendario; sin embargo, en este caso, la tarea técnico-legislativa correspondiente, se realiza a través de tres grandes etapas:



## EL QUEHACER HACENDARIO DEL TESORERO MUNICIPAL

<b>1ª Etapa</b> (Contaduría Mayor de Hacienda )	⇒	Revisión y Análisis por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda. <ul style="list-style-type: none"><li>•) Se realizan trabajos de auditoría CONTABLE.</li><li>•) Se realizan trabajos de auditoría al PATRIMONIO.</li><li>•) Se realizan trabajos de auditoría a la OBRA PUBLICA.</li><li>•) Se emite un pliego de observaciones y recomendaciones.</li><li>•) Se emite dictamen de auditoría.</li></ul>
<b>2ª Etapa</b> (Comisión Legislativa ).	⇒	Revisión, Análisis y Evaluación por parte de la Comisión Legislativa que corresponda en cada entidad. <ul style="list-style-type: none"><li>a) Se revisa y analiza el dictamen de auditoría y se contrasta con el documento de cuenta pública.</li><li>b) Emite Dictamen (si éste es aprobatorio, prácticamente se convierte en la iniciativa de Decreto de Aprobación de la cuenta correspondiente.</li></ul>
<b>3ª Etapa</b> (Asamblea General del H. Congreso Local).	⇒	Analiza, Discute y Evalúa: El Dictamen de Auditoría, así como el Dictamen de la Comisión Legislativa y en su caso aprueba la Cuenta Pública emitiendo el decreto respectivo, para luego turnarlo al ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente.

### 5.6.6.- Responsabilidades del Tesorero Municipal.

Sin duda alguna, la Cuenta Pública constituye el principal instrumento que permite evaluar el manejo hacendario municipal llevado a cabo en un ejercicio fiscal determinado, y en donde lleva un papel determinante, la figura del Tesorero Municipal. Dicho funcionario tiene una gran responsabilidad en la materia toda vez que :

- Es el responsable principal del manejo de las finanzas municipales.
- Es el responsable de formular la cuenta pública.
- Es el responsable de cuidar que las operaciones del gasto se ajusten al presupuesto de egresos autorizado.
- Es el responsable de recaudar los ingresos con base a lo que al efecto establezcan las leyes fiscales correspondientes.
- Es el responsable de comprobar documentalmente y en términos de ley: la captación de ingresos, el ejercicio del gasto, el manejo de la deuda pública y la integración y actualización de los inventarios patrimoniales.



- Es el responsable de responder a las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda con respecto a la cuenta pública.

Cabe señalar que no obstante sea aprobada (por el H. Congreso Local) la cuenta pública de un Municipio, la responsabilidad del Tesorero (si es que da lugar a ello) no se libera en todo su contexto con el finiquito que hubiese extendido la Contaduría Mayor de Hacienda, pues dicho funcionario (al igual que otros) puede ser objeto no solo de responsabilidades administrativas, sino también de índole político, civil y penal, en cuyo caso su sanción y prescripción se da conforme a las leyes de la materia. (Ver punto 6.3.).

### **5.7.- EN MATERIA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.**

La organización puede definirse como “el proceso para identificar y agrupar el trabajo que ha de hacerse, definir y delegar las obligaciones y la autoridad, y establecer relaciones con el fin de hacer posible que las personas trabajen juntas del modo más efectivo”.<sup>19</sup>

En este contexto, la organización no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el fin. De esta manera, para alcanzar los fines de la administración hacendaria (en materia de ingresos, egresos, patrimonio y deuda), es necesario que el Tesorero Municipal defina para la dependencia a su cargo, una adecuada estructura organizacional, que le permita orientar, ejecutar y regular las diversas funciones y actividades hacendarias que por naturaleza (y conforme lo establece la ley) son de su competencia.

Con base en lo anterior, y de acuerdo con los propósitos de este trabajo, en los puntos subsiguientes se abordará en forma breve, lo relativo a los elementos que deben considerarse en la definición de una estructura organizacional adecuada para la Tesorería, a los tipos de organización

---

<sup>19</sup> Programa de Adiestramiento para Analistas de Sistemas de Procesamiento Automático de Datos. Modulo II : ORGANIZACION , METODOS Y DIRECCIÓN. Méx. Edit. Diana, 1978, pág. 108.



administrativa que pueden adoptarse, así como a la importancia de contar con manuales de organización y de procedimientos operativos en el ámbito hacendario municipal.

### **5.7.1.- Consideraciones para la Determinación de una Estructura Organizacional Adecuada.**

La organización de la Tesorería de cada Municipio debe obedecer a sus propias particularidades, ya que difícilmente puede plantearse un tipo de organización hacendaria uniforme para todos los municipios del país. En cualquier caso, la estructura del órgano hacendario municipal (Treasurería) debe permitir: A) Captar correcta y oportunamente los ingresos a que tiene derecho a percibir el municipio; B) Manejar correctamente el gasto público, en base a los presupuestos autorizados y a la disponibilidad de los recursos financieros; C) Administrar adecuadamente los bienes patrimoniales, y D) Manejar la deuda pública en base a las disposiciones legales existentes.

En virtud de lo anterior, para definir la estructura orgánica de una Tesorería se considera conveniente tomar en cuenta, como mínimo los siguientes aspectos:

- Tamaño e importancia del municipio.
- Número de habitantes.
- Volumen de operaciones financieras que se realizan cada determinado período.
- Presupuesto que se maneja.
- No. de contribuyentes.

Además de lo anterior, resulta de suma importancia (para el logro de los objetivos de la Tesorería) que cuando se analice y diseñe o rediseñe una estructura organizacional, se observen en los principios básicos (normas generalmente aceptadas) que los especialistas han venido identificando en el estudio y desarrollo de la teoría organizacional.



Algunos de esos principios son:<sup>20</sup>

- Principio de Unidad de Objetivos.- Cada parte de la organización debe contribuir a alcanzar el objetivo u objetivos de la institución.
- Principio de Especialización.- El trabajo de una persona debe limitarse a una función específica.
- Principio de Unidad de Dirección.- Es conveniente que exista una autoridad para cada grupo de actividades que tienen un objetivo común.
- Principio de Autoridad y Responsabilidad.- La autoridad y responsabilidad deben ser correlativas.
- Principio de División del Trabajo.- Implica dividir y agrupar las actividades de la institución, de modo que contribuyan mejor a lograr los objetivos de la misma.
- Principio de Delegación.- Cada decisión debe ser delegada al nivel competente más bajo posible.
- Principio del Alcance de la Dirección.- Hay un límite al número de personas que un individuo puede dirigir de modo efectivo.
- Principio de Equilibrio.- Varias de las partes de la organización deben estar equilibradas; asimismo, no debe dársele excesiva importancia a una función a expensas de las otras.
- Principio de flexibilidad.- La organización debe permitir - con un mínimo de obstáculo - su adaptación a la dinámica del medio en que se desenvuelve.

### 5.7.2.- Tipos de Organización Administrativa.

En el ámbito de las administraciones hacendarias municipales generalmente se observan dos tipos de organizaciones : 1) Por funciones, y 2) Por servicios (por impuestos, por tipos de gasto; por tipo de bienes patrimoniales, etc.)

---

<sup>20</sup> Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal. Modulo IX "LA ORGANIZACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL" INDETEC 1990.

Las características principales de estos dos tipos de organización, son entre otras, las que se indican a continuación:

<b>ORGANIZACION POR FUNCIONES</b> <b>Características:</b>	<b>ORGANIZACION POR SERVICIOS</b> <b>Características:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la especialización de las funciones hacendarias.</li> <li>• Facilita la coordinación dentro de la función.</li> <li>• Fomenta la Economía de las operaciones.</li> <li>• Permite establecer en forma ágil canales de información entre los diferentes sistemas.</li> <li>• Permiten un crecimiento piramidal (horizontal y vertical) de la organización.</li> <li>• Flexibilidad económica.</li> <li>• Su funcionamiento u operación es suficientemente flexible o adaptable a los cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración integral de cada fuente de ingresos.</li> <li>• Se logra mayor especialización de funciones; pero relacionadas solo con un tipo de ingreso o gasto.</li> <li>• Facilita la identificación de unidades que tienen a su cargo la administración de determinada fuente de ingresos o de distintos conceptos de gasto.</li> <li>• Propicia la duplicidad de funciones.</li> <li>• No se logra la especialización por funciones de manera integral.</li> <li>• Desaprovechamiento de la información generada de actividades de la misma naturaleza.</li> <li>• Propicia la elevación de costos de administración.</li> </ul>

### **5.7.3.- Elaboración y Estructura Básica de un Manual de Organización para la Tesorería Municipal.**

Un manual de organización para la Tesorería, debe ofrecer una completa información acerca de la estructura y funciones de la misma; precisar sus objetivos, identificar a las autoridades y describir los asuntos (obligaciones y funciones) correspondientes a cada puesto (titular de cada área). Dichos manuales, preparados adecuadamente, permiten conocer y entender mejor la delimitación de responsabilidades de cada puesto, sus requisitos, así como las relaciones entre ellos.

### **5.7.4.- Elaboración y Estructura Básica de los Manuales de Procedimientos Operativos.**

En el ámbito hacendario municipal es notorio y hasta cierto punto común,



la ausencia de manuales de procedimientos operativos que permitan a los servidores públicos adscritos a la Tesorería, desempeñar con mayor atingencia las funciones, actividades y tareas que tienen encomendadas y que desempeñan para alcanzar (o coadyuvar a lograr) determinado objetivo.

“El manual de procedimientos constituye un conjunto de instructivos, orientaciones y recomendaciones útiles para llevar a cabo un proceso administrativo de trabajo, a fin de que éste se realice de manera uniforme y con un alto índice de productividad en la utilización de los recursos. El manual de procedimientos debe contener:

1. Una introducción que incluya los motivos de su elaboración.
2. Disposiciones legales en que se apoya el procedimiento descrito.
3. Objetivos.
4. Políticas.
5. Organigrama.
6. Actividades básicas y secundarias.
7. Catálogo de formularios y modelos de documentos.
8. Relación de procedimientos contenidos en el manual.<sup>21</sup>

#### **5.8.- EN MATERIA DE INFORMATICA.**

Hoy en día, la administración hacendaria requiere de adecuar sus sistemas de información a las necesidades de modernización y simplicación de sus procesos administrativos relacionados con los servicios que proporciona a la propia administración pública como a los contribuyentes.

Para lograr lo anterior, es conveniente que el Tesorero Municipal conozca en forma clara y precisa qué son los sistemas de información, qué elementos los constituyen, qué servicios proporcionan (para identificar usos y aplicaciones en el ámbito hacendario), qué problemas plantean,



---

21 Manual de Administración Municipal.- Agustín Montaña; Edit. Trillas 1985, pág. 131.

qué exigencias representan y, sobre todo, qué alternativas se tienen para su diseño e implantación.

Congruente con lo anterior, en los puntos subsiguientes habremos de señalar algunas definiciones generales en materia de informática; también se precisarán algunos de sus usos y aplicaciones más importantes en el ámbito hacendario. Finalmente se indicarán algunos aspectos que deben considerarse previamente a la implantación de un sistema de información automatizada (sistema de cómputo).

### **5.8.1.- Definiciones Generales.**

¿ Qué es un sistema de información ?

Es un conjunto de procedimientos diseñados y creados para coleccionar, almacenar, manejar y exhibir información para respaldar las decisiones y responsabilidades de la administración, el cual es operado y mantenido por un conjunto de personas a través de equipos previamente seleccionados.

¿ Qué es un programa de Computadora ?

Es un conjunto de instrucciones y rutinas escritas secuencialmente, que indican a la computadora qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo; también se le conoce como SOFTWARE, el cual se puede clasificar de varias formas entre las que destacan : Software del equipo, software comercial, software de base de datos, y software del usuario.

¿ Que son los Archivos y las Bases de Datos ?

En las computadoras, los datos se organizan mediante archivos, registros y campos; por ejemplo, el archivo de los contribuyentes del impuesto predial (padrón), el registro son los contribuyentes individuales, y los campos son los datos específicos del contribuyente, v. gr. La cuenta predial.

Una base de datos es un conjunto de archivos relacionados entre sí, a través



de un campo en común, como puede ser la clave del RFC o la Cuenta Predial.

¿Cuáles son los elementos operacionales de un sistema de información ?

Los elementos operacionales de un sistema de información, son sus componentes físicos, las funciones de procesamiento que realizan dichos componentes, los esquemas de procesamiento y los resultados que el sistema da a los usuarios.

Los componentes físicos son :

- Configuración del equipo (HARDWARE)
- Programas (SOFTWARE)
- Archivos y base de datos.
- Documentación.
- Recursos Humanos.

Las funciones de procesamiento son :

- Procesamiento de transacciones.
- Procesamiento de consultas y reportes.
- Procesamiento en línea.
- Procesamiento en lote.

Esquemas de Procesamiento:

- Sistema central.
- Sistema descentralizado.
- Sistema distribuido.

Resultados a usuarios:

- Documentos de Transacciones.
- Consultas a pantalla.
- Reportes planeados.



- Reportes especiales.
- Otros.

### **5.8.2.- Usos y Aplicaciones de la Informática en el Ambito Hacendario.**

El uso o la aplicación que se le puede dar a la informática en el ámbito hacendario municipal, es muy basto, y prácticamente depende: a) De la capacidad y calidad del equipo tecnológico (de cómputo) con que se cuenta; b) De la experiencia y capacidad técnica del personal responsable de la función (incluyendo al personal que diseñe y desarrolle los diversos programas de cómputo aplicados a las funciones hacendarias; y c) Del orden y correcto desarrollo de los sistemas y procedimientos operativo-administrativos que se vienen realizando en forma manual y/o mecanizada.

De manera anunciativa y no limitativa, encontramos que los principales usos y aplicaciones de la informática en el ámbito hacendario municipal, son:

- Desarrollo de sistemas de contabilidad.
- Desarrollo de sistemas de ejercicio y control presupuestal.
- Desarrollo de sistemas de control patrimonial (integración y actualización de inventarios).
- Desarrollo de sistema de nóminas.
- Desarrollo de sistemas de recaudación y cobranza.
- Desarrollo de sistemas de verificación fiscal automatizada.
- Desarrollo de sistemas de proyección de ingresos.
- Desarrollo de sistemas de información estadística.

### **5.8.3.- Actividades de la Función de Informática.<sup>22</sup>**

Las actividades y tareas principales que comprende el desarrollo de la función informática, son :

<sup>22</sup> La definición y descripción de dichas actividades se puede consultar en el módulo VII del Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal. Indetec 1990. P-227 y s.



- PLANEACION DEL SISTEMA:**
- Detección de necesidades de sistematización.
  - Análisis del sistema administrativo actual.
  - Definición de funciones a sistematizar.
  - Definición de objetivos y políticas.
  - Programación del desarrollo del sistema.
  - Análisis funcional y de factibilidad.

- DESARROLLO DEL SISTEMA**
- Diseño general del sistema.
  - Diseño técnico del sistema.
  - Definición de especificaciones de programación.
  - Planeación del desarrollo de programas y organización de recursos humanos y técnicos.
  - Formulación de documentación del sistema.

- IMPLEMENTACION DEL SISTEMA:**
- Entrenamiento y capacitación del personal.
  - Instalación del sistema.
  - Prueba y validación del sistema.
  - Adecuaciones o reorganización admva.

- OPERACION DEL SISTEMA:**
- Programación de cargas de trabajo.
  - Organización de la información fuente.
  - Captura y validación de la información.
  - Resguardo de la información fuente.
  - Obtención de reportes y listados.
  - Resguardo y control de archivos de datos.



- Registro y control de incidencias en proceso.
- MANTENIMIENTO A PROGRAMAS:**
- Análisis de errores en procesos y programas.
  - Instalación de programas modificados.
  - Modificación de la documentación del sistema.
- MANTENIMIENTO DEL EQUIPO:**
- Mantenimiento de la operación de equipos.
  - Registro y control de incidencias del equipo.
  - Análisis y evolución de nueva tecnología.

#### **5.8.4.- Consideraciones previas a la Implantación de un Sistema de Información Automatizada (Cómputo).**

En aquellas Tesorerías Municipales donde aún no cuentan con sistemas de información automatizada (cómputo) y se pretenda incorporarlos, es recomendable que previamente a dicha decisión se examinen y respondan las siguientes interrogantes :

¿ El volumen de operaciones hacendarias es lo suficientemente importante como para apoyarse en sistemas computacionales ?

¿ Se está consciente de que el costo de los sistemas implica:

- Costo de adquisición del equipo.
- Costo de mantenimiento y actualización del equipo.
- Costo (sueldos) de personal técnico-profesional

¿ Se cuenta o se puede contar con personal calificado?



PARTE 5

¿Se conocen las características, ventajas y desventajas de las distintas marcas y equipos de cómputo que podrían responder a las necesidades de información del municipio?

¿Los procedimientos operativos manuales están dando resultado.



## PARTE 6

# ENTREGA DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

Las actividades que comprende la entrega de una Tesorería, significan para las autoridades hacendarias (Tesorero) salientes, cumplir con las disposiciones legales vigentes, y liberarse de responsabilidades administrativas respecto del acto de transmisión y de la materia (Bienes, Fondos y Valores, inventarios y documentación oficial en general) que el mismo implica.

Con la entrega de una Tesorería, culmina propiamente la labor del Tesorero al frente de la hacienda municipal que le tocó administrar.

Las actividades principales, que con relación a dicho acto o proceso, realiza el Tesorero, se identifican a través de dos grandes fases: una previa a la entrega, y otra al momento de la entrega.

A continuación se describirán brevemente las acciones que, normalmente, tendría que realizar el Tesorero, en éstas dos fases del proceso de entrega de dicha dependencia.

Además de lo anterior, y como punto final al documento, habrán de señalarse algunas acciones legales y administrativas que tienen que ver con la prescripción o extinción de las responsabilidades de dicho funcionario público.



## **6.1.- FASE PREVIA A LA ENTREGA DE UNA TESORERÍA.**

En esta fase se identifican dos tipos de funciones que debe realizar el Tesorero Municipal: uno, que comprende a aquellas actividades orientadas a preparar y tener lista toda la información documental de carácter financiero, contable, fiscal, administrativo y legal que concierne a la hacienda pública, así como a los bienes y valores que serán objeto de la entrega; y otro, en donde las actividades a realizar tienen por objeto dar cumplimiento a las formalidades y ordenamientos legales vigentes.

En los puntos subsiguientes se presenta una síntesis de las actividades que comprende esta fase de la entrega de una Tesorería.

### **6.1.1.- Determinación de los Lineamientos, Criterios y Formatos.**

Es conveniente, que unos seis o tres meses antes de la entrega, el Tesorero Municipal envíe un memorándum a todos los jefes de área adscritos a la Tesorería, en donde les indique la necesidad de que vayan preparando la información y recursos que, de sus respectivas áreas, serán objeto de entrega a las autoridades hacendarias entrantes.

En dicho “memo” habrá de indicarse la forma de presentar la información, el orden que debe guardar, así como el número de tantos (original y copias) que será necesario presentar y tener listos, para cuando ocurra el momento preciso de cambio.

También es conveniente que el Tesorero Municipal proporcione a los Jefes de área que dependan de él, los formatos necesarios para presentar la información en los términos y plazos establecidos.

### **6.1.2.- Capacitación.**

Dado lo trascendental y delicado del acto de entrega-recepción de una Tesorería, sería recomendable que las autoridades hacendarias municipales salientes (o incluso la Contaduría Mayor) promovieran un curso de



## PARTE 6

capacitación a los funcionarios y servidores públicos que habrán de involucrarse necesariamente en dicho acto.<sup>1</sup>

El curso en cuestión permitiría entre otras cosas :

- Conocer a fondo el proceso general de entrega-recepción de una Tesorería Municipal.
- Conocer las responsabilidades que se tienen conforme a la ley.
- Conocer íntegramente todo aquello que formará parte del proceso.
- Despejar dudas de los servidores públicos involucrados.
- Detectar a tiempo (y corregir, en su caso) problemas existentes con relación a la preparación de la información y bienes que serán objeto de la entrega-recepción.
- Conocer el marco legal que fundamenta y sustenta a dicho acto y a todo lo que a él concierne.

### **6.1.3.- Determinación de las Personas que intervendrán en la Entrega.**

Con base en la estructura organizacional que tiene la Tesorería, y de acuerdo a la información y tipo de bienes que la dependencia maneja, el Tesorero debe identificar a los principales responsables de área (Directores de Ingresos, de Egresos, de Contabilidad, de Patrimonio, etc.), que habrán de intervenir en la entrega de sus propias áreas; lo cual comprenderá los recursos humanos, los bienes adscritos a las mismas, así como de la información, documentación y asuntos hacendarios de su competencia.

Cuando se trata de Ayuntamientos grandes o de estructuras administrativas complejas, es conveniente que el Presidente Municipal o Cabildo, constituya un Comité o Comisión que se encargue especialmente de llevar

---

<sup>1</sup> El INDETEC cuenta con material adecuado para llevar a cabo un curso sobre dicha temática. El objetivo, la mecánica y demás aspectos relativos al curso que el Instituto ofrece en materia de entrega-recepción de una Tesorería Municipal, se contempla en el programa de servicios que año con año se envía a las Secretarías de Finanzas de los Estados.



a cabo todas las acciones necesarias para entregar, en términos de ley, la administración municipal en su conjunto y, en particular, la Tesorería Municipal.

#### **6.1.4.- Preparación de la Información y Documentación que será Objeto de la Entrega.**

La función más importante que debe realizar el Tesorero Municipal antes del cambio administrativo, consiste en preparar la información, documentación, bienes y valores que serán objeto de la entrega de la hacienda pública (Tesorería Municipal).

En condiciones normales se sugiere que las funciones relativas a la preparación de todo aquello que será objeto de la entrega, se empiecen a desarrollar, cuando menos seis meses antes de la fecha del acto de entrega-recepción.

La preparación de la entrega de la Tesorería implica :

- Que se actualice (a la fecha de cambio) el inventario de bienes patrimoniales.
- Que se prepare un informe sobre los bienes patrimoniales (del municipio) y su administración. Es recomendable que dicho informe contemple como mínimo los siguientes aspectos :
  - Metas y objetivos que se plantearon al inicio de la administración, sus alcances y sus desviaciones.
  - Políticas que se instrumentaron con relación a la administración del patrimonio, concretamente en lo referente a su acrecentamiento, uso o aprovechamiento, control, etc.
  - El estado que guardan los expedientes de los bienes del municipio, en especial aquellos cuya documentación todavía está en proceso de complementación.



## PARTE 6

- La descripción de las principales adquisiciones de bienes, así como el uso o destino de los mismos.
- Que se prepare un informe sobre la situación financiera en general, que precise el estado en que se encuentran las áreas del municipio, los presupuestos ejercidos, y sus principales logros y políticas instrumentadas en la ejecución de los mismos.
- Que se prepare un informe que describa el material documental que forma parte de la entrega, sus características, y su estado de conservación.
- Este informe habrá de indicar lo relativo a la papelería y sellos oficiales, a los padrones fiscales, a los expedientes de personal, a los convenios de colaboración administrativa que hubiese celebrado el municipio, a los expedientes de obra pública, de proveedores, a las cuentas públicas remitidas (o pendientes de remitir) al Congreso del Estado, etc.
- Que se recaben las autorizaciones pendientes de obtener, y que tienen que ver con el manejo de los asuntos hacendarios. Dichas autorizaciones pueden ser: Decretos o Acuerdos del Congreso, Acuerdos del Cabildo, del Ejecutivo del Estado, de Funcionarios Municipales (Presidente Municipal, Síndico, Secretario General del Ayuntamiento, entre otros).

### **6.1.5.- Cumplimentación de Formalidades y de Ordenamientos Legales.**

Este aspecto involucra actividades previas al cambio administrativo, y actividades que se desarrollan durante el proceso de cambio propiamente dicho. En este breve espacio abordaremos precisamente ambas actividades.

Por principio de cuentas, cabe señalar que el Tesorero Municipal saliente,



al preparar la entrega de la Tesorería, debe observar el cumplimiento de formalidades que indique la Constitución política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, o cualquier otro ordenamiento jurídico-normativo que regule el proceso de entrega y recepción de la hacienda pública de este nivel de gobierno.

Incluso, a falta de disposición expresa, el cumplimiento de formalidades para facilitar el cambio administrativo, debe obedecer a razones de ética profesional.

Las formalidades que habría que observar para facilitar y hacer más transparente el proceso de cambio, son principalmente las siguientes :

- Notificar a quienes intervendrán en el acto, los lugares y la fecha en que se llevará el evento de cambio administrativo.
- Estar presente en el lugar y horario señalados.
- Informar y explicar amplia y detalladamente sobre el estado que guarda la hacienda pública del municipio.
- Aclarar, complementar y corregir en su caso, las dudas e inconsistencias detectadas o presentadas durante el desarrollo del evento.
- Firmar las actas de inicio, parciales y final, de la entrega-recepción de la Tesorería Municipal y lo que ello implica (Bienes patrimoniales, fondos y valores, recursos humanos, bienes y documentos en general.).

## **6.2.- FASE DE ENTREGA DE UNA TESORERIA**

Esta fase implica el desarrollo de las siguientes actividades :

- Entrega de Inventarios (Bienes Muebles, Bienes Inmuebles y Bienes de Almacén).



## PARTE 6

- Entrega de Fondos y Valores (Efectivo en caja, fondos fijos, fondos especiales, bancos, etc.)
- Entrega de Documentación oficial (papelería, padrones fiscales, sellos oficiales, presupuestos, leyes fiscales, convenios, contratos, expedientes de obra, plantillas de personal, etc.)
- Formular (llenar) y suscribir conjuntamente con el Tesorero entrante, las actas que implica el proceso de cambio.
- Aclarar y subsanar las dudas e irregularidades administrativas que se susciten.

### **6.2.1.- Entrega de Bienes Patrimoniales.**

Se sugiere que dicha entrega se materialice a través de un informe general sobre los bienes patrimoniales, el cual deberá acompañarse de los siguientes anexos: (Ver punto 4.1.1.; inc. C).

- Inventario de bienes inmuebles.
- Inventario de bienes muebles.
- Inventario de bienes de almacén.
- Relación de Cartas y Tarjetas de Resguardo.
- Relación de Expedientes sobre los bienes.

La entrega de los bienes dará lugar a un acta(s), previa revisión documental y verificación física de los bienes, que realiza el Tesorero entrante.

### **6.2.2.- Entrega de Fondos y Valores.**

La entrega de fondos y valores del municipio se efectúa con base en un arqueo practicado que comprende los siguientes conceptos : Efectivo en caja, Fondos Fijos, Fondos Especiales, Bancos, Relación de inversiones y depósitos en valores, Relaciones de Deudores y de Acreedores, etc. (Ver punto 4.1.1. inc. C).



Dichos bienes son verificados (arqueo) física y documentalmente por las nuevas autoridades hacendarias, dando lugar a la elaboración de una(s) acta(s) que describe en detalle lo que se entrega, los hechos o incidencias que se suscitaron, las inconsistencias detectadas y no aclaradas o corregidas, así como las personas que intervinieron en el acto.

### **6.2.3.- Entrega de Documentación Oficial en General.**

Se efectúa a través de un informe en el que se describen las características principales de la documentación oficial que se entrega. El informe se acompaña del número de anexos necesarios que habrán de referir a detalle lo que se entrega. (Ver punto 4.1.1.; inc. C).

- Documentación financiero-contable.
- Documentación presupuestal.
- Documentación de carácter fiscal.
- Documentación oficial en general.
- Expedientes de proveedores.
- Relación de formas valoradas.
- Sellos oficiales.

### **6.2.4.- Acta General.**

La protocolización del acto de entrega-recepción deberá formalizarse a través de un Acta General que comúnmente guarda la siguiente estructura y contenido básico :

- \* Encabezado
  - Lugar
  - Fecha
  - Hora
  - Fundamento Legal.
  - Objeto del acto que se manifiesta



## PARTE 6

- Nombre de los Presidentes Municipales (Saliente y entrante) que se reúnen para llevar a cabo el acto.
- \* Nombres de las personas que intervienen como testigos de asistencia al acto.
- \* Nombres de las personas que son designadas para recibir y en su caso para entregar, todo lo concerniente a la materia-objeto de la entrega y recepción de la Tesorería Municipal.
- \* Descripción de Hechos (De lo que se entrega).
- En materia de Bienes Patrimoniales.
  - Inventario de bienes muebles.
  - Inventario de bienes inmuebles.
  - Inventario de bienes de almacén
  - Relación de cartas y tarjetas de resguardo.
  - Relación de expedientes de los bienes.
  - Otros aspectos.
- En materia de Recursos Financieros.
  - Dinero en efectivo.
  - Documentos que amparen fondos y valores.
  - Fondos revolventes.
  - Fondos especiales.
  - Estados de cuentas bancarias.
  - Conciliaciones bancarias.
  - Relación de talonarios de cheques.
  - Mención del último cheque utilizado.
  - Documentos que amparen requisitos de cambios de firmas de las cuentas bancarias para la expedición de cheques.
  - Responsables de firmar mancomunadamente.
  - Relación de cheques pendientes de entregar.
  - Relación de inversiones y depósitos en valores.
  - Saldos en bancos al día último de gestión.



#### ENTREGA DE UNA TESORERÍA MUNICIPAL

- Relación de recibos pendientes de cobro.
- Otros aspectos.
  
- En materia programático-presupuestal.
  - Programa anual de trabajo.
  - Presupuestos aprobados.
  - Modificaciones al presupuesto.
  - Relación de programas implementados para incrementar la recaudación.
  - Plan de desarrollo municipal.
  - Relación de acciones pendientes de realizar.
  - Otros aspectos.
  
- En materia de inversiones.
  - Programa de obras en proceso (con avance físico-financiero).
  - Contratos de obras.
  - Estudios y proyectos.
  - Documentación relativa a concursos y adjudicaciones de contratos de adquisición de bienes y de obras públicas.
  - Inventario de obra terminada.
  - Inventario de maquinaria y equipo de construcción.
  - Otros aspectos.
  
- En materia de Estados Financieros.
  - Copia de los estados de origen y aplicación de recursos.
  - Copia de las cuentas públicas.
  - Libros y registros de contabilidad.
  - Informe sobre la situación que guarda la Deuda Pública.
  - Otros estados financieros.
  
- En materia de Recursos Humanos.



## PARTE 6

- Plantilla de personal.
- Expedientes de personal.
- Otros documentos relacionados con permisos, autorizaciones, cambios, etc. del personal.
- En materia de Asuntos en Trámite.
  - Relación de asuntos en trámite.
  - Juicios en trámite.
  - Escrituración y registro de inmuebles del Municipio (en trámite).
- En materia de Documentación en General.
  - Relación de formas valoradas.
  - Manuales de organización.
  - Leyes y reglamentos y libros.
  - Relación de Archivos.
  - Relación de programas de cómputo.
  - Convenios de colaboración o coordinación fiscal y administrativa.
  - Otros aspectos.
- \* Cierre del Acta.
- \* Firmas de quienes participaron en el acto.

### **6.3.- Prescripción de Responsabilidades.**

De conformidad a lo que se establece en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, en el desempeño de sus funciones o encargo, pueden, según sea el caso, incurrir en responsabilidades de carácter político, penal, administrativo y civil. (Figura No. 25).



**FIGURA No. 25**  
**TIPOS DE RESPONSABILIDADES\***

C P E U M	SUJETOS	RESPONSABILIDADES	SANCIONES
	<b>TITULO CUARTO</b>  <b>"DE LAS REPOSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"</b>	ARTICULO 108	ARTICULO 109
SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES		<b>"POLITICAS"</b> - Por violaciones graves a la Constitución General. - Por Manejo indebido de fondos.	- Privación de fuero.  - Según señale la ley penal para cada delito.  - Suspensión.  - Destitución.  - Inhabilitación.  - Sanción económica.  - Indemnización Económica.
SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES		<b>"PENALES"</b> - Por la Comisión de Delitos del Orden Común.	
SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES -Tesorero Municipal-		<b>"ADMINISTRATIVAS"</b> - Por actos u omisiones - que afecten en el desempeño de la Administración Pública.	
	<b>(ART. 111) "CIVILES"</b> - Por actos u omisiones - que afecten a los particulares.		

\* Cuadro tomado del documento: Entrega y Recepción de una Tesorería Municipal. Indetec, 1994. Pág. 122.

Dichas responsabilidades prescriben, según lo determinen las leyes. Al respecto, la CPEUM señala:

Prescripción de la Responsabilidad Política.

Conforme la CPEUM, la responsabilidad política prescribe después de transcurrido un año, a partir de la fecha en que el servidor público dejó de desempeñar el cargo; esto se deduce del contenido del Art. 114 de la CPEUM, que dice:

“El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñó su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.”

....



## PARTE 6

### Prescripción de la Responsabilidad Penal.

El propio Art. 114 de la Constitución General señala que “ La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe algunos de los encargos a que hace referencia el Artículo 111.”

### Prescripción de la Responsabilidad Administrativa.

Al respecto, el último párrafo del Artículo 114 Constitucional establece que: “La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

### Prescripción de la Responsabilidad Civil.

La prescripción de este tipo de responsabilidad se determina como lo establezcan las leyes de la materia (Códigos Civiles de los Estados).

### **6.4.- EXTINCION DE LAS RESPONSABILIDADES.**

Las responsabilidades de los servidores públicos (en particular las de un Tesorero Municipal) se extinguen :

- Por prescripción.
- Por cumplimiento de la sanción correspondiente.
- Por cumplimiento de la sanción y reparación del daño causado.
- Con la aprobación de las cuentas públicas por parte del Poder Legislativo (Extingue únicamente de Responsabilidad Administrativa.
- Por causa de muerte del Servidor Público que incurrió en responsabilidad.



**6.5.- CANCELACION DE FIRMAS AUTORIZADAS EN EL MANEJO DE CUENTAS BANCARIAS DEL MUNICIPIO.**

Una de las últimas acciones del Tesorero Municipal que termina su gestión al frente de las finanzas del municipio, consiste en cancelar su firma y la de aquellos otros servidores públicos (Presidente Municipal, Director de Egresos, o quien corresponda, según sea el caso de cada entidad en particular) que mancomunadamente firman cheques, que se expiden con cargo a las cuentas bancarias que existen en favor del municipio.

**6.6.- CANCELACION DE LAS GARANTIAS PECUNIARIAS (FIANZAS) OTORGADAS POR MANEJAR RECURSOS, FONDOS Y VALORES DEL MUNICIPIO.**

El Tesorero Municipal, al entrar en funciones, debe otorgar una fianza en favor del Municipio, para garantizar, en parte, el correcto manejo de los recursos públicos a su cuidado.

Generalmente, el monto de las fianzas se estipula en la Ley de Ingresos Municipal, pues constituye un "x" porcentaje del monto de los recursos que se estima manejar. (Presupuesto Municipal).

La cancelación de la fianza o garantía ha de proceder a partir de la fecha en que, en términos de ley, prescriben los diversos tipos de responsabilidades de que puede ser objeto el Tesorero Municipal.

