

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Vicente LOPANTZI GARCÍA*

SUMARIO: I. *Conceptos de patrimonio y hacienda municipales. Su distinción.* II. *El patrimonio municipal.* III. *La hacienda municipal.* IV. *La cuenta pública municipal: su presentación, revisión y dictamen.* V. *Consideraciones finales.*

No cabe duda de la importancia que tiene el patrimonio municipal, y como parte de él, su hacienda, pues gran parte de la autonomía municipal se relaciona con el hecho de contar con independencia en esas materias, pues de otro modo seguirían subordinado a los otros niveles de gobierno.

De modo que en la presente colaboración nos ocuparemos del patrimonio y la hacienda de los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara, en el estado de Jalisco.

La zona metropolitana de Guadalajara se integra con ocho municipios del estado de Jalisco: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, e Ixtlahuacán de los Membrillos.¹

* Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, en: Periódico Oficial del estado de Jalisco del 2 de diciembre de 2009.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

I. CONCEPTOS DE PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES. SU DISTINCIÓN

Gramaticalmente, hacienda es considerada, entre otras acepciones, tanto como el conjunto de bienes y riquezas que tiene alguien, como el departamento de la administración pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los demás departamentos.²

Por otro lado, también lingüísticamente, el patrimonio es considerado, entre otros significados, como el conjunto de bienes propios pertenecientes una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica.³

De modo que, si partiéramos exclusivamente de las definiciones anteriores, y consideráramos que tanto el patrimonio como la hacienda se refieren a los bienes o riquezas que posee alguien, podríamos llegar a la conclusión de que patrimonio y hacienda son sinónimos.

No obstante ello sería incorrecto, pues si bien es cierto tanto el patrimonio como la hacienda se refieren a la riqueza que posee una persona, también es cierto que se trata de materias diferentes, en la que como lo veremos más adelante, la hacienda forma parte del patrimonio, pero éste no forma parte aquella.

Esta distinción entre patrimonio y hacienda municipales la encontramos desde la Constitución, ya que de las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional se obtiene que, respecto al tema que nos interesa, por una parte los municipios manejarán su

² Véase Real Academia Española, voz “hacienda”, en *Diccionario de la Lengua Española*, t. II, 22ª ed., España, Espasa Calpe, 2001, p. 1186.

³ Véase voz “patrimonio”, en *Idem*, p. 1703.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

patrimonio conforme a la ley y, por otra, que éstos administrarán libremente su hacienda.

Sin embargo, nada se dice respecto a lo que debe entenderse por patrimonio o su forma de integrarlo, lo que sí se especifica en relación con la hacienda, pues se precisa que ésta se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

De modo que para estar en condiciones de proponer un concepto de patrimonio, es necesario que primero se formule el de hacienda.

En relación con la hacienda pública municipal, y toda vez que son el objeto de nuestro estudio, acudiremos a la legislación aplicable a los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en el estado de Jalisco.

De los artículos 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 88 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como 75 y 78 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, se deriva que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor.

Por su parte, del artículo 1º de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, desprendemos que la hacienda pública de los municipios de Jalisco es aquella que percibirán en cada ejercicio fiscal a través de los ingresos derivados de los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, en los términos de las leyes fiscales y convenios de coordinación respectivos.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

De ahí que la hacienda municipal implica, fundamental y exclusivamente, la idea de recursos económicos, es decir, del numerario con el que cuente el municipio para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones.

Entonces, a la hacienda pública podemos conceptualizarla como el conjunto de recursos económicos con que cuenta un municipio, que se formará en términos de su ley de ingresos, y que siempre debe ser en cantidad suficiente que garantice su existencia y el cumplimiento de sus funciones.

Una vez conceptualizada la hacienda pública municipal, pasaremos a analizar el patrimonio.

Tomando como referencia el artículo 16 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, el cual se refiere al acta de entrega recepción, podemos afirmar que el patrimonio municipal se integra por los bienes y derechos que le pertenecen y sobre los que tiene dominio, menos sus obligaciones pecuniarias.

Así, podemos decir que el patrimonio municipal se compone de dos elementos susceptibles de una apreciación económica:

- i. Uno activo, que se compone del conjunto de bienes y derechos.
- ii. Otro pasivo, que se forma por las cargas y obligaciones.

Por lo que para obtener el patrimonio de un municipio debe realizarse una operación matemática de la que extraigamos la diferencia entre activos y pasivos. Es preciso anotar que esos activos y pasivos son atemporales, por lo que serán tanto pasados, como presentes y futuros.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

Cuando los activos son superiores a los pasivos, estaremos en presencia de un haber patrimonial, lo que conlleva solvencia económica, mientras que en el caso contrario, tendremos un déficit, con la consecuente insolvencia del municipio.

Entonces, por patrimonio debemos entender a la universalidad de activos y pasivos económicos con que cuenta un municipio, entendidos en términos absolutos, que se extienden en el tiempo y el espacio.

De donde tenemos que el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda, incluyéndose a ésta en aquél.

Una vez precisados los conceptos de hacienda pública y patrimonio, enseguida los estudiaremos a detalle.

II. EL PATRIMONIO MUNICIPAL

Según lo ya visto, todo municipio debe tener un patrimonio, pues no puede existir aquél sin éste, el que es determinado por el Congreso del estado.

Así, encontramos que el último párrafo del artículo 88 de la Constitución del Estado de Jalisco dispone que el patrimonio municipal se compone con los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.

Dicha ley resulta ser la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, cuyo artículo 82 dispone que el patrimonio municipal se integra de la siguiente manera:

- i. Bienes del dominio público;
- ii. Bienes del dominio privado;
- iii. Los capitales, impuestos, e hipoteca y demás créditos en favor de los municipios, así

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

como las donaciones y legados que se reciban,
y
iv. Las cuentas en administración, con las limitaciones establecidas en la ley.

Lo que pone de manifiesto que además de los bienes del dominio público y privado a que se refiere la Constitución del estado, existen otras categorías de bienes que se ubican fuera de aquellos, y que si bien es cierto también forman parte del patrimonio municipal, legalmente no podemos ubicarlas dentro de las primeras, y que tiene que ver, básicamente, con el numerario del municipio.

Aunado a lo anterior, en el artículo 8 bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, encontramos que además de los ingresos que forman parte de la hacienda municipal, existen otros recursos que si bien es cierto que no forman parte de la hacienda municipal si integran su patrimonio al ser percibidos por los municipios.

Dichos ingresos consisten en:

- i. Las aportaciones y donaciones federales para fines específicos⁴ que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos;
- ii. Las aportaciones estatales y de organismos públicos para fines específicos que establezcan sus respectivos presupuestos de egresos y los convenios respectivos; y

⁴ Que no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos, ni serán embargables. Bajo ninguna circunstancia, los ayuntamientos podrán gravarlos o afectarlos en garantía.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

iii. Las aportaciones y donaciones que perciba el municipio de particulares destinados para fines específicos.

Entonces, el patrimonio municipal se integra por los bienes del dominio público y privado, los capitales, impuestos, hipotecas y demás créditos en favor de los municipios, así como por las donaciones y legados independientemente de su origen, las cuentas en administración, las aportaciones y donaciones tanto federales como estatales y de particulares, destinadas para fines específicos.

Lo que confirma nuestra afirmación en el sentido de que la hacienda pública forma parte del patrimonio municipal, más éste no integra a aquella.

De los bienes que integran el patrimonio del municipio, en éste momento nos interesa darle especial atención a los del dominio público y privado.

1. *De los bienes del dominio público y privado*

Según el catálogo contenido en el artículo 84 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, los bienes que integran el patrimonio municipal del dominio público, se dividen en ocho grupos:

- i. De uso común, que se refiere a:
 - a. Los canales, zanjas y acueductos construidos por el municipio para uso público;
 - b. Las plazas, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas que sean propiedad del municipio; y
 - c. Las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de transeúntes o quienes los visitan, con excepción de

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

- los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal;
- ii. Los destinados por el municipio a un servicio público, así como los equiparados a éstos conforme a los reglamentos;
 - iii. Las servidumbres en el caso de que el predio dominante sea alguno de los enunciados anteriormente;
 - iv. Los bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos;
 - v. Los monumentos históricos y artísticos de propiedad municipal;
 - vi. Las pinturas murales, las esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del municipio;
 - vii. Los bosques y montes propiedad del municipio, así como las áreas naturales protegidas declaradas por el municipio; y
 - viii.- Los demás bienes que se equiparen a los anteriores por su naturaleza o destino o que por disposición de los ordenamientos municipales se declaren inalienables, inembargables e imprescriptibles.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

Por otro lado, a los bienes de dominio privado se les clasifica en las siguientes categorías:

- i. Las tierras y aguas en toda la extensión del municipio, susceptibles de ser enajenados y que no sean propiedad de la Federación con arreglo a la ley, ni constituyan propiedad del Estado o de los particulares;
- ii. Los bienes que por acuerdo del ayuntamiento sean desincorporados del dominio público;
- iii. El patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden;
- iv. Los bienes muebles propiedad del municipio que no se encuentren comprendidos en el punto *iv* de los bienes del dominio público señalados con antelación; y
- v.- Los bienes muebles o inmuebles que por cualquier título jurídico se adquieran.

De las que nos interesa destacar los bienes inmuebles. Así, por ejemplo, los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio de algunos de los municipios que integran la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara, se distribuyen de la siguiente manera:

- i. En el caso del municipio de Guadalajara, según su Departamento de Inmuebles dependiente de la Dirección de Administración de Bienes Patrimoniales, al 28 de febrero de 2010 éste contaba con 3053 bienes inmuebles, divididos de la siguiente manera:
De uso común 1606, entre los que se encontraban 1 acueducto, 16 bosques, 100 camello-

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

nes, 536 jardines, 290 monumentos históricos, 101 plazas, 80 vialidades, y 146 fuentes.

De servicio público 1205, entre los que se encontraban 8 auditorios, 8 bibliotecas, 6 cementerios, 8 cuarteles de bomberos, 31 edificios de oficinas administrativas, 16 estacionamientos, 101 mercados, 8 museos, 1 palacio municipal, 2 rastros, 54 tanques de agua, 79 cuarteles y/o bases de policía, 318 escuelas y 1 zoológico.

Del dominio privado 242, entre los que se encontraban, 26 bodegas y 2 viveros.

ii. Por su parte, al 15 de febrero de 2010 el municipio de Tlajomulco de Zúñiga contaba con 298 bienes inmuebles distribuidos entre las categorías antes precisadas.

iii. Mientras que en el caso del municipio de Tlaquepaque, según la Dirección de Patrimonio, para fines del 2009 éste contaba con 3121 bienes inmuebles también repartidos en las categorías antes precisadas.

Además, contaba con 28,885 bienes muebles, entre los que se encontraban comprendidos escritorios, teléfonos, sacapuntas, pizarrones, CPUs, sillas, calculadoras, impresoras, archivos, monitores, etcétera.

iv. Finalmente, en el caso del municipio de Zapopan, al 8 de abril de 2010 éste contaba con 3121 bienes inmuebles entre las tres categorías antes precisadas.

2. De la afectación de los inmuebles que forman parte del patrimonio del municipio

Cuando un inmueble del dominio privado del municipio pretenda ser incorporado a los bienes del dominio público, primero el ayuntamiento deberá

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

emitir la declaratoria de incorporación correspondiente, la que debe ser publicada, por una sola vez, en la gaceta municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, e inscrita en el Registro Público de la Propiedad.⁵

Por su parte, para la enajenación de un bien del dominio público, se requiere que previamente se desincorpore de ese régimen, y que se integren al dominio privado. Éste acto debe ser aprobado por el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del ayuntamiento. Inclusive, si así lo dispone el ayuntamiento, puede darse el caso de que, previo a la enajenación, ésta sea sometida a plebiscito.⁶

Lo anterior nos lleva a considerar que sobre los bienes del dominio privado de los municipios pueden celebrarse y ejecutarse todos los actos jurídicos regulados por el derecho común, debiendo inscribirse el acto respectivo en el Registro Público de la Propiedad.

Ahora bien, tratándose de actos de transmisión de dominio respecto de bienes del dominio privado del municipio, es necesario cumplir con lo siguiente:

- i. Justificar que la enajenación responde a la ejecución de un programa cuyo objetivo sea la satisfacción de un servicio público, pago de deuda o cualquier otro fin que busque el interés general;
- ii. Tratándose de una venta, realizar un avalúo por perito autorizado, para determinar el precio mínimo de venta; y

⁵ Véase el artículo 86 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado.

⁶ Véase el artículo 39 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

iii. Realizar la enajenación mediante subasta pública al mejor postor, salvo que por las circunstancias que rodeen al acto, el ayuntamiento decida, por mayoría calificada, cualquier otro procedimiento de enajenación.

Por otro lado, para adquirir bienes inmuebles a título oneroso, es necesaria la aprobación que haga el ayuntamiento del dictamen que le presenten las comisiones respectivas, y que cumpla con los siguientes requisitos:

- i. Que el inmueble que se pretenda adquirir sea para la construcción de una obra de infraestructura o equipamiento necesaria; que contribuya o sea necesario para la prestación adecuada de un servicio público; o esté incluido en una declaratoria de reserva y proceda su adquisición para integrarlo a las reservas territoriales;
- ii. Que el vendedor acredite la propiedad del inmueble con el título correspondiente, inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el precio pactado no exceda del valor que le asigne el avalúo comercial que practique un perito valuador; y
- iii. Que en la adquisición de terrenos de propiedad de los núcleos de población ejidal y comunal, se acredite el cumplimiento de los requisitos y acuerdos establecidos en la legislación agraria.

De no cumplirse lo anterior, la compra será nula de pleno derecho y serán sujetos de responsabilidad quienes la hubiesen autorizado.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

Naturalmente que de la adquisición o transmisión de dominio de cualquier inmueble, el ayuntamiento debe comunicarlo al Congreso del estado, para lo que tiene un plazo de treinta días posteriores a la celebración de la transacción, debiendo remitir copia certificada del dictamen, así como del acta de sesión del ayuntamiento en la que se aprobó la adquisición, para los efectos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública respectiva.

3. Del registro público de los bienes que constituyen el patrimonio del municipio

Con la finalidad de tener seguridad jurídica en el renglón patrimonial, en el estado de Jalisco existe la obligación, a cargo de los ayuntamientos a través de la dependencia municipal respectiva, de llevar un registro público de bienes muebles e inmuebles municipales y de sus entidades, en el que se señalen los bienes del dominio público y del dominio privado.⁷

Como ya se dijo, toda la información relacionada con la adquisición o transmisión de dominio de cualquier inmueble, debe ser comunicada por el ayuntamiento al Congreso del estado dentro de los treinta días posteriores a la transacción, remitiendo copia certificada del dictamen, así como del acta de sesión del ayuntamiento en la que se haya aprobado la adquisición, para los efectos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública respectiva.⁸

Además, el ayuntamiento tiene la obligación de mantener actualizada la información del registro, lo que da certidumbre tanto a las autoridades como a

⁷ Véase los artículos 37, fracción IV y 92 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado.

⁸ Véase el artículo 91 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

los gobernados respecto a la situación del patrimonio municipal.

Tratándose de bienes inmuebles, en el registro respectivo debe constar el destino de cada uno de ellos, pues toda persona tiene derecho a consultar la información contenida en el mismo, así como obtener constancia del mismo, previa solicitud y pago de los derechos que correspondan.

Con la instauración de dicho registro, se ha pretendido evitar el mal uso de los bienes que integran el patrimonio municipal, lo que de darse redundaría en un perjuicio a la colectividad.

III. LA HACIENDA MUNICIPAL.

Como parte del patrimonio municipal, encontramos a la hacienda pública, misma que como resultado de las diversas tendencias que confluyeron en el Congreso Constituyente de Querétaro, y dada la polémica que generó este tema, originalmente quedó regulada de forma deficiente y vaga.

Así, originalmente este aspecto se reguló en la fracción II del artículo 115 constitucional, que disponía que “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales”.⁹

Al no haberse precisado constitucionalmente los renglones tributarios correspondientes al municipio, a éstos se le dejó por completo en manos del estado respectivo, quienes como es de suponer aprobaban

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 25ª Edición, México, Porrúa, 2008, p. 867.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

presupuestos exiguos para aquellos, con lo que se propiciaban enormes rezagos y carencias.

Inclusive llegaron a darse casos en los que aún cuando en principio el municipio cobraba una contribución, en vista del contenido de la fracción II del artículo 115 constitucional, el Congreso local confirió a la administración central del Estado la atribución de hacerse cargo de su recaudación, pues en todo caso el municipio aún podría administrar libremente su hacienda que se compondría con los ingresos que le señalaba la legislatura local.¹⁰

Lo anterior implicó una gran centralización del sistema fiscal mexicano, el cual si bien es cierto que no ha podido ser erradicado del todo, pues todavía se encuentran muy limitadas las atribuciones y potestades fiscales de los municipios, también es cierto que ello si se ha transformado poco a poco.

Como parte de esa modificación, en los años 1983 y 1999 se realizaron reformas al marco constitucional relacionado con la hacienda municipal, con lo que se ampliaron las funciones de los gobiernos municipales.

Derivado de esas reformas, actualmente en la fracción IV del artículo 115 constitucional, se prevé que los Municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se forma:

- a) De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, y

¹⁰ Así, por ejemplo, encontramos la tesis que en 1938 sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro "*LEY DE HACIENDA DE CHIAPAS*", consultable en el Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo LVIII, p. 2301. IUS: 330920.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

b) De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Y se incorporan dos limitantes, mismas que se desarrollarán en un apartado ulterior, tanto para el Congreso de la Unión como para las legislaturas Estatales, relacionadas con la concesión de exenciones o subsidios en favor de persona o instituciones respecto de contribuciones establecidas a favor del municipio, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En el caso del estado de Jalisco, los artículos 88 de la Constitución de la entidad, y 75 de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal, reproducen dicho precepto constitucional, y al desarrollar la disposición de “otros ingresos”, estatuyen que la hacienda municipal se formará además con las participaciones federales y estatales que correspondan a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del estado,¹¹ y por los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por lo que se refiere a las contribuciones, se estableció una obligación a cargo de las legislaturas de los estados para que éstas establecieran contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles.

Aunado a lo anterior, se obligó a la federación a transferir fondos a los Municipios, a los que denominó “participaciones federales”, las que son cubiertas en términos de las disposiciones que al respecto

¹¹ Naturalmente que se establezcan en las leyes fiscales y convenios de coordinación.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

expida cada legislatura del estado, y que para el caso de Jalisco se denomina Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios.

Las participaciones son las cantidades que los municipios del estado de Jalisco tienen derecho a percibir, de los ingresos federales y estatales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito, o se suscriban, para tales efectos.

Dentro de las participaciones quedan comprendidos los ingresos que obtenga el estado, provenientes de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por la realización de diversos actos de administración de impuestos federales coordinados, de acuerdo con lo estipulado en el Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos, celebrado entre el gobierno del estado y el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los demás ingresos que el gobierno del estado obtenga de la Federación, por concepto de participaciones, proveniente de otras fuentes que, en su caso, se establezcan.¹²

Por lo que la hacienda pública de los municipios del estado de Jalisco se integra por los ingresos derivados de las contribuciones, productos, aprovechamientos y participaciones que se establezcan en las leyes fiscales y convenios de coordinación suscritos, o que se suscriban, para tales efectos.

En relación con lo anterior, los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacio-

¹² Véanse los artículos 76 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco y 8 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

nadas con la administración de los ingresos antes mencionados.

Ahora bien, para conocer la manera específica en que se integra la hacienda pública municipal, debemos acudir a las previsiones de la ley de ingresos de cada municipio, y para su gasto al presupuesto de egresos respectivo, lo que enseguida será materia de estudio.

1. *La ley de ingresos*

Debido al mecanismo que se contempla para la imposición de las contribuciones municipales, cada Ayuntamiento deberá presentar al Congreso del Estado las iniciativas de sus leyes de ingresos antes del treinta y uno de agosto de cada año; en caso de no hacerlo, se tomarán como iniciativas las leyes que hubiesen regido durante el año fiscal inmediato anterior.

Por su parte, el Congreso del estado de Jalisco deberá, a más tardar al día treinta de noviembre de cada año, aprobar las leyes de ingresos respectivas, en las que se determinarán las tarifas, cuotas y tasas con que deba afectarse cada una de las fuentes específicas y, en su caso, las bases para su fijación.

Lo anterior, pues al no contar los municipios con facultades legislativas formales, su ayuntamiento no tiene la atribución de imponer ningún tipo de tributo o de contribución, aunque pueda proponer al Congreso las cuotas y tarifas relacionadas con las contribuciones, entre las que se encuentran las tablas de valores unitarios aplicables al suelo y construcciones.

De modo que los municipios se encuentran supeditados a las decisiones del legislativo local, y dentro de un complejo marco de ordenamientos, entre los

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

que se encuentran, independientemente de la Constitución General de la República, las siguientes:

- i. La Constitución Política del Estado de Jalisco,
- ii. La Ley de Ingresos del Estado,
- iii. La Ley de Coordinación Fiscal,
- iv. La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco,
- v. La Ley de Hacienda del Estado de Jalisco,
- vi. La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y
- vii. La Ley de Ingresos del municipio.

Si por cualquier circunstancia el Congreso del Estado no aprobara la Ley de Ingresos del municipio, se tendría como ley de ingresos aprobada para ese determinado ejercicio fiscal, la ley de ingresos que se hubiere aprobado para el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Por su parte, durante el transcurso del ejercicio fiscal los Ayuntamientos pueden solicitar al Congreso del Estado las ampliaciones que, a su juicio, ameriten sus leyes de ingresos ya aprobadas.

Ahora bien, a los ingresos de los Municipios del Estado de Jalisco podemos clasificarlos en ordinarios y extraordinarios.

A. De los ingresos ordinarios

Son aquellos que percibe el municipio de manera cotidiana y regular, y que recauda con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos necesarios para realizar sus fines.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

Según la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco,¹³ esta clase de ingresos son los siguientes:

- i. Impuestos,
- ii. Derechos,
- iii. Contribuciones especiales,
- iv. Productos,
- v. Aprovechamientos,
- vi. Participaciones federales y estatales, y
- vii. Aportaciones federales para fines específicos.

Ingresos cuyas tasas, cuotas y tarifas, naturalmente que deberán ser conforme a las disposiciones que establezca el Congreso del estado en la Ley de Ingresos del municipio respectivo.

a. De los impuestos

Son las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo de los ayuntamientos.

Los impuestos se liquidarán y pagarán, de conformidad con las tarifas, tasas o cuotas, que al efecto señala la ley de ingresos del Municipio en concreto.

Los municipios del estado de Jalisco tienen derecho a percibir los ingresos derivados de los siguientes impuestos:

- i. Sobre actividades comerciales industriales y de prestación de servicios.
- ii. Sobre diversiones públicas.

¹³ Véanse los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 8 bis.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

- iii. Sobre matanza de ganado, aves y otras especies animales.
- iv. Sobre posesión y explotación de carros fúnebres.
- v. Predial.
- vi. Sobre transmisiones patrimoniales.
- vii. Sobre explotación de semovientes.
- viii. Extraordinarios.¹⁴
- ix. Sobre negocios jurídicos.
- x. Sobre espectáculos públicos.

Ahora bien, para el caso concreto de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara, tienen derecho a percibir los impuestos en los términos previsto en la Ley de Ingresos respectiva.

Así, por ejemplo, para el caso del Municipio de Guadalajara, su Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2010, dispone que éste tiene derecho a percibir los siguientes impuestos:

- i. Predial (Artículo 21 y siguientes).
- ii. Sobre transmisiones patrimoniales (artículo 26 y siguientes).
- iii. Sobre negocios jurídicos (artículo 29).
- iv. Sobre espectáculos públicos (artículo 30).
- v. Extraordinarios (artículo 31).

¹⁴ Que no deben ser confundidos con los ingresos extraordinarios, pues la imposición de éstos impuestos tiene como origen la realización de obras materiales de utilidad general, cuya ejecución de sea inaplazable y no se disponga de recursos suficientes para cubrir su costo. En este caso, el municipio de que se trate podrá promover ante la Legislatura del estado la creación de un impuesto extraordinario, mismo que sólo estará vigente en tanto se recaudan los ingresos indispensables para cubrir el costo de la obra.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

Ingresos que, según la *Balanza de Comprobación Resumida* del municipio, en el mes de enero de 2010 ascendieron a \$208,601,164.00 (doscientos ocho millones seiscientos un mil ciento sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.)

b. *De los derechos*

Son las contraprestaciones establecidas en la ley, por el pago de los servicios que presten las diversas dependencias del Ayuntamiento en sus funciones de derecho público.

Los derechos se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio o cuando se provoque, por parte del ayuntamiento, el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo el caso en que la disposición que fije el derecho señale cosa distinta.

Los ingresos que por concepto de derechos obtenga el municipio, procederán de la prestación de los siguientes servicios:

- i. Licencias, permisos y registros;
- ii. Inspección y vigilancia;
- iii. Inspección sanitaria;
- iv. Aseo público;
- v. Agua y alcantarillado;
- vi. Rastro;
- vii. Registro civil;
- viii. Certificaciones;
- ix. Seguridad pública y tránsito; y
- x. No especificados.

Por lo que, por ejemplo, para el caso del municipio de Zapoapan, la Ley de Ingresos para el ejercicio

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

fiscal del año 2010 dispone que éste cobre por los siguientes derechos:

- i. Licencias, permisos y autorizaciones (Artículo 52 y siguientes).
- ii. De los servicios de sanidad (Artículo 61).
- iii. De los servicios por obra (Artículo 62).
- iv. Aseo público (Artículo 63).
- v. Agua potable y alcantarillado (Artículo 64 y siguientes).
- vi. Rastro (Artículo 86).
- vii. Registro civil (Artículo 87).
- viii. Certificaciones (Artículo 88).
- ix. Servicios de catastro (Artículo 89).
- x. Estacionamientos (Artículo 90).
- xi. Derechos no especificados (Artículo 95).

De donde se tiene que al margen de los tipificados en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en la Ley de Ingresos se le incorporaron 2 derechos más, el de servicios de catastro y de estacionamientos, sin que esa lista sea limitativa, pues también pueden cobrar por otros derechos no especificados expresamente en la ley, con la única limitante de que no contravengan las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y su tarifa dependerá según la importancia del servicio que se preste.

c. De las contribuciones especiales

Son las prestaciones que fije la Ley de Ingresos de cada municipio a quienes, independientemente de la utilidad general, obtengan beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

Así, por ejemplo, para el caso del municipio de Juanacatlán, en términos de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2010, éste tendrá derecho a percibir este tipo de contribuciones, siempre y cuando se relacionen con el incremento del valor y de mejoría específica de la propiedad raíz, derivada de la realización de obras o servicios públicos, en los términos de las leyes urbanísticas aplicables, según decreto previo que al respecto expida el Congreso del estado.

d. *De los productos*

Son los ingresos que perciben los municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de derecho público, así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado.

En el caso del municipio de Tlajomulco de Zuñiga, en términos de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2010, como parte de ingresos no tributarios, éste obtendrá ingresos por la enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, siempre que se realice con sujeción a las disposiciones contenidas en los preceptos aplicables al caso, de la Ley de Hacienda Municipal.

Dentro de ésta categoría se incluyen los arrendamientos y el traspaso de giros instalados en locales de propiedad municipal.

e. *De los aprovechamientos*

Son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público que perciban los municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

En el caso del municipio de Ixtlahuacan de los Membrillos, encontramos que según la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2010, éste percibirá ingresos por concepto de los siguientes aprovechamientos:

- i. Recargos.
- ii. Intereses.
- iii. Multas.
- iv. Donativos, herencias y legados a favor del Municipio.
- v. Bienes vacantes.
- vi. Reintegros.
- vii. Indemnizaciones a favor del municipio;
- viii. Subsidios federales y estatales.
- ix. Aportaciones de los gobiernos federal y estatal, y de terceros, para obras y servicios de beneficio social a cargo del municipio.
- x. Empréstitos y financiamientos diversos.
- xi. Depósitos.
- xii. Gastos de ejecución; y
- xiii. Otros no especificados.

En la propia Ley de Ingresos se establece las cuotas y tarifas de cada uno de éstos aprovechamientos.

f. De las participaciones federales y estatales

Son las cantidades que los municipios del estado de Jalisco tienen derecho a percibir, de los ingresos federales y estatales, conforme a las leyes de coordinación fiscal y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito, o se suscriban, para tales efectos.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

En el caso de los Municipios de la zona metropolitana de Guadalajara,¹⁵ encontramos que en todas las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2010, excepto para el municipio de Guadalajara,¹⁶ se prevé que por lo que se refiere a las participaciones federales que correspondan al municipio por concepto de impuestos, derechos, recargos o multas, exclusivos o de jurisdicción concurrente, éstas se percibirán en los términos que se fijan en los convenios respectivos y en la legislación fiscal de la Federación, y por lo que se refiere a las participaciones estatales que correspondan al municipio por los mismos conceptos, se percibirán en los términos que se fijan en los convenios respectivos y en la legislación fiscal del estado.

g. De las aportaciones federales para fines específicos

Son las cantidades que perciben los municipios por los recursos que la Federación transfiere a sus haciendas públicas, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal, para los siguientes fondos:

i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

¹⁵ El salto, Ixtlahuacan de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

¹⁶ La única diferencia es que para el municipio de Guadalajara en su Ley de Ingresos se dispone que las Participaciones Federales que correspondan al municipio se percibirán en los términos que se fijan en los convenios respectivos y en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios, y no la legislación fiscal federal.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

- ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- iii. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- v. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- vi. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- vii. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- viii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Para ilustrar los ingresos que tiene los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara por concepto de participaciones federales y aportaciones federales para fines específicos, tomaremos como ejemplo el caso del municipio de Guadalajara, el cual según su *Balanza de Comprobación Resumida*, sus ingresos por ambos conceptos ascendieron, en el mes de enero de 2010, a \$204,166,602.00 (doscientos cuatro millones ciento sesenta y seis mil seiscientos dos pesos 00/100 M.N.).

B. De los ingresos extraordinarios

Además de los ingresos normales y cotidianos a que tienen derecho a percibir los municipios, y a los que nos referimos con antelación, existen otros que perciben de manera extraordinaria y que no se encuentran previstos en la ley de ingresos del municipio, precisamente por su eventualidad, ya que dependerán de contingencias que se presenten en ese momento.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

En ese sentido, dentro de esos ingresos podemos considerar a:

- i. Las reasignaciones presupuestales de partidas que, aún cuando en principio se encuentren destinadas a la Federación o el estado, vía convenios de colaboración pueden reasignarse al municipio.
- ii. Los créditos otorgados al municipio.
- iii. Los subsidios.
- iv. Las aportaciones extraordinarias de entidades públicas o de los sectores social o privado.

2. La exención de contribuciones e ingresos del municipio

La primera parte del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se encuentran previstas diversas prohibiciones que benefician a los municipios:

- i. La primera de ellas se dirige al Congreso de la Unión, y le impide expedir leyes que limiten la facultad de los estados para establecer contribuciones que recauden los municipios sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, así como de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.
- ii. La segunda, también imposibilita al Congreso de la Unión para que expida leyes que tengan como finalidad conceder exenciones en relación con las contribuciones e ingresos antes mencionados.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

iii. La última se dirige a los Congresos locales, y les prohíbe establecer exenciones o subsidios en favor de persona o instituciones respecto de dichas contribuciones.

De esas limitantes, resulta especialmente importante destacar la dirigida al Congreso de la Unión por lo que se refiere a expedir leyes que tengan como finalidad conceder exenciones en relación con las contribuciones que recauden los municipios, así como de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

Lo anterior significa que la atribución federal para legislar en una materia, no puede llevarse al extremo de restringir potestades tributarias atribuidas por la Constitución general de la República a otros órdenes de gobierno, específicamente el municipal.

Ello también resulta aplicable al caso del Congreso local, ya que si éste estableciera alguna exención o subsidio respecto de las contribuciones que recauden los municipios sobre la propiedad inmobiliaria, como lo puede ser el impuesto predial, ello sería inconstitucional, pues generaría un perjuicio a la hacienda pública municipal al afectar la recaudación que se tenía contemplada en el proyecto de ley de ingresos que remitió al Congreso del estado.

En consecuencia, si en una ley federal o local se estableciera una exención o cualquiera otra forma liberatoria de pago, con independencia de la denominación que se le diera, y se limitara o prohibiera la facultad otorgada a los municipios de recaudar las contribuciones a su favor, es innegable que ello resulta contrario al artículo 115, fracción IV, constitucional, ya que afectaría su régimen de libre administración hacendaria, al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, les resta autonomía y autosuficiencia económica.¹⁷

De modo que, ante tal afectación, el municipio afectado podría promover controversia constitucional en contra del Congreso que afectara su régimen de libre administración hacendaria, ya sea que se trate del estatal o el de la Unión.

La única manera en que válidamente podría concederse exenciones o subsidios, sería que el propio municipio propusiera tales exenciones en su iniciativa de ley de ingresos.

En contrapartida, la parte final del mismo segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, estatuye que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, siempre y cuando tales bienes no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Por lo que si se pretendiera que, por ejemplo, una dependencia federal que opera con bienes inmuebles del dominio público de la Federación, pagara el impuesto predial o los derechos por el servicio de agua potable y drenaje, ello significaría un quebranto del régimen fiscal federal especial de exención o, más propiamente, de no causación de contribuciones, que rige a los bienes del dominio público de la Federación.

¹⁷ Véase la sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciada al resolver la Controversia Constitucional 13/2002, promovida por el Municipio de Hermosillo, Sonora, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma Entidad, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, Julio de 2003, p. 613.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

Lo que también sería inconstitucional, y en su caso, el órgano de gobierno, por conducto de sus representantes legítimos, podría promover controversia constitucional en contra del Congreso local que pretendiera desconocer la exención en sede constitucional.

No obstante, cabe señalar que esa exención no alcanza a las denominadas entidades paraestatales o a cualquier institución o persona, aún cuando se argumente que prestan un servicio público.

De modo que no podría determinarse que los municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara, estado de Jalisco, debieran soportar exenciones a favor de alguna entidad paraestatal o cualquier institución o persona, incluidas las universidades, aún cuando así se estableciera, hipotéticamente, en la Constitución del estado.

Al respecto, al resolver la controversia constitucional 16/2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que una exención de ese tipo sería inconstitucional por menoscabar la hacienda pública municipal.¹⁸

3. *El presupuesto de egresos*

Según el cuarto párrafo del artículo 115 constitucional, cuya reforma más reciente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, los presupuestos de egresos de los municipios son aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, lo que hará sin la intervención de ninguna otra instancia de gobierno.

¹⁸ Véase el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Agosto de 2002, p. 900.

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

Ésta situación data de la reforma de 1983, ya que hasta antes de ese año los presupuestos de egresos debían ser aprobados por la legislatura del estado, lo que como es de suponerse, daba como resultado que el destino del gasto se modificara a criterio del Congreso y, no es difícil imaginar, que a trasmano del gobernador, lo que debió tener como consecuencia la modificación de los planes y programas de trabajo del ayuntamiento.

En la elaboración del presupuesto de egresos, juega un papel muy importante el tesorero del municipio, pues éste es quien, por su especialidad, cuanta con todos los datos e informes que necesarios para su elaboración, mismos que deberá aportar oportunamente al ayuntamiento.

Es importante destacar que, así como se encuentra previsto en el artículo 126 constitucional, los municipios tampoco pueden hacer pago o gasto alguno que no se encuentre comprendido en el presupuesto de egresos o disposición expresa posterior, por lo que de contravenir su contenido, el funcionario que así lo haga será responsable, incluso penalmente.

De lo antes expuesto, al presupuesto de egresos podemos definirlo como el documento en el que se contemplan de manera ordenada, planeada y clasificada, los gastos que debe realizar el ayuntamiento en un ejercicio fiscal determinado, a fin de cumplir con sus funciones, y que en última instancia se relacionan con la atención a las necesidades de la población del municipio.

De modo que el presupuesto de egresos permite al municipio prever los recursos financieros que va a necesitar la administración municipal.

En la ejecución del presupuesto de egresos, deberá llevarse un control escrito de los gastos que reali-

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

ce, pues dicha ejecución conlleva la obligación de manejar adecuada y honestamente los fondos financieros municipales.

Como ejemplo de presupuesto de egresos de municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, pondremos los siguientes:

- i. Municipio de Guadalajara. Quien en términos de la información del *Sistema de Contabilidad Municipal*, para el ejercicio fiscal de 2010 previó un gasto de \$4,311'725,620.51 (cuatro mil trescientos once millones, setecientos veinticinco mil seiscientos veinte pesos 51/100 M.N.).
- ii. Municipio de Tlaquepaque. Quien previó un gasto, para el ejercicio fiscal de 2010, de \$930'000,000.00 (novecientos treinta millones de pesos 00/100 M.N.).
- iii. Municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Quien previó un gasto, para el ejercicio fiscal de 2009, de \$840'573,349.00 (ochocientos cuarenta millones, quinientos setenta y tres millones trescientos cuarenta y nueve pesos 00/100 M.N.).
- iv. Municipio de Zapopan. Quien previó un gasto, para el ejercicio fiscal de 2009, en términos del Dictamen de la primera modificación al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal de ese año de fecha 9 de diciembre de 2009, expediente 146/09, de \$4,082'778,167.00 (cuatro mil ochenta y dos millones, setecientos setenta y ocho mil, ciento sesenta y siete pesos 00/100 M.N.).

IV. LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL:

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

SU PRESENTACIÓN, REVISIÓN Y DICTAMEN

El artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, constitucional, dispone que “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.”

Disposición de la que se desprende el papel importante de las legislaturas locales en materia de hacienda pública municipal, pues son las encargadas de revisar, fiscalizar y aprobar la cuenta pública de la gestión de los ayuntamientos.

En el caso de los municipios del estado de Jalisco, es la auditoría superior del Congreso estatal el órgano técnico encargado del control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos municipales, incluidas las aportaciones federales, en términos de los artículos 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y 21 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Y es ante esa auditoría superior, que los municipios deberán presentar antes del día último de febrero del año siguiente al del ejercicio fiscal de que se trate, las cuentas públicas correspondientes al año anterior, junto con toda la documentación original comprobatoria y justificativa de las mismas.

Esas cuentas públicas deberán consolidar la información de los informes semestral de avance y anual de gestión financiera, y estarán constituidas por:

- i. Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos, programáticos y patrimoniales de las entidades auditables.
- ii. La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

las respectivas leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos estatal o municipal.

iii. Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de las haciendas públicas estatal o municipales y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos; cuentas en administración.

iv. Y los estados detallados de la deuda pública estatal o municipal.

Tratándose de los municipios, la auditoría superior cuenta con un plazo de diez meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que éstos remitan las correspondientes cuentas públicas y estados financieros, para realizar su examen y rendir su informe final al Congreso del estado, período que podrá ser ampliado hasta por tres meses por la Comisión de Vigilancia del Congreso del estado, siempre y cuando existan causas justificadas que así lo ameriten y el pleno del Congreso del estado lo apruebe.

En los términos en que se encuentra redactada la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, pareciera ser que se presupone que los municipios siempre van a incurrir en alguna falta, pues por ejemplo, el artículo 81 dispone que el informe final a deberá contener, entre otros puntos, los pliegos de observaciones, mismas que sólo pueden darse ante no cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los presupuestos y programas aprobados.

Así, en el caso de los ejemplos de los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga, cuyos ingresos para el ejercicio fiscal de 2009 tomamos en conside-

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

ración en el apartado anterior con el objeto de reflejar su desempeño, tenemos que:

i. Municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Según el oficio Tesorería 151/2010 del 01 de marzo de 2010, suscrito por el tesorero municipal y dirigido al auditor superior del estado de Jalisco del H. Congreso del estado, la síntesis de la cuenta pública 2009 es la siguiente:

EXISTENCIAS INICIALES	\$313,666,609.00
ESTIMACIÓN DE INGRESOS	\$840,573,349.00
INGRESOS DEL PERÍODO	\$828,343,434.00
ESTIMACIÓN DE EGRESOS	\$1'153,947,136.00
EGRESOS DEL PERÍODO	\$942,481,285.00
EXISTENCIAS INICIALES MÁS INGRESOS	\$1'142,050,787.00
EXISTENCIAS FINALES POR DIFERENCIA	\$199,568,757.00

ii. Municipio de Zapopan. Según el informe financiero de la tesorería municipal correspondiente al mes de diciembre de 2009, y el dictamen de la primera modificación al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ejercicio Fiscal de ese

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

año de fecha 9 de diciembre de 2009, expediente 146/09, la síntesis de la cuenta pública del ejercicio fiscal es la siguiente:

EXISTENCIAS AL INICIO DEL EJERCICIO	\$700,987,285.00
ESTIMACIÓN DE INGRESOS	\$3,381'790,882.00
INGRESOS TOTALES DEL EJERCICIO	\$3,400'264,759.55
ESTIMACIÓN INGRESOS Y EXISTENCIAS	\$4,082'778,167.00
ESTIMACIÓN DE EGRESOS	\$4,082'778,167.00
EGRESOS DEL PERÍODO	\$3,819'924,363.04
EXISTENCIAS 31 DE DICIEMBRE DE 2009	\$281,327,681.51

Cuentas públicas que deberán ser revisadas por la auditoría superior antes del último de diciembre de 2010, o a más tardar a finales de marzo de 2011.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

En el manejo del patrimonio municipal deben primar políticas públicas que tengan como objetivo:

VICENTE LOPANTZI GARCÍA

- i. Dar el mejor uso y destino de los bienes.
- ii. Aprovechar los bienes susceptibles de ingresos.
- iii. Aprovechar las reservas territoriales.
- iv. Aprovechar los elementos naturales (zonas de veda, parques naturales, jardines, etc.)

Por otro lado, si bien es cierto que los municipios tienen la facultad de cobrar las contribuciones a que se refiere el artículo 115, fracción IV, constitucional, también es cierto que existe un grave problema: la sub-explotación de esas fuentes tributarias, pues la recaudación de contribuciones inmobiliarias tiene un bajo desempeño.

Para ejemplificar lo anterior, tomemos el caso del municipio de Guadalajara, cuyos ingresos, según información de la tesorería municipal contenida en la *Balanza de Comprobación Resumida* correspondiente al período comprendido entre el 1 y 31 de enero de 2010, derivados de impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, ascendieron a \$21'977,156.95 (veintiún millones, novecientos setenta y siete mil ciento cincuenta y seis pesos 95/100 M.N.), mientras que sus ingresos por participaciones federales y estatales, y por aportaciones federales, en ese mismo período, ascendieron a \$204,166,602.00 (doscientos cuatro millones, ciento sesenta y seis mil pesos seiscientos dos pesos 00/100 M.N.).

Por lo que es de importancia primordial la solución del problema planteado, la que sólo se encuentra en manos de cada municipio, pues sólo de esa manera podrán resolverse el otro problema al que se enfrentan los municipios: la insuficiencia crónica de recursos.

PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES EN...

No obstante, los problemas de los municipios, por lo que se refiere a su hacienda, no quedan sólo en sus ingresos, sino que también se encuentran en la forma en que ejercen su gasto público, pues no son pocos los casos en que se han presentado abusos en ese rubro por parte de las autoridades municipales, con la consecuente falta de claridad en la administración de los fondos de aportación, en cuanto a su destino y comprobación.

Finalmente, se considera necesario resolver el mecanismo de representación de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (hacendaria), partiendo de que constitucionalmente éstos ya son reconocidos como un orden de gobierno, y en atención a su necesidad de enfatizar sus intereses legítimos frente a las haciendas pública federal y estatal.