



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**



**FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIONES TERMINALES**

Tesis

**AFECTACIÓN AL DERECHO HUMANO DEL
CONTRIBUYENTE QUE DERIVA DEL INCUMPLIMIENTO DE
LA OBLIGACIÓN AL BUEN DESTINO DEL GASTO
PÚBLICO, POR LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE
MICHOACÁN**

**Que para obtener el grado de
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA

Lic. Araceli Gutiérrez Cortés

**DIRECTOR DE TESIS
Doctor en Derecho Carlos Salvador Rodríguez Camarena**

Morelia, Michoacán, agosto de 2015

A la memoria de mi padre...

Con todo el amor para mi madre y esposo...

ÍNDICE

Capítulo 1

Sobre el municipio, su hacienda y su autonomía. Relación con los derechos humanos del contribuyente

1.1. El municipio	2
1.2. Elementos del municipio	6
1.3. Autonomía municipal	8
1.4. Tipos de autonomía municipal	10
1.4.1. Artículo 115 constitucional	10
1.4.2. Autonomía Política	11
1.4.3. Autonomía Financiera	12
1.4.4. Autonomía Administrativa	13
1.5. Personalidad jurídica	15
1.6. Hacienda municipal	15
1.7. Los recursos municipales	17
1.7.1. Instrumentos del municipio para la obtención de recursos.	17
1.7.2. Fines de los recursos municipales	18
1.8. Derechos humanos del Contribuyente	19
1.8.1. Concepto de derechos humanos	19
1.8.2. Principios que rigen los derechos humanos	20
1.8.3. Derechos Humanos del Contribuyente	22
1.9. De los impuestos	27
1.10. Conclusiones del capítulo	28

Capítulo 2
Antecedentes del municipio
y de los derechos humanos del contribuyente

2.1. El municipio antes que la Entidad Federativa	31
2.2. Antecedentes prehispánicos del municipio	35
2.3. Algunas características del municipio en el siglo XIX	40
2.4. Evolución del régimen constitucional del municipio mexicano	42
2.4.1. Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón	43
2.4.2. Constitución de Apatzingán de Morelos 1814	44
2.4.3. Constitución de Cádiz de 1812	45
2.4.4. Plan de iguala y tratados de córdoba, 1821	46
2.4.5. Reglamento provisional político del impero mexicano	48
2.4.6. Constitución de 1824	49
2.4.7. Las siete leyes constitucionales de 1836	50
2.4.8. Los proyectos constitucionales y las bases orgánicas de 1843	51
2.4.9. El acta de reformas de 1847	53
2.4.10. Estatuto orgánico provisional de la república mexicana	53
2.4.11. Constitución de 1857	54
2.4.12. Periodo porfirista	54
2.4.13. La constitución política de 1917	57
2.5. Reformas al artículo 115 constitucional	59
2.6. Evolución de los Derechos Humanos del Contribuyente	64
2.7. Antecedente general de los derechos en México, y la obligación de contribuir	68
2.7.1. Nuevo paradigma de derechos humanos, aliciente para el reconocimiento de los derechos humanos del contribuyente	72
2.8. Conclusiones del capítulo	77

Capítulo 3	
Regulación de la hacienda municipal y manejo de las cuentas	
3.1. Regulación de la hacienda municipal	79
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	80
3.1.2. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo	83
3.2. Integración de los Presupuesto de Ingresos y Egresos de los Municipios	85
3.2.1. Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo	85
3.2.2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán	94
3.3. De las atribuciones y responsabilidad de funcionarios	100
3.3.1. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	100
3.3.2. Auditoría Superior de Michoacán y la Ley de Fiscalización Superior	104
3.3.2.1. Solicitud de información a la Auditoría Superior del Estado de Michoacán	107
3.3.3. Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán	108
3.3.4. Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán	110
3.3.4.1. Quejas y denuncias contra titulares de órganos de control	113
3.3.4.2. Juicio Político	114
3.4. Conclusiones del capítulo	116

Capítulo 4

Análisis del capítulo 1000 en los presupuestos municipales

4.1. Muestra de estudio	119
4.1.1. Criterio de selección de los municipios muestra	120
4.1.2. Composición de la muestra	120
4.1.3. Fuentes de información	122
4.2. Análisis de presupuestos municipales generales por año de administración	122
4.2.1. Análisis de presupuesto en el periodo 2006-2010	122
4.2.2. Análisis del presupuesto en el periodo 2010 y 2014	126
4.2.3. Análisis de presupuesto de 2006 al 2014	130
4.3. Análisis de presupuesto destinado a capítulo 1000 o de Servicios Personales	134
4.3.1. Análisis de presupuesto destinado a servicios personales en el periodo 2006 y 2010	134
4.3.2. Análisis de presupuesto destinado a servicios personales en el periodo 2010 y 2014	139
4.3.3. Análisis de presupuesto destinado a servicios personales del periodo 2006 al 2014	143
4.4. Contraste de resultados entre los análisis del presupuesto en general y el análisis de presupuesto destinado a servicios personales	146
4.5. Análisis de salarios de presidentes, síndicos y regidores	157
4.6. Análisis de ingresos anuales por funcionario municipal	166
4.7. Resumen de resultados	177
4.8. El amparo como medio de protección de los derechos humanos del contribuyente	178
4.9. Queja ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como medio de protección de los derechos humanos del	

contribuyente	184
4.10. Conclusiones del capítulo	188
Conclusiones	190
Anexos	196
Fuentes de información	233

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1. Modificación presupuestal de los municipios del año 2006 a 2010.....	121
Cuadro 2. Modificación presupuestal de los municipios del año 2010 a 2014.....	122
Cuadro 3. Modificación presupuestal de los municipios del año 2006 a 2014.....	124
Cuadro 4. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 periodo 2006-2010	125
Cuadro 5. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 del periodo 2010 a 2014	126
Cuadro 6. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 periodo 2006-2014.....	128
Cuadro 7. Comparativo del porcentaje de modificación del presupuesto general y el porcentaje de modificación del presupuesto destinado a servicios personales	129
Cuadro 8. Porcentaje de presupuesto general, que los municipios han destinado a servicios personales en los años 2006, 2010 y 2014.....	130
Cuadro 9. Salarios de los presidentes municipales en los años 2006, 2010 y 2014.....	132
Cuadro 10. Salarios de los síndicos en los años 2006, 2010 y 2014.....	133

Cuadro 11. Salarios de los regidores en los años 2006, 2010 y 2014.....	134
Cuadro 12. Desglose y suma de ingresos anuales por funcionarios del Ayuntamiento según el presupuesto de egresos 2014.....	135
Cuadro 13. Porcentaje que representa el salario de los principales funcionarios en el capítulo 1000	136
Cuadro 14. Total de empleados por municipio y porcentaje de empleados de confianza.....	138
Cuadro 15. Análisis de modificación aparente y modificación real del presupuesto	139
Cuadro 16. Modificación de presupuesto destinado a inversión pública del año 2010 a 2014	141
Gráfica 1. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2010	142
Gráfica 2. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2010	143
Gráfica 3. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2010-2014	144
Gráfica 4. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2010-2014	145
Gráfica 5. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2014	146
Gráfica 6. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2014	149
Gráfica 7. Porcentajes generales de la modificación presupuestal del 2006 al 2014.....	150
Gráfica 8. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en más del 50% del periodo 2006 al 2010	151
Gráfica 9. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en menos del 50% del periodo 2006 al 2010.....	152
Gráfica 10. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales	

en más del 50% del periodo 2010 al 2014	153
Gráfica 11. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en menos del 50% del periodo 2010 al 2014.....	154
Gráfica 12. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales entre el 50% y el 100% durante el periodo 2006 al 2014.....	155
Gráfica 13. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales por encima del 100% durante el periodo 2006 al 2014.....	156
Gráfica 14. Comparativo entre aumento presupuestal general del municipio y aumento de la partida destinada a servicios personales del 2006 al 2014 (Modelo 1)	157
Gráfica 15. Comparativo entre aumento presupuestal general del municipio y aumento de la partida destinada a servicios personales del 2006 al 2014 (Modelo 2)	158
Gráfica 16. Media del porcentaje de aumento presupuestal en general de los municipios muestra y del aumento presupuestal destinado a capítulo 1000	160
Gráfica 17. Municipios cuyo aumento de presupuesto destinado a servicios personales fue menor que el aumento de presupuesto general anual	160
Gráfica 18. Los 15 casos más destacados de contraste entre las asignaciones a Capítulo 1000 y presupuesto en general.....	161
Gráfica 19. Análisis con porcentaje de los municipios que aparentemente disminuyeron la partida del capítulo 1000, del 2006 al 2014.....	162
Gráfica 20. Análisis con presupuesto de los municipios que aparentemente disminuyeron la partida del capítulo 1000, del 2006 al 2014	163
Gráfica 21. Municipios que gastan más del 39% de su presupuesto en servicios personales	163
Gráfica 22. Porcentajes de aumento salarial de los presidentes municipales del año 2006 al 2014	165

Gráfica 23. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los presidentes y el presupuesto municipal del 2006 al 2014.....	165
Gráfica 24. Porcentajes de aumento salarial de los síndicos municipales del año 2006 al 2014	167
Gráfica 25. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los síndicos y el presupuesto municipal del 2006 al 2014.....	169
Gráfica 26. Porcentajes de aumento salarial de los regidores municipales del año 2006 al 2014	171
Gráfica 27. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los regidores y el presupuesto municipal del 2006 al 2014.....	172
Gráfica 28. Estadístico general de empleados de confianza en los municipios muestra	173
Gráfica 29. Estadístico de modificación de presupuesto por aumento salarial 2010-2014	175
Imagen 1. Mapa que destaca los municipios que serán objeto de nuestro estudio	175

RESUMEN

Existe un manejo irregular en el manejo de las cuentas públicas municipales del estado de Michoacán. La asignación excesiva al capítulo correspondiente a salarios o servicios personales, afecta de manera directa el derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público, porque vulnera algunos principios y preceptos constitucionales y legales. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del año 2011 en nuestro país, abre la puerta para que de manera expresa podamos hablar de derechos humanos del contribuyente, mismos que responden al cumplimiento de una obligación, lo que incluye una relación necesaria con el recaudador de impuestos. La descripción del problema nos lleva a analizar dos cosas: primero la trascendencia de un problema que a simple vista no lo es; y segundo, la situación jurídica en que se encuentra el contribuyente, en relación a las garantías que tiene para el respeto de sus derechos por parte del Ayuntamiento.

Palabras clave: cuentas públicas, municipio, derechos humanos, contribuyentes.

ABSTRACT

An irregular operation is in the management of municipal public accounts of the state of Michoacán. An excessive amount allocated to wages and personal services, directly affects the human rights of contributors to the good destination of public spending, because it violates principles and constitutional and legal precepts. The constitutional reform on human rights of June 2011 in México, opens the door for us to explicitly mention human rights of the taxpayer, it includes a necessary relationship with the tax collector. The description of the problem leads us to consider two things: first the importance of a problem that at first glance it is not; and second, the legal situation in which the taxpayer is, in relation to the guarantees it has for the respect of their rights by the city council.

Key words: municipal public accounts, human rights, contributors.

Introducción

Una sola cosa nos explica la historia y
es en qué consisten los malos
gobiernos
*Thomas Jefferson*¹

La historia, en sus distintas etapas nos refleja luchas por el poder; luchas por el reconocimiento de derechos y en todas las etapas encontramos al fuerte, al que gobierna y toma decisiones y también por su puesto, al subordinado, al que las obedece.

Nuestro trabajo de investigación tiene todo que ver con la relación gobierno-gobernado, específicamente en dos aspectos: por un lado, la administración pública municipal en el estado de Michoacán y por el otro, el vínculo tan importante que tiene con los derechos humanos de los contribuyentes. Hacemos un análisis pormenorizado de la forma de administración de los presupuestos municipales y detectamos una problemática que nos merece especial atención, el abuso de los funcionarios para las asignaciones salariales en perjuicio del propio municipio.

Este trabajo consta de cuatro capítulos. Comenzamos con algunos conceptos fundamentales, sobre el municipio, sus elementos, tipos de autonomía entre algunos otros conceptos; y por otro lado, señalamos algunos conceptos referentes al tema de los derechos humanos en general y posteriormente, de los

¹ Citado por Anaya Gallardo, José Antonio, *Los archivos, la constitución y algunas dimensiones*, Desacatos, Revista de Antropología Social, número 26, enero-abril 2008, p. 87, consultado el 29 de julio de 2015, disponible en: <https://books.google.es/>

derechos humanos del contribuyente, una breve descripción de cada uno de ellos y de los principios que los identifican.

En el segundo capítulo, desarrollamos la parte de los antecedentes, pues somos conscientes de que para conocer una figura jurídica o una institución, sin duda debemos hacer referencia a su historia, lo que no permite entender de mejor manera lo que se analiza; por ello, destacamos los aspectos más relevantes a lo largo de la historia, tanto del municipio, como del tema de los derechos humanos, mismo que poco a poco vamos aterrizando en los derechos humanos del contribuyente.

El capítulo tercero, es una parte fundamental en esta investigación, ya que además de los conceptos y los antecedentes, debemos conocer la regulación que existe sobre el tema que nos ocupa, a fin de identificar el panorama desde el campo jurídico y derivado de ella, darnos una idea de hasta dónde está reconocido por el derecho y cuál es el campo de acción de un ciudadano ante la vulneración de su derecho como contribuyente.

Por su parte, el capítulo cuarto, contiene un análisis minucioso del problema, análisis que da fundamento a nuestra hipótesis y a nuestras afirmaciones a lo largo de este trabajo en el sentido de que los funcionarios de los ayuntamientos en el estado de Michoacán, vulneran el derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público.

En este apartado nos permitimos describir el resultado de la presentación de una demanda de amparo así como, un recurso de queja ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con el objeto de hacer valer nuestro derecho humano como contribuyentes al buen destino del gasto público. Finalmente, vertimos una opinión personal sobre los casos planteados.

Así pues, consideramos que el respecto de los derechos humanos no debe ser ajeno para ninguna autoridad, en ningún rubro, y en la medida en que éstos se respeten, podremos hablar de estado de derecho.

Capítulo 1

Sobre el municipio, su hacienda y su autonomía.

Relación con los derechos humanos del contribuyente

El municipio, piedra angular
de nuestra vida republicana y federal.

Miguel de la Madrid H.¹

SUMARIO

1.1. El municipio. 1.2. Elementos del municipio. 1.3. Tipos de autonomía municipal. 1.4. Artículo 115 constitucional. 1.5. Personalidad jurídica. 1.6. Hacienda municipal. 1.7. Los recursos municipales. 1.8. Derechos humanos del Contribuyente. 1.9. De los impuestos. 1.10. Conclusiones del Capítulo.

En este capítulo presentamos los conceptos fundamentales que respaldarán nuestro proyecto. Comenzamos construyendo una definición del municipio, lo que nos da un punto de partida para posteriormente hablar un poco sobre los elementos que lo conforman; después, hablamos a cerca de ésta característica tan fundamental y debatida en los foros sobre el tema, la autonomía municipal, cuya descripción incluye sus tres vertientes más importantes: la financiera, la política y la administrativa.

Conocidas las definiciones más básicas que describen al municipio, pasamos a indagar en la parte que consideramos más sensible de esta institución, su hacienda, tema que a lo largo de nuestra investigación será desarrollado y analizado; por lo tanto, en este capítulo solo se definen y se mencionan algunos

¹ López Sosa, Eduardo, *Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano*, México, UAEM, Facultad de Derecho, 1984, p. 5.

aspectos como los recursos municipales, los instrumentos con que cuenta el municipio para obtenerlos y la finalidad -de manera muy somera- de tales recursos.

Por otro lado, no podemos descartar la relación que esta institución tiene con los gobernados derivada de las obligaciones y derechos que adquieren mediante su contribución al municipio, nos referimos a los derechos humanos del contribuyente, concepto que analizaremos sin meternos de fondo al tema general de los derechos humanos ya que no es nuestro objeto de estudio.

Así pues, con los conceptos desarrollados, comenzaremos a contextualizar al lector, sobre los temas que se estudiarán en capítulos posteriores, para lo cual, necesitamos partir de una base común, conceptos específicos, que den forma a nuestro proyecto final.

1.1. *El municipio*

Previo a la construcción del concepto que utilizaremos como base de nuestra tesis, debemos tener presente lo importante que es el municipio para los individuos, pues es el lugar donde están nuestras raíces, donde crecemos y donde decidimos posteriormente asentarnos para continuar con nuestro proyecto de vida. Todos, de uno u otro modo nos identificamos con un municipio y nos representa de una forma tan profunda y tan importante como lo hace nuestro estado o nuestro propio país. Pero a diferencia de los dos últimos, el municipio define y delimita aún más nuestro estilo de vida, nuestras costumbres, incluso nuestra ideología. Por esta razón, cuando nos remitimos a investigar un poco sobre dicha figura, encontramos un gran número de definiciones, con distintos enfoques, pero todas con un común denominador, mismo que a lo largo de este capítulo será expuesto.

El vocablo municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo *manus munare* que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. Nos explica Reynado Robles, que de la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los

ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.²

Tanto en la doctrina como en la legislación, apreciamos formas de concebir el municipio. Destacaremos las más acertadas para nuestro proyecto.

Comencemos con una definición muy general y técnica que nos ofrece Teresita Rendón, quien dice que el municipio es “la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines”.³

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza menciona que el municipio es la asociación de vecindad: a. Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio. b. Asentada en un territorio jurídicamente delimitado. c. Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular. d. Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.⁴ Esta definición va delimitando un poco más los aspectos que en efecto caracterizan al municipio. El autor citado, agrega matices que ya nos van dando una idea más clara.

Adolfo Posada, referido por Antonio María Hernández expone tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio “como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”⁵

Con respecto al segundo dijo: “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios -autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional.”⁶

En relación al último punto de vista, escribió: “El municipio, legal y

² Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000, p. 26.

³ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 10.

⁴ Ochoa Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981, p. 12.

⁵ María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 201.

⁶ *Idem.*

positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”.⁷

Para continuar en nuestra búsqueda, llama la atención, un concepto facilitado por Rendón Huerta, transmitido por el ex presidente mexicano don Miguel de la Madrid Hurtado, quien definió al municipio como la piedra angular de nuestra vida republicana y federal. El municipio es sociedad natural domiciliada. La comunidad social que posee territorio y capacidad política y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.⁸

Considero que Miguel de la Madrid presenta una definición efusiva y sensible, cuyo argumento me permito compartir, ya que en efecto, se trata de la piedra angular de nuestra vida republicana, pues no debemos olvidar que la organización entre comunidades es mucho más primitiva que el Estado, pero todos estos aspectos históricos los analizaremos en otro momento.

Después, encontramos una definición que nos ofrece Moisés Ochoa Campos, quien dice que el municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local: es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de esto.⁹

Para complementar, Antonio María Hernández, citando a Carmona Romay, menciona los siguientes conceptos: “El municipio es sociedad local, vecinal,

⁷ *Ibidem*, p.201.

⁸ López Sosa, Eduardo, *Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano*, México, UAEM, Facultad de Derecho, 1984, p. 5.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000, pp. 28 - 29.

territorial y por ello infra estatal políticamente organizada”;¹⁰ a los que agrega los correspondientes a las conclusiones de la comunicación enviada al Primer Congreso Iberoamericano de Municipios, reunido en Madrid:

- a) El municipio es una comunidad o sociedad local, transfamiliar, que el Estado no crea sino que reconoce como unidad natural de convivencia que es.
- b) En consecuencia, unidad orgánica, real y moral, el municipio es autónomo para resolver libremente, dentro del marco jurídico constitucional del Estado, los asuntos propios de la sociedad local.
- c) Tal condición socio-política, del propio modo, no sólo determina su autonomía administrativa, sino, fundamentalmente, su autonomía política: el derecho a darse su propia carta orgánica y sus gobernantes locales; su autonomía fiscal, o sea, el derecho a organizar su sistema fiscal, sobre las siguientes bases:
 - 1. Estableciendo impuestos que no tengan incidencia (previo estudio económico y financiero al respecto) fuera del municipio.
 - 2. Estableciendo impuestos que recaigan directamente sobre bienes muebles o inmuebles situados dentro del territorio municipal.
 - 3. Estableciendo impuestos y tasas sobre servicios públicos de beneficio local exclusivamente.
 - 4. Estableciendo impuestos y contribuciones sobre el consumo, la industria y el comercio, y cuanto más impuestos sean compatibles con el sistema tributario del Estado, refiriéndose, desde luego, el control de esta compatibilidad a los tribunales de justicia exclusivamente’.¹¹

Estimo que con las definiciones presentadas que siendo pocas, son suficientes para construir la nuestra, por lo que no verteremos más expresiones al respecto, en obvio de repeticiones inútiles.

Sin duda, esta última definición se nos muestra como la más completa pues presenta todos los aspectos que necesitamos, pero también es importante dar un vistazo a lo que dice nuestra Constitución, según lo estructurado y regulado por el

¹⁰ María Hernández, Antonio, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 187.

¹¹ *Idem*.

artículo 115 constitucional, que a la letra dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio Libre (...)”

Así pues, con base en lo anterior, el concepto que nos atrevemos a dejar sobre la palestra es la siguiente: El municipio es una institución local, autónoma, que posee un territorio jurídicamente limitado, y que goza de capacidad política para autogobernarse y organizarse, así como administrar libremente su hacienda.

Tal concepto será nuestra base de identificación del municipio, donde resaltamos la autonomía, como nuestro siguiente objeto de estudio.

1.2. Elementos del municipio

Mencionamos algunos conceptos que nos han permitido identificar las características del municipio, pero también es importante conocer una definición jurídica y los elementos que lo componen.

El municipio básicamente cuenta con los mismos elementos que la federación y los estados, podemos decir entonces que corresponde a otra esfera de gobierno dentro de nuestro sistema legal y político, y lo que lo distingue de los otros no es el nivel de gobierno, más bien es un aspecto competencial.

Antonio María Hernández, en su obra *Derecho Municipal*, refiere solo tres elementos del municipio: territorio, población y poder. Nos explica que el primero es el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político.¹²

Respecto a la población, menciona que se trata de la base humana del municipio, asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población.¹³

¹² María Hernández, Antonio, *op. cit.* n. 10, p. 187.

¹³ *Idem.*

En relación con el último elemento que lista el autor, el poder del municipio, nos dice que se trata de la capacidad o energía para alcanzar un fin”, y el fin es el “bien común” de la sociedad local.¹⁴

El elemento poder, o elemento gobierno, es el que más nos interesa para los efectos de nuestra investigación, pero sigamos indagando.

Jurídicamente el municipio es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior; el Estado Federado y la Federación. Por lo mencionado anteriormente se puede establecer que todo municipio cuenta con determinados elementos que son:

- a) Población
- b) Territorio
- c) Gobierno
- d) Capacidad económica; y
- e) Una personalidad jurídica para realizar un determinado fin.¹⁵

En relación con la definición presentada, el mismo autor García Sánchez, identifica la población como el elemento que lo define mejor, “se caracteriza por su mayor o menor densidad; por el tipo de relaciones de producción que ejerce y por las necesarias relaciones mutuas entre los vecinos que habitan una comunidad.”¹⁶

Por cuanto ve al territorio, comenta que sin éste no puede haber municipio, y menciona: “El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio; es axiomático este elemento que constituye un factor primordial para su configuración”.¹⁷

El gobierno, otro elemento característico en el municipio, es definido por

¹⁴ *Ibidem.* p. 187

¹⁵ García Sánchez, José, *El Municipio sus Relaciones con la Federación*, México, Porrúa, 1985, p. 10.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

García Sánchez como: "el conjunto de medios a través de los cuales la soberanía se traduce en actos, es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su soberanía. La autoridad o poder gubernamental, se ejercita a través de los órganos integrantes del municipio, y junto con su capacidad económica, puede realizar las actividades necesarias, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los miembros que integran dicha institución, que desde el punto de vista ontológico, es una de sus finalidades".¹⁸

1.3. Autonomía municipal

"...Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio",¹⁹ frase muy acertada que expresara Teresita Rendón Huerta en su obra *Derecho Municipal*. Y es que la autonomía se ha convertido en la gran búsqueda de los municipios, pues no obstante que formalmente la tienen, solo puede materializarse en algunos aspectos.

Como lo vimos en líneas precedentes, la Constitución mexicana habla del municipio libre, pero no deja muy claro este aspecto, ya que hablar de autonomía implica tres aspectos: política, administrativa y financiera como lo refiere María Inés Aragón Salcido²⁰. Pero antes de acercarnos a cada una de estas, veremos primero los conceptos generales.

La palabra autonomía proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: *autós*, que significa propio; y *nómos*, que significa ley; es decir, autonomía es la posibilidad de darse la propia ley.²¹

Para Marcial López García, la autonomía es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante norma y órganos de gobierno que le

¹⁸ García Sánchez, José, *op. cit.*, n. 15.

¹⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 132.

²⁰ Aragón Salcido, María Inés, Autonomía Política. "La Función Legislativa del Ayuntamiento en México", en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 597, consultado el 13/02/13, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>.

²¹ *Idem*.

son propios.²²

En la opinión de García Máynez, la autonomía es la facultad que las organizaciones políticas tienen para darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía se manifiesta no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ellos es que el orden jurídico estatal está integrado por las reglas de organización como por las normas de comportamiento.²³

Por otro lado, Pedro Torres Estrada nos ofrece una definición más completa:

La autonomía es la titularidad del municipio de gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela (el grado de tutela o control también determina el grado de autonomía) todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. La autonomía sólo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si les es vulnerada. Sin esta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto.²⁴

Los detalles descritos por Torres Estrada en su definición, me resultan especialmente interesantes, nos explica de forma muy completa todo lo que implica ser autónomo, incluso le concedemos la razón cuando menciona que si los municipios no pudiesen acceder ante los Tribunales a fin de defender esa

²² López García, Marcial, La Autonomía Municipal, en Fernández Ruíz Jorge (Coord.), *El Régimen Jurídico Municipal en México*, México, Porrúa, 2003, p. 101.

²³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1940, p. 98.

²⁴ Torres Estrada, Pedro, *La Autonomía Municipal y su Garantía Directa de Protección*, Constitucional de España y México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 29.

soberanía, entonces, sería incompleta, pues no se trata sólo de un derecho sino de una verdadera garantía constitucional.

Ahora bien, según Quintana Roldán, se entiende por autonomía municipal:

El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.²⁵

1.4. Tipos de autonomía municipal

La autonomía es la potestad que tiene los municipios dentro de una estado, para auto regirse social, política y económicamente. Veamos, en qué consisten estos tipos de autonomía.

1.4.1. Artículo 115 constitucional

La base rectora de la competencia municipal se encuentra plasmada en el Artículo 115 Constitucional, tanto ésta como la doctrina señalan que el Municipio es considerado la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

Según la Constitución, el municipio se encuentra dotado de las siguientes facultades básicas:

- a) Autonomía Política
- b) Autonomía Financiera
- c) Autonomía Administrativa

²⁵ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1994, pp. 185, 189, 190, 191 y 193.

1.4.2. Autonomía Política

Consistente en la participación ciudadana dentro de los municipios, los cuales eligen a aquellas autoridades representantes de la administración pública municipal, siempre con arreglo a las leyes electorales vigentes, pero dicha participación ciudadana se debe circunscribir sólo a los vecinos de cierta división geográfica, quienes son los principales interesados en ejercer dicha libertad y autonomía. Esta libertad se encuentra caracterizada por la libertad que tienen las autoridades municipales de ejercer el poder directamente, es decir, que no existe alguna autoridad que medie entre el gobierno de la entidad federativa y el ayuntamiento, pues en caso contrario, de nada serviría la marcada división del territorio de cada entidad federativa.²⁶

La teoría municipalista dice que la autonomía política, es la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.²⁷

Esta facultad es el claro ejemplo del principio de representación proporcional que impera en nuestro país, pues en los ayuntamientos de todos los municipios, los cuerpos edilicios se integran por miembros de diversas corrientes políticas, es decir, por partidos de oposición. Sin embargo el municipio goza de una mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales. Sin embargo, las libertades de las cuales goza el municipio se pueden ver limitadas por un procedimiento legislativo realizado por los congresos locales, con la participación de dos terceras partes de sus integrantes, dando uso así de su facultad de suspender ayuntamientos, declarar su desaparición, al igual que revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros por alguna causa grave que las leyes locales prevengan.²⁸

La autonomía política, es un atributo esencial y fundamental del municipio,

²⁶ Galindo, Zamudio, Dora Luz, *El Municipio*, Universidad de la Américas Puebla (UDLAP), México colección de tesis digitales, 2006, p. 15 consultado el 18/11/13, disponible en biblioteca digital, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_dl/capitulo_1.html.

²⁷ Quintana Roldan, Carlos F., *op. cit.*, n. 25, p. 189.

²⁸ Galindo, Z. *op. cit.* n. 27, p. 16.

ya que para resolver todas aquellas situaciones que le son propias, deben de gozar de autonomía. La capacidad para otorgarse democráticamente sus propias autoridades.²⁹

El artículo 115 otorga libertad política al municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento que será el titular de la administración pública municipal.

La autonomía política es un atributo esencial y fundamental del municipio, ya que para resolver todas aquellas situaciones que le son propias, deben de gozar de esa autonomía.

1.4.3. *Autonomía Financiera*

La doctrina municipalista, afirma de la autonomía financiera, que es la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.³⁰

Es importante recalcar la importancia que tiene para el municipio, al igual que para las entidades y la federación, la necesidad de concebir su libertad política por medio de una autonomía Financiera asegurada. En México con el paso de los años se ha demostrado la necesidad de vincular el aspecto económico o financiero del municipio con el político y así impulsar el sistema federal. A través de reformas constitucionales se especificaron los ingresos propios municipales y se reforzó el principio de la libre administración hacendaría en el municipio, lo que hizo que el municipio se convirtiera en un ser, de alguna forma autosuficiente y que pudiera garantizar su existencia, que es uno de los fines de todo Estado como forma de organización humana.

Capacidad para contar con recursos suficientes, libre manejo de su patrimonio y disposición de su hacienda. Según Artículo 115 fracción cuarta establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que

²⁹ Quintana Roldán, Carlos, *El Derecho Municipal*, 3ra ed., México, Porrúa, 1999, p. 200.

³⁰ *Ibidem*, p. 200.

esta se formara con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.³¹

1.4.4. *Autonomía Administrativa*

La autonomía administrativa es la que entendemos como la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.³²

Se pretendió consolidar a través de la facultad reglamentaria municipal, pues el municipio cuenta con la libertad de organizarse administrativamente como más le convenga para el ejercicio y acción administrativa local, libertad para establecer específicamente cuales son los servicios públicos que debe prestar el municipio y sus posibilidades para asociarse para la prestación de estos, como lo es en la especie el Artículo 115 fracción III de la Constitución General de la República.

Sin embargo el municipio se encuentra limitado principalmente por sus escasos recursos, es decir sus carencias económicas le reflejan problemas de índole administrativo, de tal suerte que sin recursos financieros no puede llevar a acabo de modo correcto la prestación de servicios públicos que la población requiere. En este sentido el ayuntamiento como órgano máximo de la administración pública municipal, cuenta con la libertad para organizar su administración como mejor le convenga, ejerciendo las acciones administrativas que le corresponden.

³¹ *Ibidem*, p. 200.

³² *Ibidem*. p. 200.

La autonomía administrativa es pues, la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad: servicios públicos, poder de policía y organización interna.

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estará a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica que los municipios podrán convenir con la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

1.5. *Personalidad jurídica*

Es la capacidad que tiene municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones así como la libertad que tiene de manejar su patrimonio conforme a la ley, lo que pone de manifiesto su calidad de persona moral de orden público, tal como lo son la Federación y las Entidades Federativas, pero siendo limitada esa personalidad a la capacidad de afectación sobre sus elementos.

Resulta evidente que el municipio tiene personalidad jurídica. Así lo reconoce la doctrina y legislación. Esta personalidad jurídica “es una consecuencia del proceso histórico de la conquista romana. Fue creada en un principio, como un *modus vivendi* entre ciudad conquistadora y las ciudades sometidas.”³³

García López señala que a las ciudades conquistadas, Roma les dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar en las relaciones patrimoniales de derecho común. De ahí en adelante se reconoció al municipio como persona jurídica. De acuerdo con el Artículo 115, fracción II de la Constitución, el municipio cuenta con el atributo de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. El derecho reconoce dos tipos de personas:

- a) Personas físicas; y
- b) Personas morales.

En la doctrina contemporánea se han cuestionado las implicaciones de la personalidad de los entes públicos; se ha debatido si dicha personalidad es única o doble, y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos.³⁴

1.6. *Hacienda municipal*

De acuerdo con el Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal del Estado de Chiapas, se considera que la hacienda municipal se integra por los ingresos,

³³ María Hernández, Antonio, *op. cit.* n. 12, p. 224.

³⁴ López, García Marcial, *op. cit.* n. 22, p. 106.

activos y pasivos de los municipios.³⁵

En términos generales, el concepto de hacienda municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos, mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad.³⁶

Los elementos que integran la hacienda municipal, de acuerdo con Pedro Emilio Hernández Gaona, son:³⁷

1. Bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
2. Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.
3. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
4. Los derechos derivados de la presentación de los servicios públicos.
5. Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos.
6. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la federación y de los estados.
7. Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearon dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos.
8. Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales.
9. Por los capitales y créditos en favor del municipio; y,
10. Por las donaciones, herencias y legados que reciba.

En el orden local la hacienda pública se divide en la correspondiente a la entidad federativa y a los municipios. En la parte de ingresos ambos tienen

³⁵ Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal del Estado de Chiapas (CEDEM), "El Municipio", consultado el 10/11/13, <http://cedem.unach.mx/pdf/J11.pdf>.

³⁶ Hernández Gaona, Pedro E., *Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 59.

³⁷ *Idem*.

ingresos propios, los egresos y la tesorería también tienen una división. Respecto al control hay una función, el control externo en ambos casos lo revisa la legislatura del estado federado.

Por los ingresos el artículo 115, fracción IV, constitucional, menciona que los municipios contarán con los ingresos que apruebe la legislatura del Estado, mencionando tres conceptos: en impuestos, los relativos a la propiedad inmobiliaria, las participaciones que a favor de los municipios les corresponda de contribuciones federales o estatales y los derechos que por servicios debe cobrar el municipio.

Además tendrán a su cargo, con el concurso de los Estados, los siguientes servicios: agua potable; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según el territorio y la capacidad económica y administrativa de cada uno de ellos.

1.7. Los recursos municipales

Hernández Gaona, nos explica que son aquellos fondos monetarios con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos que tienes derecho a recibir de un ejercicio determinado. Estos recursos sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento.³⁸

1.7.1. Instrumentos del municipio para la obtención de recursos.

Los mecanismos con que cuenta un ayuntamiento para la obtención de recursos son de distinta índole, de acuerdo con Pedro Hernández Gaona, listamos los siguientes:

1. La Constitución, en la fracción IV, del artículo 115 y las legislaturas de los estados establecen la facultad del municipio de recaudación de ingresos

³⁸ *Ibidem* p. 59.

- (impuestos, derechos y contribuciones).
2. El municipio tiene la facultad de administrar libremente su patrimonio. Y solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de contribuciones; pero los municipios podrán aprovecharlos para producir ingresos.
 3. El municipio puede percibir ingresos a través de las participaciones que hace la federación, con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
 4. El aplicar sanciones a los ciudadanos por el incumplimiento de alguna disposición, hace que el municipio capte ingresos.
 5. Un medio por el cual, el municipio puede recaudar bienes o ingresos de los particulares u organismos públicos es a través de cualquier acto jurídico; por ejemplo; las donaciones.
 6. Como persona moral, el municipio puede ser sujeto de crédito en las instituciones financieras (el crédito puede ser un recurso municipal)³⁹

1.7.2. *Fines de los recursos municipales*

Pueden ser considerados desde dos puntos de vista: primero, como un fin financiero que viene a ser un medio de ingreso para financiar el gasto público municipal.

Segundo, una finalidad de instrumento de intervención, esto es, además de permitir un ingreso para cubrir los gastos del municipio, los recursos municipales tienen la finalidad de constituir uno de los medios de que puede valerse el municipio para efectuar actividades dirigidas al desarrollo municipal.

Pero además, según Hernández Gaona, los impuestos no solo deben servir para garantizar los gastos que necesita el municipio, sino también, se debe pensar en la probabilidad de canalizarlos a aquellas áreas más desvalidas del país introduciendo los servicios públicos que se requieran.

³⁹ Hernández Gaona, Pedro E., *op cit.* n.36, p. 60.

1.8. *Derechos humanos del Contribuyente*

El tema de los derechos humanos del contribuyente tiene una relación contundente no solo con el gobierno municipal cuyo estudio nos ocupa, si no con todos los niveles de gobierno en todos los países del mundo. Recordemos pues, que las instituciones se sostienen de las aportaciones de los individuos, independiente de la coordinación fiscal federal, estatal o municipal que ellos determinen; esta afirmación es la base de este apartado.

Vamos a comenzar con un concepto general de derechos humanos para posteriormente aterrizar en la rama que nos interesa, los derechos humanos del contribuyente.

1.8.1. *Concepto de derechos humanos*

En la actualidad, encontramos un número muy importante de autores que hablan sobre los derechos humanos, más ahora que nos tocó vivir la trascendental reforma sobre derechos humanos de 2011 y que se convirtió en un nuevo paradigma en este tema.

Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello dicen que “los derechos son pretensiones que un sujeto, de manera fundada, tiene de que otros sujetos hagan o dejen de hacer algo en relación con sus intereses y necesidades”.⁴⁰

En efecto, consideramos que un derecho es algo intangible que yo creo que me pertenece, ya sea por simple hecho de ser humano, de estar vivo al igual que el resto de mis semejantes; o bien, por hecho de cumplir con una obligación que me coloca en la posición de exigir algo muy preciso.

Con ésta idea de derecho comenzamos a ver un primer de derecho humano, que de acuerdo con las Organización de las Naciones Unidas “son los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión,

⁴⁰ Wilhelmi, Marco Aparicio y Pisarello, Gerardo, Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas, en *los derechos humanos en el siglo xxi: continuidad y cambios*, Jordi Bonet I Pérez (Coord.), España, Ed. Huygens 2008, p. 141.

lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.⁴¹

Este concepto es amplio, refleja con mayor claridad una idea de igualdad, como principal característica de los derechos humanos, que se respeten indistintamente.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, afirma que los derechos humanos “Son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”.⁴²

La Comisión de Derechos Humanos, agrega otro elemento que se complementa con el tema de la igualdad mencionada en el anterior concepto, la dignidad humana, como la base de lo implica hablar de derecho humano, como la parte que honra al individuo, que lo viste de respeto.

Si hacemos una combinación de los dos conceptos proporcionadas, podemos decir a grandes rasgos, “que los derechos humanos son prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, sin distinción alguna y que deben ser respetados de manera equitativa pues son indispensable para el desarrollo integral de la persona”.

Ahora bien, los derechos humanos se rigen por una serie de principios que de manera breve pero muy precisa nos permitiremos comentar.

1.8.2. Principios que rigen los derechos humanos

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Veamos cuáles son.

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “¿Qué son los derechos humanos?”, página web Institucional, s.f., consultado el 20 de junio de 2015, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

⁴² *Idem*.

a) Principio de Universalidad, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los explica que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual.⁴³ Este principio, también es conocido como principio de igualdad: para todos, sin distinción de ningún tipo.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona.⁴⁴

b) Principios de Interdependencia e Indivisibilidad, consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos y a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados.⁴⁵

Miguel Carbonell, en relación con este principio afirma que “la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos significan que su disfrute debe darse de forma conjunta. La violación de un tipo de derechos supone la violación o el grave condicionamiento del disfrute de los demás”.⁴⁶

En efecto, todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

c) Principio de Progresividad, constituye una obligación del Estado para

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Tesis: I.4o.A.9 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Aislada, Libro XIX, Abril de 2013, t. 3, p. 2254.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Carbonell Miguel, *Derechos Fundamentales y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p. 29.

asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos.⁴⁷

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito nos ofrece una definición de este principio, nos permitimos mencionar en relación con este principio:⁴⁸

(...) constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Consideramos pues, que todos los principios son indispensables para el respeto pleno de los derechos humanos y deberán ser observados independientemente del derecho de que se trate.

1.8.3. *Derechos Humanos del Contribuyente*

Sin lugar a dudas, hablar de derechos humanos del contribuyente implica una consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y segundo, del principio de progresividad, que constituye precisamente una ampliación del derecho para agregarle esa parte “humanista”.

Diana Bernal Ladrón de Guevara nos explica que, la progresividad de los

⁴⁷ Comisión Nacional del Derechos Humanos, *op. cit.* n. 44.

⁴⁸ Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Registro: 2003350, Tribunales Colegiados de Circuito, Aislada, Libro XIX, Abril de 2013, t. 3, p. 2254.

derechos humanos implica no solo el reconocimiento de derechos fundamentales regulados en nuestra carta magna no, sino que además incluye la posibilidad de que puedan surgir nuevos derechos necesarios para proteger la dignidad del ser humano: “la sociedad va reconociendo día con día valores intrínsecos del individuo que ameritan una protección especial, se amplían y enriquecen”.⁴⁹

La misma autora, afirma que el deber de contribuir es un concepto innato al de ciudadano o gobernado, de donde resulta obligado advertir, en correlación inmediata con este deber, la relevancia que adquiere el reconocimiento, la defensa y la tutela de los derechos fundamentales de los contribuyentes.⁵⁰

Diana Bernal nos dice que los derechos de los pagadores de impuestos deben ser tutelados como derechos fundamentales, ya que cumplen con la función de proteger a los contribuyentes frente a la potestad tributaria del Estado; es decir, son los derechos fundamentales el escudo protector de los causantes frente a ese poder supremo. Y aunado a ello explica:⁵¹

Existen diversas teorías que explican esta relación de poder; por ejemplo, según la teoría anglosajona del *beneficio equivalente* sobre la relación jurídico-tributaria, dicha relación se justifica porque “los tributos tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta”. Las necesidades que se generan al vivir en sociedad obligan a los ciudadanos a sacrificar una parte de sus ingresos para cubrir los requerimientos indispensables de un núcleo social, y a cambio disfrutar de los beneficios que brinda pertenecer a dicho conglomerado.

Esa teoría además resulta plenamente coincidente con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política, en el sentido de que es obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados y de los municipios.

La autora también no explica que, la progresividad de los derechos

⁴⁹ Ladrón de Guerava, Diana Bernal, *El reconocimiento y tutela de los derechos humanos de los contribuyentes*, en Derecho Humanos de los Contribuyentes, Gabriela Ríos Granados (Coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014, p. 38.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ *Ibidem*, p. 31.

humanos implica no solo el reconocimiento de derechos fundamentales regulados en nuestra carta magna no, sino que además incluye la posibilidad de que puedan surgir nuevos derechos necesarios para proteger la dignidad del ser humano: “la sociedad va reconociendo día con día valores intrínsecos del individuo que ameritan una protección especial, se amplían y enriquecen”.⁵²

Así, la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución federal, señala que el mexicano tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa.

No cabe duda que dicha obligación trae aparejados una serie de derechos que deben ser respetados por las autoridades encargadas de ejecutar el presupuesto público; que además, de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Federal, deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por su parte, Gabriela Ríos Granados, nos explica que los tratados internacionales sobre derechos humanos que amplían la dimensión de los derechos de los contribuyentes, pues el operador jurídico podrá nutrir y enriquecer los criterios referentes a la capacidad contributiva con base en estos tratados. Por lo que, es conveniente la aplicación de los artículos sancionados en las normas convencionales.⁵³

Gabriela Ríos, también nos dice cuáles son los derechos humanos de los contribuyentes, que perfilan el contenido de los derechos consagrados en el artículo 31 fracción IV constitucional:

a) Capacidad Contributiva. Es la potencialidad real de pagar contribuciones, esto significa que los sujetos pasivos deben aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de la riqueza gravada. La capacidad contributiva se configura de forma distinta de acuerdo con la naturaleza

⁵² *Ibidem*, p. 38.

⁵³ Gabriela Ríos Granados, *Derechos humanos de los contribuyentes a la luz del Artículo 31 fracción IV Constitucional y de las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 2349, consultado el 18 de junio de 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/40.pdf>.

y características de cada contribución.⁵⁴

Esto significa que las aportaciones deben ser proporcionales a la capacidad y percepción económica de los ciudadanos.

b) Igualdad Tributaria. Este derecho se refiere a que el legislador no dé un trato diferenciado a dos situaciones de hecho o presupuesto de hecho, que debió haberse regulado de la misma manera o con las mismas consecuencias jurídicas.⁵⁵

Un trato diferenciado siempre debe obedecer a finalidades avaladas por la Constitución, entre las que cabe mencionar las que derivan deducciones, exenciones o aminoraciones o reducciones en la tasa para modificar o incentivar el comportamiento del contribuyente. O en todo caso el que derive de la medición de la capacidad contributiva, pues desde el plano doctrinal la capacidad contributiva será el parámetro o basamento para aplicar la igualdad tributaria.⁵⁶

c) Reserva de ley en materia tributaria o legalidad. Esta definición la simplifica Diana Bernal, que claramente nos dice que “consiste en que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales”.⁵⁷

No puede haber variaciones que nos sorprendan en la determinación de las contribuciones, es un derecho humano que nos asiste y que también se convierte en una garantía de que sabemos con precisión, cuánto debemos pagar de impuestos.⁵⁸

⁵⁴ *Ibidem*, p. 2345.

⁵⁵ Gabriela Ríos Granados, en *Derechos humanos de los contribuyentes a la luz del Artículo 31 fracción IV Constitucional y de las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 2350, consultado el 18 de junio de 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/40.pdf>.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 2350

⁵⁷ Ladrón de Guerava, Diana Bernal, *op. cit.* n. 50, p. 37.

⁵⁸ Tesis P. XI/96. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, febrero de 1996, p. 169.

d) Destino del gasto público. Este es el derecho humano que se convertirá en uno de los ejes de nuestra investigación, éste derecho, es además una garantía constitucional. “Consiste en que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público; conlleva que el Estado, al recaudarlos, deberá aplicarlos para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, lo que conlleva a que no sean destinados para satisfacer necesidades privadas o individuales, por lo que la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Constitución federal”.⁵⁹

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente en su publicación *Derechos Humanos del Contribuyente consagrados en la Constitución*,” señala que:

En un Estado democrático de Derecho, el cobro de tributos se legitima ante la necesidad del sostenimiento del Estado para alcanzar sus fines. En este sentido, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución dispone la obligación de contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio, de modo que por disposición constitucional, solamente se puede pagar contribuciones para que el Estado haga del gasto público el instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines, por lo que las erogaciones públicas únicamente deben dirigirse a cubrir los servicios públicos y atender las necesidades el Estado, en función del bien común. Así, el destino al gasto público es un derecho del contribuyente en la medida en que el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, como los servicios públicos. Es decir, este derecho implica que el producto de las contribuciones no puede destinarse para otro fin que no sea cubrir el gasto público en beneficio de la colectividad.⁶⁰

Así pues, el destino al gasto público, como derecho del contribuyente,

⁵⁹ Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, *Cultura Contributiva en Derechos Humanos del Contribuyente consagrados en la Constitución*, número VII, Gobierno de la República, p. 16, consultado el 20 de junio de 2015, en <http://www.prodecon.gob.mx/portal/libros/cclibros/pdf/cc7.pdf>.

⁶⁰ *Idem*.

puede vulnerarse cuando una contribución se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, sin advertir beneficios colectivos o sociales; o bien, cuando se trate de gastos que no se incluyan en el Presupuesto de Egresos.⁶¹

1.9. De los impuestos

Para finalizar este capítulo, debemos conocer un concepto del impuesto ya que éste es el principal factor de la relación gobernado-gobierno, de aquí derivan los derechos del contribuyente quien cumple primero con su obligación de contribuir al estado.

Roberto Santillán Rosas Aniceto, explica de forma muy simple la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto. Aclara que nos referimos a ingresos públicos cuando se trata de todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios; la contribución, es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc.; finalmente, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos.⁶²

El mismo autor nos ofrece un concepto de *impuesto*, que el como él mismo lo llama es una construcción de elementos aportados por varios autores, entre ellos: Eherberg, “quien señala que los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, y que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”. Cita también a Vitti de Marco, quien afirma que “el impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales”; refiere también a Luigi Cossa y plasma su concepto así: “el impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a

⁶¹ *Idem.*

⁶² Rosas Aniceto, Roberto Santillán, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*, México D.F., Escuela Nacional de Economía, 1962. p. 32

aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”.⁶³

Roberto Santillán, encuentra elementos comunes en estos conceptos y finalmente nos ofrece su propio concepto, “el impuesto la aportación coercitiva que los particulares hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir”.⁶⁴

El concepto de Roberto Santillán, nos revela un cierto estado de indefensión del contribuyente, al contar con una indiscutible obligación y una retribución incierta. Lo cierto es que en la actualidad, la constitución mexicana contiene una serie de derechos que deben ser respetados por las autoridades, asimismo, estas deben generar ciertas condiciones para que los gobernados puedan ejercer derechos, como la educación, la salud, la propiedad, etc.

El tema que en la realidad esas condiciones no siempre están dadas, y los gobiernos tanto federal, estatal y municipal incumplen con su obligación, pero el ciudadano no puede dejar de cumplir con la parte que le corresponde que es la contribución.

Para nosotros el impuesto es una aportación proporcional, coercitiva que en dinero, los ciudadanos hacen al erario público, con el objeto de contribuir al sostenimiento de la estructura gubernamental, así como a las necesidades generales de los gobernados.

1.10. Conclusiones del capítulo

1. El municipio es una institución local, autónoma, que posee un territorio jurídicamente limitado, y que goza de capacidad política para autogobernarse y organizarse, así como administrar libremente su hacienda.
2. El municipio básicamente cuenta con los mismos elementos que la federación y los estados, podemos decir entonces que corresponde a otra esfera de gobierno dentro de nuestro sistema legal y político, y lo que lo distingue de los otros no es el

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

nivel de gobierno, más bien es un aspecto competencial.

3. La autonomía es la potestad que tiene los municipios dentro de una estado, para auto regirse social, política y económicamente. Según la Constitución, el municipio se encuentra dotado de las siguientes facultades básicas: autonomía política autonomía financiera y autonomía administrativa.

4. El municipio también goza de personalidad jurídica, entendida ésta como la capacidad que tiene municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones así como la libertad que tiene de manejar su patrimonio conforme a la ley, lo que pone de manifiesto su calidad de persona moral de orden público, tal como lo son la Federación y las Entidades Federativas.

5. Hacienda Municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos, mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad.

6. Se habla de derechos humanos del contribuyente como una consecuencia de la reforma constitucional al artículo 1º en materia de derechos humanos, así como del principio de progresividad, que constituye precisamente una ampliación del derecho para agregarle esa parte “humanista”.

7. El deber de contribuir es un concepto innato al de ciudadano o gobernado, de donde resulta obligado advertir, en correlación inmediata con este deber, la relevancia que adquiere el reconocimiento, la defensa y la tutela de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

8. El destino al gasto público, como derecho del contribuyente, puede vulnerarse cuando una contribución se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, sin advertir beneficios colectivos o sociales.

9. El impuesto es el principal factor que liga al gobernado con el gobierno, de aquí derivan los derechos del contribuyente quien cumple primero con su obligación de contribuir al estado. Se trata pues de una aportación proporcional, coercitiva que en dinero, los ciudadanos hacen al erario público, con el objeto de contribuir al sostenimiento de la estructura gubernamental, así como a las necesidades generales de los gobernados.

Capítulo 2

Antecedentes del municipio y de los derechos humanos del contribuyente

SUMARIO

2.1. El municipio antes que el estado. 2.2. Antecedentes prehispánicos del municipio. 2.3. Algunas características del municipio en el siglo XIX. 2.4. Evolución del régimen constitucional del municipio mexicano. 2.5. Reformas al artículo 115 constitucional. 2.6. Evolución de los Derechos Humanos del Contribuyente. 2.7. Antecedente general de los derechos en México, y la obligación de contribuir. 2.8. Conclusiones del capítulo

Antes de sumergirnos a conocer los antecedentes y la evolución que ha tenido el municipio en México debemos tener presente su importancia para los individuos, pues el municipio es el lugar donde están nuestras raíces, donde crecemos y donde decidimos posteriormente asentarnos para continuar con nuestro proyecto de vida. Todos, de uno u otro modo nos identificamos con un municipio y nos representa de una forma tan profunda y tan importante como lo hace nuestro estado o nuestro propio país. Pero a diferencia de los dos últimos, el municipio define y delimita aún más nuestro estilo de vida, nuestras costumbres, incluso nuestra ideología.

A continuación presentamos un modesto estudio acerca del surgimiento y la evolución que ha tenido el municipio en México, a partir de la regulación en todos los textos constitucionales federales con que ha contado nuestro país, a efecto de conocer las características que poco a poco van dando forma a lo que hoy conocemos como tal.

Consideramos pues que el municipio es una institución esencial en el desarrollo de una entidad, por lo que el crecimiento o estancamiento de aquel, es

un factor importante para el desarrollo de un estado, por ellos nos avocamos a este somero estudio que nos permitirá entender la realidad actual de dicha institución.

Además de lo anterior, vamos a conocer los antecedentes más básicos de los derechos humanos, cuya evolución nos llevará a los derechos humanos del contribuyente, en virtud de que esta parte no se puede desligar del ayuntamiento, por tratarse de una relación de derechos y obligaciones.

2.1. El municipio antes que la Entidad Federativa

Para conocer y entender la evolución del municipio, debemos tener presentes algunas precisiones de su surgimiento que sin lugar a dudas, es anterior a lo que hoy conocemos como Estado.

Damaris González Minchaca nos explica que no es sorpresa que la presencia de la organización entre comunidades es anterior a la formación más primitiva del Estado, según dice: “Las investigaciones antropológicas en política, demuestran que desde tiempos remotos existían sociedades preestatales encargadas de realizar asambleas en las que se discutían asuntos de la comunidad.”¹

La mayoría de los investigadores coinciden en que la cuna del municipio es, como muchas otras cosas, Roma. Según la jurista citada, de la conquista de la Península Ibérica por Roma surge la estrecha vinculación entre la institución romana del municipio y su desarrollo en España. Uno de los primeros municipios que se organizó en territorio hispano fue el de Gades regulándose por los términos de la *Lex Julia Municipales*, que data del año 45 a. C. y que reglamentaba el funcionamiento de la policía de Roma y el estatuto municipal de las ciudades equiparadas jurídicamente a Roma y explica:²

¹ González Minchaca, Damaris, “El municipio en México”, en *República Jurídica Administrativa. Revista de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano*. Número 3 Enero – Junio, Año 2011, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 20-21, consultado el 19 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art2.pdf>.

² *Idem*.

A la caída del Imperio romano la forma de organización municipal permaneció en los reinos visigodos existentes en territorio hispano durante la Alta Edad Media. Para el siglo VIII prácticamente todo el territorio de la Península cayó en manos de los árabes. Ellos crearon sus propias formas de organización pero todas ellas implicaban un ejercicio representativo con raíz en las antiguas tradiciones municipales.

(...)La forma primigenia en que se adoptaban las decisiones en el municipio medieval español era mediante acuerdos de la asamblea de los vecinos beneficiados por el fuero; el fuero era un pacto entre el rey y sus vasallos mediante el cual éste les concedía ciertos derechos. De este modo, las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa.

Por su parte, Reynaldo Martínez Robles, afirma que el Municipio como tal surge en Roma, donde por primera vez surge esta palabra compuesta del sustantivo *manus munare* que se refiere a cargas y obligaciones; y del verbo *capere* que significa tomar, “hacerse cargo de algo”. De la conjunción de estas palabras, durante el siglo VI a.C. surgió el término *municipium*,³ que definió a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas necesarias tanto personales como patrimoniales, atendiendo así los asuntos locales de esas comunidades.⁴

Fritz Schulz, señala que el llamado *municipium*, fue empleado por los romanos para organizar su territorio en la medida en que se expandían por provincias lejanas al corazón itálico, a las que necesitaban dominar sin ahogar del todo.⁵

Aunado a lo anterior, el concepto de munícipe hace alusión a los gobernantes, así como a los habitantes de las circunscripciones municipales o

³ Etimológicamente su significado es: *manus* = cargo, ciudadanía; y *capio* = tomar. Véase Vázquez, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, México, SEP, 1986, p. 40.

⁴ Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 26. Aunque el nacimiento del Municipio (en general), se remonta a Grecia, donde las *domus* fungían como células políticas. No olvidemos que la cultura de Grecia tuvo una poderosa influencia sobre el Imperio Romano, tras la conquista de éste último sobre aquella.

⁵ Schulz Fritz, *Principios del Derecho Romano*, 2ª ed., España, Civitas, 2000, p. 298.

municipia, que era un término utilizado para referirse a las ciudades que en derecho romano otorgó la calidad de autónomas en derecho administrativo.⁶

Los grupos sociales creados naturalmente buscaron formas de organización que les permitieran subsistir como especie y a su vez aprovechar las ventajas de esa unión con otros grupos. Superado el periodo en el que el hombre era cazador y recolector de víveres, una vez descubierta y valorada la agricultura, los hombres de estas culturas europeas y de oriente, explica Adriana Terán, salieron a mantenerse unidos por protección y por un genuino sentido de pertenencia a una comunidad. Se fundaron diversas ciudades en la antigüedad, Roma era sin duda, una de las destacadas.⁷

La familia representaba el núcleo social original, la comunidad biológicamente que representaba la unión de un hombre y una mujer para reproducción solía constituir familias de sangre que se juntaban con otras, formando pequeñas sociedades que Roma nombró *gens*.⁸

Esta célula política sería bautizada por los romanos como *municipium*. El *municipio romano* propiamente, sólo era aquel fundado en los territorios sobre los que se iba extendiendo el imperio. Sin embargo, ésta figura lleva antecedentes naturales en las que uniones de individuos se organizaban políticamente para subsistir y dicha subsistencia generalmente iba relacionada con el pago de tributos a un pueblo o señor dominante.⁹

Dicha organización política primaria, iría creciendo, evolucionando y en algunos casos involucionando, ampliando su espectro tanto territorial como personal, de tal modo que lograra asimilar a casi todo el mundo conocido en la antigüedad y en esa medida su organización administrativa iría siendo también un poco más compleja.¹⁰

⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, n. 4, p. 6.

⁷ Terán Enríquez Adriana, "Célula Básica de las Organizaciones Políticas", en Valencia Carmona Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la 2005, p. 3.

⁸ *Idem*.

⁹ Tito Livio, *Desde la Fundación de Roma*, en Agustín Millares Carlo (comp.), Libros I y II, México, UNAM, 1998, p. 62.

¹⁰ *Idem*.

Ahora bien, Adolfo Posada señala como características del municipio romano, las siguientes:

1. Un territorio o espacio geográfico propio.
2. Un pueblo que se manifestaba en su asamblea general.
3. Una organización, representada en un cuerpo deliberante (Curia) con sus autoridades (Magistraturas).
4. El culto a los dioses.¹¹

Ignacio Burgoa explica que la etimología de la palabra municipio viene de *munus*: oficio y *capere*: tomar, refiriendo que es la denominación que recibían legiones romanas, que formalmente quedaban incorporadas al Estado romano, aunque con un margen considerable de libertad para auto administrarse”.¹²

Por su parte, el profesor Salvador Valencia Carmona refiere que el municipio era “un centro de población a cuyos habitantes Roma les concedía ciertos derechos civiles y políticos”.¹³

Se cree que la primera vez que se empleó propiamente el sistema *municipium* fue en el año 181 a.C. a una tribu llamada Tusculada. Mediante la institución municipal, el Impero Romano concedió a sus localidades autonomía sin independencia, permitiéndoles de este modo desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural, sin perder el control.¹⁴

Como podemos ver, la voz *municipium* también tiene una connotación que nos sugiere aspectos fiscales: la carga o imposición a que se refiere la *manus* y el *capere* de establecer. Por lo que podemos inferir la obligación de los habitantes del municipio o íncolas de tributar al imperio romano, justificando la idea de dominio y adquiriendo los derechos propios de la ciudadanía. Los romanos eran

¹¹ Posada, Adolfo, *Conceptos municipalistas de la vida local*, Madrid, IEAL, 1979. Consultado en: <http://www.municipium.cl/Pensamiento/quees.html>, consultado el 10 de noviembre de 2013.

¹² Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1973, p. 964.

¹³ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 98.

¹⁴ María Hernández, Antonio, *El municipio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 92, consultado el 10 de noviembre de 2013, sitio. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>.

conscientes de la importancia de su derecho y del impacto de su aplicación en sus conquistas territoriales.¹⁵

2.2. Antecedentes prehispánicos del municipio

En México, el Municipio tiene sus antecedentes más remotos en el *calpulli*,¹⁶ que no era otra cosa que una forma de organización social de los aztecas, eran grupos familiares cuyos miembros explotaban la tierra en común.

El *calpulli* era un sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Cada *calpulli* tenía un dios particular y un gobierno particular, tenía por lo tanto, instituciones emanadas de su propia naturaleza.¹⁷

Como en el México prehispánico los nexos políticos se formularon a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. El Consejo era integrado por los jefes de las familias emparentadas que integraban el *calpulli* y quienes eran ancianos, según Ochoa Campos, citado por Raúl Olivares Vionet, ya en la época de la colonia, dichos ancianos fueron llamados “indios cabezas” e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.¹⁸

Como todo consejo municipal, el Consejo del *calpulli* designaba por elección a cierto tipo de funcionarios, que tenían facultades ejecutivas:

- a) El *teachcauh* o pariente mayor; era el más significativo rango. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del *calpulli*, persona prominente y hábil para ampararlos y defenderlos. Su cargo era

¹⁵ Terán Enríquez Adriana, *op. cit.*, n. 7, p. 7.

¹⁶ El *Calpilli* fue la cédula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico, de acuerdo con Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p. 159.

¹⁷ Olivares Vionet, Raúl, “El municipio. Antecedentes Prehispánicos”, en Valencia Carmona Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el Mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 266.

¹⁸ *Idem.*

vitalicio, y a su muerte elegían a otro; el más honrado, sabio, hábil y viejo.¹⁹

Tenía a su cargo, como los alcaldes, la administración de:

- El régimen comunal agrario;
- El trabajo de los miembros del *calpulli*;
- El producto de sus tierras;
- Cuidaba de la conservación del orden;
- De la impartición de justicia, y
- Del culto a sus dioses y antepasados.

Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del Consejo tribal.

- b) El *tecuhtli* era otro funcionario importante, “el señor”, según traducen comúnmente los cronistas, o el abuelo, según opina Bandelier, quien ha estudiado acuciosamente la etimología de la voz. Desempeñaba el cargo por elección, por méritos en campañas bélicas, pero sin que se le trasmitiese su investidura por herencia.²⁰

El *tecuhtli* era el jefe militar del *calpulli*, y sus funciones eran las siguientes:

- i) Cuidar del adiestramiento de los jóvenes del *telpochcali*,
- ii) Capitanear a sus tropas en las batallas,
- iii) Llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje, lo cual era un máximo honor.

- c) Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del *calpulli* eran los siguientes:

- i) Los *tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal.
- ii) Los *calpizques*, recaudadores del tributo.
- iii) Los *tlayacanques*, cuadrilleros.

¹⁹ *Ibidem*, p. 267.

²⁰ *Idem*.

- iv) Los *sacerdotes y médicos hechiceros*, que tenían encomendada la seguridad psicológica del grupo.
- d) Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor rango:
- i) Los *tlacuilos*, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos de carácter mítico e históricos, la evolución de la propiedad de la tierra, etcétera.
 - ii) Los *topiles*, que realizaban acciones de gendarmería.
- e) Era característico en los funcionarios del *calpulli*:
1. Que su encargo era vitalicio.
 2. La de posición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
 3. El carácter electivo de sus designaciones.
 4. La restitución electiva, que sólo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos del linaje.
 5. La excepción respecto a los *topiles* —cuyas raíces etimológicas de la denominación son: *to*, nuestro y *pilli*, hijo— que no eran escogidos entre los jefes de familia.²¹

Desde el año de 1519, el municipio en México adquiere rasgos y personalidad propios, aunque con elementos característicos del desarrollo original del municipio español. En ése mismo año, Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz.²²

No desaparecieron las formas de organización político administrativas locales conocidas como los *calpulli*, aunque tenía que tributar tanto al imperio

²¹ *Ibidem*, p. 267.

²² Lo que hoy es la ciudad y puerto de Veracruz.

azteca como a su *Tlatuani*, constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma.

El segundo municipio establecido por Cortés en tierras mexicanas, fue en la ciudad de México inmediatamente después de la caída de la gran Tenochtitlán, hacia el año de 1520 y lo denominó Villa Segura de la Frontera.²³

Nos dice Guillermo Vallarta que desde el año de 1519 y durante los siguientes tres siglos, el municipio en México adquiere rasgos y personalidad propia, aunque con los elementos característicos del desarrollo original del municipio romano, influenciado por el sistema municipal castellano.²⁴

La coexistencia del municipio español, adoptado como forma natural de organización por los conquistadores con el sistema de organización autóctono, dio a nuestro sistema las singularidades de un municipio *sui generis*, producto del ensamblaje de dos culturas diferentes.

El ayuntamiento contaba desde ese entonces con un alcalde ordinario y cinco ediles, aunque oficialmente estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce, se redujeron a siete en el año siguiente y en 1528, por orden de Carlos V, nuevamente se compuso de doce, debiendo presidir las sesiones los alcaldes. Más tarde, las ciudades grandes del virreinato tenían ocho regidores, y cuatro las villas.²⁵

En relación con lo anterior nos explica Raúl Olivares:²⁶

Durante la primera década después de la conquista cada cabildo español tenía poderes judiciales y políticos, no sólo la cercanía inmediata, sino por muchas leguas a la redonda. Así, en 1519-1520 todo el territorio era gobernado teóricamente desde la Vera Cruz, y pocos años después el cabildo de México-Tenochtitlan afirmaba su jurisdicción por el este, hasta el límite con la de Vera

²³ Olivares Vionet, Raúl, *op. cit.* n. 17, p. 266

²⁴ Vallarta Plata, José Guillermo, "El Municipio en México", en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 549, consultado el 05 de diciembre de 2013, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=348>.

²⁵ Olivares Vionet, Raúl, *Op. Cit.*, n. 17, p. 266.

²⁶ *Idem*.

Cruz, cerca de Perote, hacia el norte hasta Pánuco, y en realidad en todas las zonas de la Nueva España donde no había otro asentamiento español. Cuando esos asentamientos se multiplicaron, surgieron disputas entre ayuntamientos, y en 1527 ordenó el rey que se trazaran límites claros entre ellos. Los ayuntamientos en ese tiempo tenían la extensión de los actuales países europeos, y existían los de Pánuco, Colima, Zacatula, México-Tenochtitlan, Veracruz, que abarcaba gran parte de lo que hoy es el estado, Guazacualco, Zapotecas, Antequera y San Luis.

Según Olivares, a partir de 1535 el virrey, Antonio de Mendoza, controló el nombramiento de los magistrados en lugar de la audiencia, y habiendo encontrado un caos en la administración local por que los corregimientos estaban controlados por conquistadores y colonizadores que explotaban a sus encomendados inicialmente, el virrey quiso eliminarlos a todos y sustituirlos por letrados cuidadosamente elegidos, que como alcaldes mayores tendrían a su cargo menor número de unidades territoriales más extensas.²⁷

El Consejo de Indias modificó el plan del Virrey, y si bien el corregimiento no desapareció, en el periodo de 1550-1570 la Nueva España se dividió en cuarenta provincias gobernadas por un alcalde mayor encargado de supervisar los regimientos “sufragáneos”, que debía visitar anualmente para escuchar apelaciones y corregir abusos.²⁸

En 1570 existían aproximadamente setenta alcaldías mayores y más de doscientos corregimientos, la mayoría de los cuales caían en la categoría de sufragáneos. El hecho de que cayera en desuso la supervisión determinó que los corregimientos recuperaran considerable autonomía. En otras partes subsistió el corregimiento sufragáneo hasta bien entrado el siglo XVII.²⁹

Las principales ciudades de la Nueva España, según la renta de alcabalas en 1792 eran México, Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Córdoba, Orizaba, San Luis Potosí, y veinte más.

En ese tenor, el cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política del poblamiento y a la fundación de

²⁷ *Ibidem*, p. 286.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Idem*.

ciudades, villas y pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del municipio actual tuvieron en la época colonial, su espacio histórico formativo.³⁰

2.3. Algunas características del municipio en el siglo XIX

Se sabe que en 1810 había en la Nueva España treinta ciudades, noventa y cinco villas, cuatro mil seiscientos ochenta y dos pueblos y ciento sesenta y cinco misiones.³¹

Durante el tiempo del dominio español proliferaron nuevas ciudades, villas y pueblos, así como poblados y reales de minas. Todas ellas tenían una mayor o menor riqueza y nivel social, según las condiciones geográficas de las municipales, estímulo de la nueva colonización. Pero, y de aquí lo interesante, nos dice Aurora Anaíz, el régimen político de estas comunidades tuvo mucho de democracia indirecta (asambleas) y soberanía territorial (municipios).³²

En las demarcaciones provinciales y regionales desempeñaron importante papel los escribanos y magistrados encargados de legalizar las propiedades de los nuevos ricos. Y así, las clases sociales en la Nueva España fueron fiel remedo de la península, agravadas por la pronta aparición del mestizaje. Criollos y mestizos fueron factores decisivos en la aparición del Estado moderno mexicano. Los letrados glosaron ese rico caudal de un millón de leyes que integran el denominado derecho de Indias.³³

Según Aurora Anaíz, desde entonces y hasta nuestros días se emplean como sinónimos equívocos los términos de Municipio, Cabildo y Ayuntamiento, pues el primero debe entenderse como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales, por un Ayuntamiento. El mismo Ayuntamiento es la Junta celebrada por un Cabildo y éste último es la sala

³⁰ *Ibidem*, p. 286.

³¹ Nava Oteo, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México, Secretaría de Educación Pública, 1963, pág. 17.

³² Arnaíz Amigo, Aurora, "Antecedentes del Municipio Libre Mexicano", *Revista de estudios jurídicos*, número 2016, México, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, noviembre/diciembre 1977, pp. 256-257, consultado el 20 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=592&IDA=9578>.

³³ *Idem*.

donde se celebra, como una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un Municipio, además explica:

(...) en el siglo XIX, las máximas autoridades del Estado mexicano intervinieron directamente en el nombramiento de las autoridades municipales. Con la independencia de México cobrará vida la tétrica figura del cacique político, que pasará por las entrañas de la organización comunal y llegará a las entidades federadas. En los albores de la independencia, los regidores alcanzaron altas prerrogativas reales. Se trataba de mermar las atribuciones de las autoridades intermedias y aun de los propios virreyes haciendo más directa la relación de la corona con los pueblos de indios. En algunos Municipios, son dos los alcaldes ordinarios y un alférez que podía sustituir al regidor. A finales del siglo XIX hay alcaldes ganaderos denominados alcaldes de la Mezta.

Asevera la jurista citada, que las ciudades eran más importantes que las villas y estas más que los pueblos. Aquéllas eran metropolitanas, diocesanas o sufragáneas. En las primeras podría haber hasta doce regidores, ocho de las segundas y cuatro en las terceras. El poder central nombraba en las ciudades metropolitanas el alcalde mayor y el corregidor intervenía indirectamente en su nombramiento.³⁴

Como una excepción, en la ciudad de México eran quince los regidores. Todavía en estos tiempos se seguía hablando de los adelantados y capitanes generales en la posibilidad de que hubiera nuevas expediciones y descubrimientos de tierras. Además, continúa exponiéndonos Arnaíz Amigo, había que distinguir si en las capitulaciones se incluía al adelantado el nombramiento de capitán general, en cuyo caso, al tomar posesión de la demarcación, quedaba el interesado con el puesto de jefe político administrativo del lugar. Caso contrario, la comunidad de vecinos designaba al capitán general y al Ayuntamiento.

³⁴ *Ibidem*, p. 258.

2.4. *Evolución del régimen constitucional del municipio mexicano*

Hasta este momento nos damos cuenta de que esa pequeña organización que hoy conocemos como municipio era muy trascendental, pues representaba una importante forma de organización e incluso de recaudación fiscal, que cabe decirlo, de manera muy interesante ya gozaban de cierto grado de autonomía en la administración interna. Además, el municipio en el siglo XIX comienza a recobrar más importancia por el reconocimiento a su favor que hicieron los textos constitucionales de la época, como veremos más adelante.

Por textos como el de Aurora Arnaiz, quien hace gran referencia a José Miranda, grandes autoridades en la materia, sabemos que el régimen municipal en la Nueva España, pero también en los inicios de la Independencia, y hasta nuestros días, fue un trasplante del régimen municipal de Castilla y Aragón. La tratadista explica:

Al consolidarse la nación y su territorio en la figura de Carlos I, es decir, al integrarse y constituirse el Estado español con la mística de una unidad racial y religiosa, excluidos los árabes, postergados los judíos, la limpieza de sangre étnica-religiosa ofrece el necesario emblema nacional. Diferenciadas las categorías y clases sociales con el advenimiento del mundo moderno, la razón del nuevo Estado imperial con el nuevo Imperio en ultramar que opaca el rústico, terrestre y terrenal Sacro Imperio Romano. Pero, en definitiva, los nombres de las autoridades autóctonas se castellanizan en los vocablos de corregidores, alcaldes mayores, alguaciles y escribanos.³⁵

Cabe hacer mención de que en los primeros documentos de la preindependencia, a la Nueva España se le denominó Nación americana, América, Anáhuac, América mexicana y finalmente México. Señala Aurora Arnaiz, que aparece la palabra nación mexicana en el acta de independencia de septiembre de 1821. Todavía en los Tratados de Córdoba y en el plan de

³⁵ *Ibidem*, p. 255.

Independencia de Iguala de dicho año 1821 se sigue empleando el término de América y americano.³⁶

Así pues, la primera referencia al Ayuntamiento la encontramos en los *Elementos constitucionales* de Ignacio López Rayón de 1811. Pero el vínculo, más sólido entre los antecedentes hispánicos del Ayuntamiento surgido en la metrópoli y su posterior desarrollo en nuestro país lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz.³⁷

La palabra *Ayuntamiento* tiene la misma raíz que *junta*. Joaquín Espriche lo define como “[...] el congreso o junta de las personas destinadas por el gobierno económico-político de cada pueblo. Se suele llamar también concejo, cabildo o regimiento. Se compone del alcalde o justicia y de los regidores”³⁸, veamos su desarrollo.

2.4.1. *Elementos constitucionales de Ignacio López Rayón*

Los “Elementos Constitucionales” de Rayón es un documento pequeño de apenas 38 artículos pero con gran trascendencia política pues es considerado como la primera Ley Fundamental expedida en México en busca de independencia. López Rayón, quien sustituyó a Hidalgo en el movimiento insurgente en agosto de 1811, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, misma que generaría el documento que intitula este apartado.³⁹

No obstante que en éste documento encontramos el primer antecedente del municipio en México (con el nombre de ayuntamiento), se puede señalar que carece de un análisis sistemático y profundo de la institución citada, pero cabe destacar que Rayón partió de la existencia del municipio, y en los artículos 20 y 23

³⁶ *Ibidem*, p. 255.

³⁷ González Minchaca, Damaris, *op. cit.* n. 1, p. 24.

³⁸ Espriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993.

³⁹ Solís Acero, Felipe, “La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1982, p. 27, consultado el 15 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb4.pdf>.

de su documentos constitucional, hace referencia a los ayuntamientos como órganos de gobierno municipal.⁴⁰

En el artículo 20, se concede intervención del ayuntamiento para acordar el otorgamiento de carta de naturalización a los extranjeros; y el artículo 23, establece que los ayuntamientos se compondrán de las personas más honradas y de proporción no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito.⁴¹

En este momento de la historia podemos percatarnos de que el municipio ya jugaba un papel muy importante teniendo funciones gubernamentales formalmente reconocidas.

2.4.2. *Constitución de Apatzingán de Morelos 1814*

En el año de 1813, diversos aspectos provocaron que la dirección del movimiento insurgente pasara a manos de Don José María Morelos y Pavón, quien expidió los “Sentimiento de la Nación”, documento que consta de 23 puntos que definían elementos dictados por Morelos para la formulación de una constitución, éste documento no contiene ninguna disposición relativa a los municipios.⁴²

Después, en octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano de Apatzingán convocado por Morelos, produjo uno de los documentos constitucionales más importantes de la época pre-independista: “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, que por razones de circunstancia revolucionaria, dicho documento no tuvo vigencia, pero, explica Felipe Solís, es uno de los más completos, profundos y de contenido que se produjeron en nuestra historia. Y al igual que Rayón, Morelos partió de la existencia de los municipios y aunque no los reguló, sí se estableció en el artículo 208 del decreto que “en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los

⁴⁰ *Ibidem*, p. 27

⁴¹ Pantoja Morán, David y García Laguardia, Jorge Mario. *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975. Las pp 49-52 de esta obra contienen “Los Elementos Constitucionales circulados por el Señor Rayón del 4 de septiembre de 1812”. Se consultaron los artículos 20 y 23. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

⁴² Solís Acero, Felipe, *op. cit.* n. 39, p. 28.

ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.⁴³

2.4.3. Constitución de Cádiz de 1812

En el mes de marzo de 1812, las Cortes de Cádiz expidieron la constitución de la Monarquía Española, jurada en la Nueva España en el mes de septiembre del mismo año. No obstante que tuvo un periodo de vida temporal y parcial, éste documento ejerció gran influencia en varios de nuestros documentos constitucionales, así pues, tuvo gran importancia en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo estado.⁴⁴

María del Refugio González, nos explica que en el seno de las Cortes de Cádiz, se planteó un interesante debate sobre el destino del municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al municipio y expone: “ahí quedaron plantadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal”.⁴⁵

En el título VI de la Constitución referente al gobierno interior de las provincias y pueblos, se reguló a detalle el régimen municipal en el capítulo I, correspondiente a los ayuntamientos y que comprendía los artículos del 309 al 323.

El artículo 309 determinaba que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos por alcalde o alcaldes, regidores y procurador o síndico, quienes serían presididos por el jefe político, donde lo hubiera y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiese dos.

En relación con lo anterior, refiere Felipe Solís que se señalaba la existencia de ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que

⁴³ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ González, María del Refugio, “Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el Siglo XIX”, referido por Solís Acero, Felipe, *op. cit.*, n. 39, p. 28.

tuvieran menos de mil almas, con lo que se establecía un criterio general de la existencia de municipios; y se determinaba la composición de los ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos y destacaba la preeminencia del jefe político a quien se encargaba de presidir los ayuntamientos.⁴⁶

Por su parte, Pedro Emiliano Hernández G., nos habla de que el número de individuos que integraba el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes y se renovaba anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran vitalicios ni vendibles; además de que se establecía la no reelección.⁴⁷

Las atribuciones de los ayuntamientos eran administrar los asuntos internos de los pueblos: la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, beneficencia en el aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).⁴⁸

Finalmente, de acuerdo con el artículo 323, los ayuntamientos estaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por lo que se refiere al manejo de los caudales públicos.⁴⁹

Solís Acero estima que éste conjunto de atribuciones se ha considerado precario, porque para entonces el municipio ya era una entidad madura capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia. No obstante, explica el autor, todo el sistema de elección directa de los miembros del ayuntamiento, sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos constitucionales.⁵⁰

2.4.4. *Plan de Iguala y tratados de córdoba, 1821*

En el mes de febrero de 1821 se afirma el Plan de Iguala en el que se contienen las bases de nuestra independencia política, el cual reconoció la existencia de los

⁴⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁴⁷ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 18-19.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Solís Acero, Felipe, *op. cit.* n. 39, p. 30.

ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la constitución española de Cádiz.⁵¹

Hernández Gaona, nos habla de que en los primeros años del periodo independiente la evolución del municipio se vio afectada, "pues el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación crítica debido en parte a la figura de capitales y a los problemas de la guerra que tenían semiparalizada la actividad económica y el aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejército".⁵²

El contenido del Plan de Iguala habría de ser ratificado por los tratados de Córdoba celebrados el mes de agosto de 1821, sin hacer referencia a la cuestión municipal, quedando formalmente consumada la independencia nacional con el Acta Solemne de Independencia, firmada el 28 de septiembre de 1821. Los Tratados de Córdoba, determinaban en su artículo 2º que la forma de gobierno del llamado imperio mexicano, era el "monárquico constitucional moderado", señalando la existencia de una junta provisional gubernativa que tendría un presidente y que sería la encargada de designar a tres individuos que compondrían la regencia y que gobernarían interinamente.⁵³

Iturbide fue el presidente de la Junta provisional de gobierno instalada en septiembre de 1821 y de la regencia formada por la propia junta. La junta provisional convocó a un Congreso Constituyente que quedó instalado en febrero de 1822, que puso a trabajar desde luego, en la formación de las bases constitucionales. Sin embargo los conflictos entre el Congreso e Iturbide, obligaron a éste a disolver aquel, según dice Felipe Solís, constituyendo en su lugar una Junta Nacional Instituyente, que en febrero de 1823 aprobaría el reglamento político provisional del imperio.⁵⁴

⁵¹ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 47, p. 19.

⁵² *Idem.*

⁵³ Solís Acero, Felipe, *Op. Cit.* n. 39, p. 30.

⁵⁴ *Idem.*

2.4.5. *Reglamento provisional político del impero mexicano*

Este documento constitucional dispuso las normas fundamentales de organización y funcionamiento del imperio mexicano, establecido en los Tratados de Córdoba y confirmado en las bases constitucionales aceptadas por el Congreso mexicano instalado en febrero de 1822.

Este Reglamento Provisional contuvo una regulación municipal, dice Solís Acero, no meramente incidental: “En efecto, la sección séptima, relativa al “gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo imperio” se componía de un capítulo único dedicado a la regulación de las diputaciones provinciales, ayuntamientos y alcaldes”.⁵⁵

El artículo 83 del Reglamento confirmaba la vigencia del decreto de 1813, que reglamentaba la regulación de las diputaciones y ayuntamientos hacia la Constitución de Cádiz, la cual supone el mismo esquema de normación municipal que el existente al amparo de esa carta fundamental. Además, el artículo 91 del reglamento disponía que: “subsistirán también con las actuales atribuciones, los ayuntamientos de la capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya suficiente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios del ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución”.

Por su parte, el artículo 24 regulaba que las elecciones de los ayuntamientos se harían para el año de 1823, con arreglo a un decreto expedido por la junta nacional y en lo subsecuente por una ley de elecciones que la misma junta expediría de donde se colige que se refrendaba el origen de elección popular de los ayuntamientos.

Aunado a lo anterior, Solís Acero expone.⁵⁶

(...) el reglamento provisional político del impero confirmó el régimen municipal de la Constitución de Cádiz con más defectos que virtudes: volvió a imponer la

⁵⁵ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁶ *Idem*.

subordinación del ayuntamiento al jefe político; no refirió facultades para los ayuntamientos e hizo depender del juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores la subsistencia o establecimiento de ayuntamientos en poblaciones considerables.

Al parecer el reglamento fortaleció la presencia de los jefes políticos a quienes facultó muy expresamente en su artículo 54 a fin de exigir de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de las obligaciones detalladas en la instrucción del 23 de junio de 1813. El propio precepto, otorgaba una caudal de atribuciones a los jefes políticos que prácticamente hacían nugatoria la existencia municipal.⁵⁷

2.4.6. Constitución de 1824

La frustración de Iturbide por su intento de permanecer al frente del imperio mexicano y su consecuente caída trajo como consecuencia la reinstalación, a mediados del año 1823, del Congreso constituyente de 1822.

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella se establece la Republica Federal, el regular en su artículo 4º, que: “la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal”.⁵⁸

En esta constitución no se hace referencia alguna a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello, nos explica Pedro Emiliano Hernández, “debido a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados dejando de lado la legislación de los municipios.”

Con ello, se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusieran a ésta constitución, dando la oportunidad para que los

⁵⁷ *Ibidem*, p. 31.

⁵⁸ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 47, p. 20.

estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.⁵⁹

Por tanto, en lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la colonia, que por no oponerse a la nueva constitución, no fueron derogadas.⁶⁰

Para Felipe Solís, esta omisión ha sido interpretada en dos sentidos diversos, como un desdén del texto constitucional federal por el municipio; o bien, como una muestra de respeto al régimen interior de los estados dentro del cual se ubica el municipio. Cabe hacer mención de que las legislaturas estatales tomaron como ejemplo para la regulación del municipio, la Constitución de Cádiz.⁶¹

2.4.7. *Las siete leyes constitucionales de 1836*

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habrían de establecer las bases del funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y éstos en partidos.

A diferencia de la Constitución de 1824, la Sexta Ley de la Constitución de 1836, denominada: “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos y en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos de más de 8000.⁶²

El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores. Los ramos a cargo de los ayuntamientos explica Pedro Emiliano Hernández, fueron: la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación

⁵⁹ *Ibidem*, p. 20

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Solís Acero, Felipe, *op. cit.* n. 39, p. 32.

⁶² Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 47, p. 21.

particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.⁶³

La libertad municipal otorgada por la constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Pedro Emiliano Hernández expone:

A través de las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el departamento de México, conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

Todo parece indicar que hasta entonces, se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz.

2.4.8. Los proyectos constitucionales y las bases orgánicas de 1843.

Tras haberse recrudecido la lucha entre liberales y conservadores, en el mes de noviembre de 1839 el Congreso aprobó un dictamen que le facultaba para reformar las siete leyes constitucionales y erigirse en Congreso Constituyente. En junio de 1840, el Congreso conoció de un proyecto de reforma presentado por una comisión de diputados que no prosperó y que cabe mencionar que no contenía una regulación amplia e importante de los ayuntamientos.⁶⁴

En octubre de 1841, Anastacio Bustamante dejó el poder en manos de Santa Anna, tras la firma del convenio de Estanzuela, con lo que prácticamente terminaba la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales. El nuevo Congreso

⁶³ *Ibidem*, p. 21

⁶⁴ Solís Acero, Felipe, *op. cit.* n. 39, p. 35.

Constituyente inició sus labores en junio de 1842, que sería desconocido por Nicolás Bravo, encargado de despacho del poder ejecutivo por una de las frecuentes retiradas de Santa Anna, terminando los trabajos del Congreso, que fue sustituido por una Junta Nacional Legislativa, compuesta de ochenta notables designados por el propio presidente Bravo. La junta quedó instalada en enero de 1843 acordando por mayoría la expedición de una nueva constitución.⁶⁵

Las bases orgánicas de 1843 confirmaron el régimen centralista tras el regreso de Santa Anna, y en el artículo 4º señaló que el territorio de la República se dividiría en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades, con los cual se reconocía la existencia de los municipios.

En el título VII dedicado al Gobierno de los departamentos, se localiza el artículo 134 referente a las facultades de las asambleas departamentales, destacando dos atribuciones; la primera relativa al establecimiento de corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural; y la segunda, referente a aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.⁶⁶

Si se comparan las disposiciones relativas al municipio de las bases orgánicas con las correspondientes de las Siete Leyes Constitucionales, se refleja la mayor amplitud de regulación municipal.

Las bases orgánicas estuvieron en vigor un poco más de tres años, pues en el mes de agosto de 1846 el movimiento de la ciudadela encabezado por Mariano Salas terminó con el gobierno de Paredes, quien había llegado a él, luego de múltiples cambios en el ejercicio del poder ejecutivo y con la vigencia de las bases orgánicas.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 35.

⁶⁶ *Idem*.

2.4.9. *El acta de reformas de 1847*

En agosto de 1846 el general Mariano Salas convocó a un Congreso Constituyente, encargado de formular un nuevo texto constitucional.

El Acta Constitutiva y de Reforma expedida por el constituyente en mayo de 1847, reconoció la plena vigencia del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución de 1824, como única Constitución Política de la República, cuya disposición referente a los ayuntamientos estaba en los artículos 49, 50 y 161, concediendo libertad a los estados para regular los aspectos municipales, con la salvedad de que no se opusieran a la constitución, dando la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.⁶⁷

2.4.10. *Estatuto orgánico provisional de la república mexicana*

La inestabilidad política del país continuó, las cámaras federales previstas en la constitución de 1824 continuaron sesionando y en el seno de ellas se manifestó la lucha entre liberales y conservadores.

En marzo de 1853, fue llamado nuevamente de su retiro el general Santa Anna, quien por mayoría de votos recupera la presidencia interina por enésima ocasión, quien venía en esta ocasión, en apoyo de los conservadores.⁶⁸

Lucas Alemán, el más claro conservador de la época, formuló las llamadas “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la constitución”. Dicho documento organizó fundamentalmente las cinco secretarías de estado existentes, un Consejo de Estado y dispuso algunos señalamientos para el gobierno interior que, sin embargo, nada establecieron sobre los municipios.⁶⁹

⁶⁷ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 48, p. 20.

⁶⁸ Solís Acero, Felipe, *op. cit.* n. 40, p. 37.

⁶⁹ *Idem.*

2.4.11. Constitución de 1857

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática y federal. Esta constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.⁷⁰

Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los estados, quienes tenían toda la libertad para normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

2.4.12. Periodo porfirista

Durante el gobierno de Porfirio Díaz los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y economía del país. Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen porfirista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.⁷¹

Frente a tales situaciones se comenzó a discutir en los parlamentos la importancia de la vida municipal. Todo lo anterior provocó la demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas: el establecimiento del Municipio Libre.⁷²

De esta forma el problema de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria; ya en 1906 el Partido Liberal Mexicano incluyó en su programa: La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante.

⁷⁰ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 47, pp. 21-22.

⁷¹ Hernández Gaona, Pedro Emiliano, *op. cit.* n. 47, pp. 22-23.

⁷² *Idem.*

En el Plan de San Luis propuesto por Francisco I. Madero propuso la no reelección que incluía a presidente de la república, gobernadores y presidentes municipales. El golpe huertista dio lugar al surgimiento de don Venustiano Carranza al escenario político nacional al encabezar la Revolución Constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.

La Ley del 28 de octubre de 1911 expedida en Chihuahua abolió la existencia de las jefaturas políticas. Al respecto cabe señalar que durante todo el siglo XIX imperó la institución del jefe político; el cual era no solo jefe de distrito sino de todos los ayuntamientos que se encontraban en el.

El 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala estado de Morelos, se formuló el Plan de Ayala, dirigido por Emilio Zapata, pero en ninguna parte de este documento se planteó compromiso en relación con los municipios o sus ayuntamientos, ni aun incidentalmente.⁷³

Sin embargo, el ideario zapatista pensaba seriamente en la necesidad de reivindicar al municipio libre ya que participó activamente en la elaboración de documentos como: La Ley General sobre las Libertades Municipales, documento firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916, donde demandó la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ya que la libertad municipal resultaría irrisoria si no se concediera a los vecinos participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad.

Las medidas dispuestas por el general Zapata pretendían hacer del municipio una institución libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funciones y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.⁷⁴

Por otra parte, el movimiento carrancista tuvo como punto de partidista el Plan de Guadalupe en donde se desconocía a Victoriano Huerta como presidente, desconocía también a los poderes legislativos y judicial de la federación y a los gobiernos de los estados que mantenían su reconocimiento a Huerta; no obstante,

⁷³ *Ibidem*, p. 23.

⁷⁴ *Idem*.

meses más tarde mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914, Carranza manifestó en una convención de generales, su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857 dentro de las cuales apuntaba “el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”.⁷⁵

Carranza introdujo adiciones al Plan de Guadalupe en los proyectos legislativos específicos, los cuales versaron sobre asuntos municipales, a saber: la Ley Orgánica Municipal contemplada en el artículo 109 constitucional, posteriormente el 26 de diciembre de 1914 Carranza expidió el decreto en el que reformaba el artículo 109 constitucional quedando de la siguiente forma: “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrativo por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado”, la redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más aprobaría el constituyentes de Querétaro.⁷⁶

Carranza se reinstaló en la ciudad de México en abril de 1916 y pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe; de esta manera el 12 de julio de ese año, decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a la reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones del 4 de septiembre, suprimió el cargo de jefe político y complementar la autonomía del municipio, lo dotó de una base fiscal más adecuada.⁷⁷

⁷⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, “El Municipio en la Carta de Querétaro”, en Andrade, Barajas, Barquín y otros (Coords.), *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 7.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 7

⁷⁷ *Idem*.

2.4.13. La constitución política de 1917

Habiendo sido derrocado el general Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.⁷⁸

Nos explica Guillermo Vallarta que al triunfo de la Revolución, la historia de las luchas municipales es recogida por el constituyente de 1916-1917. La libertad municipal es concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales. En las sesiones del constituyente surge una duda, más que una discrepancia, al discutir el artículo 115 relativo al municipio.⁷⁹

En su discurso el primer jefe Venustiano Carranza el 01 de diciembre de 1916, manifestó: “el municipio independiente como una de las grandes conquistas de la revolución, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica”.⁸⁰

De acuerdo con el Diario de Debates, el Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad Municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del primer jefe expresó que el establecimiento del

⁷⁸ Rueda Olmos, Víctor Hugo, *El Desarrollo del Municipio en México y su conformación en Guanajuato*, s.f., p.36, México, Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 9, otoño 2008, consultado el 24 de octubre de 2014, disponible en: http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf.

⁷⁹ Vallarta Plata, José Guillermo, “El Municipio en México”, en Serna de la Garza (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, José María, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 552, consultado el 05 de diciembre de 2013, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>.

⁸⁰ Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 15, s.f., consultado el 18 de mayo de 2014, disponible en: http://www.alfonsozambrano.com/nueva_doctrina/23102011/ndp-diario_debates_mexico.pdf.

Municipio Libre formaba “la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.⁸¹

Así pues, no fue hasta la Constitución de 1917 cuando una ley fundamental mexicana le concedió un tratamiento específico y detallado a la cuestión municipal.⁸² Su artículo 115 original se sometió a votación el siguiente texto:

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.⁸³

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los hizo víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión estimó que debían ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia.⁸⁴

Para Vallarta lo que realmente se pone a debate es la relación jerárquica entre gobierno estatal y gobierno municipal, para efectos de dirimir quién tiene la

⁸¹ Diario de Debates del Congreso Constituyente, México 1917, t. II., p. 404, consultado el 18 de mayo de 2014, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/771/17.pdf>.

⁸² Flores Contreras, Crescencio, “Forma de Gobierno Municipal en México, caso Sinaloa”, en Valencia Carmona, Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 698, consultado el 18 de mayo de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/39.pdf>.

⁸³ *Ibidem*, p. 698.

⁸⁴ Rueda Olmos, Víctor Hugo, *op. cit.* n. 78, pp. 36-37.

facultad recaudatoria.⁸⁵

No obstante que el artículo 115 que preveía la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal.⁸⁶ Guillermo Vallarta manifiesta:

La discusión sobre la formación de la hacienda municipal que se realizó en el constituyente de Querétaro de 1917, propició apasionados debates, al pretender establecer dentro de los principios constitucionales la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, poco o nada se logró, pues los buenos deseos sustentados por algunos diputados no bastaron para que desde entonces se impusiera el carácter constitucional a la integración de la hacienda municipal, designándose en la Constitución la clasificación concreta de los ingresos que debían corresponder a los municipios.⁸⁷

Veamos pues, las modificaciones que ha sufrido el artículo 115 desde su inclusión en la Constitución de 1917.

2.5. Reformas al artículo 115 constitucional

Para Salvador Valencia Carmona, en la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del artículo 115 constitucional y explica:

En su momento, un clásico como es el maestro Tena Ramírez, señaló que el municipio libre ingresó a la constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que correspondían al municipio y la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales. Por su parte, el

⁸⁵ Vallarta Plata, José Guillermo, *op. cit.* n. 79, p. 553

⁸⁶ *Idem*

⁸⁷ Meyer, Lorenzo *El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades*, "Los derechos del pueblo mexicano", t. VIII, México, Porrúa, 1978, citado por Guillermo Vallarta, Vallarta Plata, José Guillermo, "El Municipio en México", en Serna de la Garza (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, José María, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 553, consultado el 05 de diciembre de 2013, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>.

distinguido Jurista Jorge Carpizo, señaló que al municipio se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo, se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.⁸⁸

Sin lugar a dudas compartimos estas opiniones, se ha considerado desde siempre al municipio como una parte importantísimo en la división del gobierno, pero en efecto, desde sus inicios, se le ha tenido atado de manos para gestionar y permitir su propia evolución, no obstante que son variadas las reformas que el texto del artículo 115 presenta.

Me permitiré plasmar un resumen de las reformas de que ha sido objeto el referido precepto constitucional y que de forma muy clara nos precisa Valencia Carmona.⁸⁹

El 29 de abril de 1933, se agregó el segundo párrafo a la fracción primera en la que se extiende el principio de la no reelección relativa para los integrantes de los ayuntamientos; en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos no podrían reelegirse para el periodo inmediato. La misma prohibición se formuló para legisladores federales y locales.

El 8 de enero de 1947 se otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales, haciendo hincapié en la igualdad de condiciones que los varones, esto es antes de que se le diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1953, año en que se suprime este derecho del artículo 115 para modificar el 34, otorgando igualdad a los varones y las mujeres en elecciones federales, estatales y municipales.

Una nueva adición se presentó el 06 de febrero de 1976, con las fracciones IV y V, al determinar que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos.

⁸⁸ Valencia Carmona, Salvador, "*Constitución, Municipio y Reforma*", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.f., p. 526, consultado el 19 de mayo de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/30.pdf>.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 528.

La siguiente modificación se realizó el 06 de diciembre de 1977, como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes.

Una de las reformas más importantes que se han dado en materia municipal, hasta esa la fecha, se presentó el 03 de febrero de 1983, pues se reformulo de manera integral dicho precepto, introduciéndose progresos muy notables para municipio:⁹⁰

1. Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de éstos, cuando existan causas graves previstas en la ley.
2. Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
3. Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
4. Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario. Se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos.
5. Se determinó la consecuencia municipal en materia de desarrollo urbano.
6. Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

⁹⁰ *Ibidem*, p.529.

El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.

En 1987 se excluyeron del texto del artículo 115 constitucional elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades; a las relaciones laborales entre los gobiernos y sus trabajadores, y los referentes a la celebración de convenios entre Federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.⁹¹

El 23 de diciembre de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los aspectos más relevantes de la reforma son los siguientes:

1. Se le reconoce al Municipio el carácter de ámbito de gobierno y al Ayuntamiento el de órgano de gobierno. Para tal efecto, se modifica la fracción I del Artículo 115, misma que señalaba: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento...”; merced a la reforma se indica: “Cada Municipio será Gobernado por un Ayuntamiento”.
2. A lo largo de la reforma, en aras de una adecuada técnica legislativa, se sustituye la palabra “locales” por “estatales”. De esta forma, se pretende mantener coherencia con la terminología derivada del régimen federal adoptado por el estado Mexicano.
3. Se realiza una modificación topográfica al mudar la colocación de los párrafos cuarto y quinto del anterior artículo 115, mismos que intercambian su lugar, agregándose al hoy quinto párrafo, la previsión de que el número de integrantes de los Consejos Municipales deberá estar determinado por ley, así como sus requisitos de elegibilidad.⁹²

⁹¹ *Ibidem*, p. 529

⁹² *Ibidem*, p. 529.

Por la trascendencia que tiene esta reforma para nuestra investigación, me voy a permitir agregar el apartado IV, referente a la hacienda municipal:⁹³

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Esta es la última reforma de trascendencia referente a la hacienda municipal, después de ésta, el 14 de agosto de 2001, se agregó un párrafo en la parte final del apartado III, facultando a las comunidades indígenas, dentro del

⁹³ Párrafo IV, art. 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Federación, 05 de diciembre de 2014, tomo: clii, número 63, sexta sección.

ámbito municipal, para coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Finalmente el 10 de febrero de 2014, se agregó al primer párrafo del artículo la palabra “laico”, y se agrega también un párrafo que instruye a los estados a establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, pero sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁹⁴

2.6. Evolución de los Derechos Humanos del Contribuyente

Como lo comentamos en el capítulo anterior, los derechos humanos de los contribuyentes tienen todo que ver con el ayuntamiento como órgano representante y administrador del municipio. Con el análisis breve que realizaremos de la evolución de los derechos humanos iremos a la par relacionando los antecedentes antes descritos, a fin de darle el sentido adecuado a este apartado.

Resulta pues conveniente comenzar con el origen de los derechos. Al respecto, Clara Barreiro, señala que fue en China, entre los años 800 y 200 a. C., donde comienza a darse la capacidad de reflexión sobre las injusticias sociales. Se predicó la igualdad entre los hombres, argumentando que la democracia era la forma idónea de gobierno. Confucio y Laot-Tsé promovían el derecho legítimo del gobernado para rebelarse contra los tratos déspotas y arbitrarios del gobernante.⁹⁵ Aquí encontramos una primera idea de los derechos o garantías individuales del hombre, tal como los concebimos en la actualidad.

Sin duda, se trataba de una ideología muy avanzada para esos tiempos, pues si continuamos indagando un poco en los antecedentes, encontramos las

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ Barreiro, Clara. *Derechos Humanos*, Barcelona, Salvat Editores, 1981, p.10.

investigaciones de Monique Lions, que hablaba de que los pueblos de la más remota antigüedad, eran sociedades en los que se desconocía por completo cualquier concepto de derechos individuales, pues desde el siglo V antes de Cristo, Egipto, Caldea, Asiria, Palestina o Persia, eran ciudades que consideraban tener un origen divino, por tanto, ejercían un poder absoluto sobre los súbditos, cuya única razón de ser, era la de participar en la grandeza del Monarca.⁹⁶

La misma autora nos explica cómo es que los pueblos no tenían más valor que el material humano, cuyas potencialidades eran explotadas de forma indiscriminadamente en favor del soberano.⁹⁷

En Grecia por ejemplo, nos dice Monique Lions, a partir del siglo V se desembocó una organización en forma de sistema político cuyo elemento básico, era el individuo libre, específicamente en las ciudades de Esparta, Atenas y Tebas, sus sociedades se dividían en hombres libres y esclavos.⁹⁸

Por su parte, en la sociedad romana también se da un dualismo de estatus ciudadano, solo el *pater familias* era titular de derechos reconocidos por el estado quienes ejercían libremente y eran sancionados conforme a su *ius civile quiritium*, los demás miembros de la familia y los esclavos no eran considerados como individuos.⁹⁹ En esta etapa (aprox. 454-450 Ac) encontramos la Ley de las doce tablas, que establecen varios principios sobre la propiedad, los contratos, la responsabilidad, etcétera, pero no establece límites a la actividad estatal frente a los ciudadanos.¹⁰⁰

Durante la Edad Media, se comienzan a desarrollar ideas de la anarquía feudal lo que comienza a alterar la omnipotencia del Estado, pues durante el siglo VII surge una doble jerarquía de personas y tierra. El señor feudal, era una figura

⁹⁶ Lions, Monique, "Los Derechos Humanos en la Historia y en la Doctrina", en Cassin, Alcalá-Zamora, Spolansky y otros (Coords), *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 480 y 481, consultado el 23 de junio de 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/848/22.pdf>.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ Solís García, Bertha, "Evolución de los Derechos Humanos", en Moreno Bonet, Margarita y Álvarez de Lara (Coord.), Rosa María, *El estado Laico y los derechos humanos en México, 1810-2010*, t. 1, México, UNAM, p. 83 consultado el 20 de junio de 2015, disponible en Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/9.pdf>.

identificada entre la propiedad y la soberanía, que colocaba en un estatus jurídico caracterizado por la posesión de privilegios de derecho público y privado.¹⁰¹

Después, durante el siglo VIII, encontramos un documento llamado *Concilio de Toledo*, en el cual se encuentran algunos esbozos de los derechos que se reconocen a los súbditos frente al poder de los reyes y príncipes.¹⁰²

En el año de 1188, aparecen Los *Decretos de la Curia de León*, también conocidos como el Fuero de León, un documento hispano que nos sirve como antecedente de los derechos humanos. Estas disposiciones fueron otorgadas por Alfonso IX de León al inicio de su reinado (1188-1230). Al respecto explica Bertha Solis García:¹⁰³

Para los historiadores estos decretos o fueros son ejemplos de disposiciones generales establecidas por el rey en unión de la Curia (o Cortes). En la Curia concurren el clero, la nobleza y los representantes de los habitantes de la ciudad. De ahí la trascendencia que tienen tales documentos. En este decreto leonés encontramos una serie de compromisos adquiridos por el rey para el respeto de la vida, la libertad, la propiedad y bienes en general. Además se reconoce desde ab initio un principio de igualdad por cuanto “que para todos los de mi reino, tanto clérigos como laicos, cumpliré las buenas leyes que tiene establecidas mis predecesores”.

A partir de este momento se comienza a reflejar de manera un poco más clara la concepción de los derechos humanos. En agosto de 1291, al constituirse la Confederación Suiza, se dictó un pacto en el cual se plasman algunas de las peculiares ideas sobre la forma en que se pretende proteger a los habitantes de los tres valles confederados.¹⁰⁴ En Suecia, hacia 1350, destaca el Código de Magnus Erikson, que establecía el juramento y la obligación, por parte del rey, de

¹⁰¹ Lions, Monique, op. cit., n. 96, p. 482.

¹⁰² Solis García, Bertha, op. cit., n. 100, p. 84.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

“defender, amar y buscar la justicia y la verdad y reprimir toda iniquidad, iniquidad, falsedad e injusticia, conforme a derecho, en virtud de sus prerrogativas reales”.¹⁰⁵

Ese código según Bertha Solís García, obligaba al rey a jurar que sería leal y justo con sus ciudadanos, de manera que no privara a ninguno, pobre o rico, de su vida o de su integridad corporal sin un proceso judicial en debida forma, como lo prescriben el derecho y la justicia del país, y que tampoco privaría a nadie de sus bienes si no conforme a derecho y por un proceso legal.¹⁰⁶

Años después, el 18 de mayo de 1525, se dicta el acta de abolición de la servidumbre en Zurich.¹⁰⁷ Para 1627 como una consecuencia de la petición de derechos (*Petition of Rights*) contra los atropellos de la nobleza, el rey Carlos I se vio obligado a pedir fondos al Parlamento, cuyos miembros le impusieron la declaración del documentos con el mismo nombre *Petition of Rights*, compuesto por once artículos, que garantizaba tanto principios de libertad política, en relación con los derechos del Parlamento, como libertades individuales, especialmente en lo relativo a la seguridad del pueblo.

Cincuenta años después de la *Petition of Rights*, hacia 1679, durante el reinado de Carlos II, aparece en el escenario un nuevo conjunto de disposiciones destinadas a proteger algunos de los derechos de los súbditos ingleses. Un documento denominado como Ley del hábeas corpus o Acta para completar las libertades de los súbditos y evitar las deportaciones a ultramar.¹⁰⁸

Y en este tenor vamos encontrando varios documentos cuya finalidad era la protección de los derechos humanos, hasta encontrar La Declaración de los Derechos de Virginia en 1776, que como lo describe Solís García, comienzan a escribir la historia de la llegada de los derechos humanos europeos a América.¹⁰⁹

Para 1789, encontramos un nuevo documento denominado La Declaración de los Derechos de la Mujer y la ciudadana que desde el preámbulo de la Declaración puede observarse la exigencia y urgente necesidad de que se reconociera un nuevo paradigma social, exigía pues el reconocimiento de un

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 84.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ *Idem*.

principio de igualdad, por cuanto que la mujer nace libre y vive en igualdad de derechos con el hombre, en tanto que las diferencias sociales no pueden estar fundadas más que en el bien común. A partir de estas ideas, la redacción de la Declaración se ocupa de señalar algunos tópicos en los que recurre a la inclusión de la mujer.¹¹⁰

No hace falta saber hasta qué punto estaban reguladas las obligaciones de los individuos, pues éstas eran un hecho, el estado se ha sostenido desde su origen del trabajo y la explotación de los individuos.

2.7. Antecedente general de los derechos en México, y la obligación de contribuir

El primer antecedente lo encontramos desde luego en la Constitución Española de 1812, la denominada Constitución de Cádiz, cuyo texto se convertiría en un reproducción de varios instrumentos constitucionales en nuestro país. Dicho texto regula de manera general los derechos de los españoles en su capítulo IV, pero también establece en el artículo 8º la obligación sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.¹¹¹ Aquí encontramos también el primer antecedente del llamado principio de proporcionalidad para efectos de la tributación.

En México, el primer reconocimiento de los pagadores de impuestos se da en el *Bando de Hidalgo*, en su párrafo introductorio que a la letra me permito transcribir:

Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo, que por espacio de cerca de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna, mas como en las críticas circunstancias del día no se puedan dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 85

¹¹¹ Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, por Fernando VII, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf.

el reino para los costos de la guerra, se atienda por ahora a poner el remedio en lo más urgente para las declaraciones siguientes:

(...)

2° Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exija.¹¹²

Es curioso como el primer documento que proclama la libertad del individuo, hace referencia a la carga que representa el pago de tributo y la búsqueda. Al mismo tiempo, del reconocimiento de derechos.

En 1813, encontramos los *Sentimientos de la Nación*, por José María Morelos, fueron declaraciones que inspiraron a las próximas Constituciones de México. Este documento, refleja la opresión en materia de tributos, que vale la pena destacar en su artículo 22, mismo que me permito transcribir:

Que se quite la infinidad de tributos, pechos (sic) e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual de ligera, que no oprima tanto como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con ésta somera contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo podrá llevarse el peso de la guerra y los honorarios de empleados.¹¹³

Ya vimos a lo largo de este capítulo que el pago de impuestos, contribuciones o tributos has sido una constante desde el surgimiento de las primeras organizaciones sociales, y esto es comprensible pues se tiene que sostener un aparato organizador de la sociedad, pero el pago de los tributos nació con la organización del hombre, incluso antes del reconocimiento de los derechos.

¹¹² Bando de Miguel Hidalgo declarando la libertad de los esclavos, del 06 de diciembre de 1810, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Bando_de_Miguel_Hidalgo_declarando_la_libertad_de_los_esclavos.shtml.

¹¹³ Sentimientos de la Nación de José María Morelos, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Sentimientos_de_la_naci_n_de_Jos_Mar_a_Morelos_145.shtml.

México no era la excepción, Morelos lo pone en evidencia como lo referimos con antelación.

La independencia que proclama Agustín Iturbide en 1821 se hace bajo presupuestos tradicionales: *El Plan de Iguala*, del 24 de febrero de 1821, establece que la forma de gobierno será una “monarquía moderada”. En 1823 el Congreso Revolucionario disolvió la monarquía.¹¹⁴ En estos documentos no se aprecia mayor dato referente al tema de las contribuciones.

En México la primera constitución que rige es la Constitución de 1824, mediante la cual se adopta la forma de república federal, de hecho, en el contenido de la Constitución no se aprecia ningún apartado referente a derechos de los ciudadanos y tampoco a sus obligaciones, la constitución solo habla de la forma de organización política del país y establece en la fracción IV del artículo 161, de la sección segunda, referente a las obligaciones del estado, que éste deberá proteger a sus habitantes, en uso de la libertad que tiene para escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación.¹¹⁵

Después, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, hablan de derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, entre algunos de los derechos que contemplaban estas leyes, eran el de no poder ser preso sin mandamiento de un juez, el derecho a la propiedad y el aprovechamiento de ella, así como el derecho de imprenta. Y desde luego, en su artículo 3º fracción segunda, referente a las obligaciones de los mexicanos, está la de cooperar a los gastos del estado, con las contribuciones que establezcan las leyes.¹¹⁶

Todos los demás textos constitucionales que surgen con posterioridad regulan de una u otra forma derechos de los ciudadanos y también la obligación de contribuir: Las Bases Orgánicas de 1843 en su artículo 9º, lista los derechos de los habitantes de la República, tales como la prohibición de la esclavitud, libertad de expresión, libertad de imprenta, derecho de audiencia judicial, respeto a la

¹¹⁴ Solís García, Bertha, op. cit. n. 100, p. 94.

¹¹⁵ Constitución de los Estados-Unidos Mexicanos, Decreto de 4 de octubre de 1824, consultada el 25 de junio de 2015, en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdíg/const_mex/const_1824.pdf.

¹¹⁶ Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836, consultada el 25 de junio de 2015, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdíg/const_mex/const_1836.pdf.

propiedad y a la libertad de la persona; mientras que, en su artículo 14 establece la obligación del Mexicano a contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.¹¹⁷

En 1857, se integra por primera vez en el texto Constitucional un apartado denominado “De los derechos del Hombre”. Este reconocía los derechos a la libertad de expresión, asociación y portación de armas; reafirmaba la abolición de la esclavitud y eliminaba la prisión por deudas civiles, las formas crueles de castigo y la pena de muerte; de igual manera, prohibió los títulos de nobleza y se establecieron los principios de legalidad e irretroactividad; pero seguían sin tratarse los temas referentes a los derechos de la mujer y la libertad de creencias, no obstante que era una constitución de corte liberal.¹¹⁸

Esta Constitución, establecía en su artículo 31, fracción II, que era obligación del mexicano contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En este apartado encontramos ya la regulación en nuestro país de los principios de proporcionalidad y de equidad.

Después, en la constitución de 1917 se dejan intactos los principios básicos de la constitución de 1857 como la soberanía popular, la división de poderes y los derechos individuales, pero se agregó además un catálogo de derechos sociales que colocaron a la constitución mexicana como pionera de la materia a nivel mundial al reconocer derechos a los campesinos, los trabajadores y en materia de educación.¹¹⁹ En esta constitución cambia la denominación del apartado de derechos humanos, por “garantías individuales”.

En cuanto a la obligación de contribuir, el texto se mantiene igual que en la constitución de 1857, incluso en el mismo artículo 31, pero ahora en la fracción IV.

¹¹⁷ Bases Orgánicas de la República Mexicana, decretos 15 de junio de 1843, sancionadas por Antonio López de Santa Ana y elaboradas por la Junta Nacional Legislativa, consultado el 25 de junio de 2015, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

¹¹⁸ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, decreto de 12 de febrero de 1857, por Ignacio Comonfort, consultada el 27 de junio de 2015, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 05 de febrero de 1857, promulgada por Venustiano Carranza el 05 de febrero de 1917, consultada el 20 de junio de 2015, disponible en: <http://constitucion1917.gob.mx/>.

Dicha fracción, no sería reformada sino hasta el 25 de octubre de 1993, para quedar como sigue:¹²⁰

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este es el texto constitucional que permanece a la fecha en tratándose de la obligación de la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos.

2.7.1. Nuevo paradigma de derechos humanos, aliciente para el reconocimiento de los derechos humanos del contribuyente

Desde 1929, México ha venido celebrando numerosos tratados internacionales, pues solamente en materia de Derechos Humanos, se han firmado por lo menos 210 convenios y tratados internacionales; en temas de derecho internacional humanitario, de desaparición forzada, personas con discapacidad, discriminación racial, educación y cultura, esclavitud, genocidio, medio ambiente, menores, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, penal internacional, salud, tortura, trabajo, entre otros. Todos en un marco de respecto a los derechos humanos.¹²¹ Entre ellos, se encuentra por su puesto la firma de la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada y ratificada por México en el año de 1981.

El antecedente más importante de la reforma constitucional que vendría a marcar el nuevo paradigma en materia de derechos humanos en México, lo

¹²⁰ Decreto que reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

¹²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

encontramos en el caso Rosendo Radilla Pacheco; que para mayor comprensión me permito describir de manera muy breve.

Rosendo Radilla es un ciudadano mexicano que presuntamente fue víctima de desaparición forzada por elementos del Ejército mexicano destacados en el estado de Guerrero, el 25 de agosto de 1974, lo que motivó que tanto el 27 de marzo de 1992, como el 14 de mayo de 1999, Andrea y Tita Radilla Martínez, ambas hijas de Rosendo Radilla, denunciaran la desaparición forzada en contra de quien resultara responsable. Sin embargo, ambas denuncias fueron enviadas a reserva por la falta de indicios para determinar a los probables responsables. Después, el 20 de octubre del 2000, Tita Radilla Martínez interpuso una nueva denuncia penal por la desaparición forzada de algunas personas, entre las que se encontraba su padre, y el 9 de enero de 2001, junto con otras personas, presentó otra denuncia penal ante la Procuraduría General de la República en relación con la presunta desaparición forzada de su padre. El 11 de agosto de 2005 se consignó al general Francisco Quirós Hermosillo como probable responsable de la comisión del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro, en perjuicio del señor Radilla Pacheco, conociendo del asunto el juez segundo de distrito en el estado de Guerrero; quien, declinó su competencia en favor del juzgado militar correspondiente. En octubre de 2005 se resolvió que el juez primero militar adscrito a la Primera Región Militar era competente para conocer del expediente referido; pero, el 29 de noviembre de 2006 dicho juez militar sobreseyó la acción penal debido a que el general consignado había muerto. En marzo de 2008, con motivo del informe de fondo emitido en julio de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso contra el Estado mexicano, en el que, seguido el procedimiento correspondiente, se dictó sentencia el 23 de noviembre de 2009.¹²²

¹²² Pardo Rebolledo, Jorge Mario, "El caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 335-336, consultado el 27 de junio de 2015, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2012/pr/pr22.pdf>.

En la sentencia sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano a una serie de acciones que implicaba el reconocimiento total de la jurisdicción contenciosa de ese órgano internacional. A partir de esta sentencia condenatoria para el Estado mexicano, la Suprema Corte de Justicia de México estableció entre otras cosas, dos novedosos planteamientos en el cumplimiento de la misma:

- a) En la primera de sus determinaciones, la Corte Suprema aprobó que el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a la Suprema Corte de Justicia de México a adoptar los criterios interpretativos de aquélla en los litigios en los que el Estado Mexicano sea parte.
- b) En segundo término, la Suprema Corte determinó que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores para el Poder Judicial de la Federación. Además, la Suprema Corte de Justicia de México decidió que todos los tribunales del país y no exclusivamente los de carácter federal deben ejercer el control de convencionalidad.¹²³

Esta determinación de la Suprema Corte de Justicia de México, fue tomada en consideración para la reforma constitucional efectuada el 10 de junio de 2011; mediante la cual, se constitucionaliza el término de derechos humanos y se otorga un rango superior a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, con lo que se convierten en mandatos imperativos que obligan a todas las autoridades a su observancia y garantía; con ello se sientan las bases para el reforzamiento tanto del sistema jurisdiccional como no jurisdiccional de los derechos humanos en México.

¹²³ Fix-Zamudio, Héctor, *“Las Reformas Constitucionales Mexicanas de Junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 446.

No obstante que México ha sido partícipe de múltiples tratados internacionales en materia de derechos humanos, se debe hacer la aclaración de que su observancia ha sido paupérrima, a pesar de contar con una legislación muy específica, apropiada y bien delimitada.

Para muchos tratadistas mexicanos, particularmente constitucionalistas¹²⁴, las reformas del 10 de junio del 2011 a la Constitución Federal Mexicana, son las de mayor alcance y relevancia que ha experimentado la Carta Magna Mexicana desde el inicio de su vigencia. Dicha reforma (al artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Mexicana), abre para todas las autoridades en ese país, sin excepción, la oportunidad, pero sobre todo la obligación de ver a los Derechos Humanos desde una perspectiva mucho más amplia de la que tradicionalmente se conoce. De inicio, el cambio de denominación del capítulo primero, título primero de nuestra Carta Magna, ahora llamado “De los derechos humanos y sus garantías”, incorpora y eleva a rango constitucional el concepto de “derechos humanos” y da por terminado el debate dogmático que por mucho tiempo confundió el concepto de derechos humanos con el de “garantías individuales”, este último rebasado por el desarrollo de la teoría constitucional y el derecho internacional, pues la garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, para hacerlo eficaz, para devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno, una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales.¹²⁵

A lo anterior, debe añadirse que además de la obligación tradicional del Estado mexicano de proteger los derechos humanos consagrados por el texto constitucional, se agregan los establecidos en los tratados internacionales ratificados por el mismo (y que se han incorporado al ordenamiento interno como derechos nacionales de fuente internacional), se suman en el nuevo texto fundamental los deberes de prevenir, investigar, sancionar y reparar las

¹²⁴ Dígase de Héctor Fix-Zamudio, Miguel Carbonell, Eduardo Ferrer Macgregor, Cuauhtémoc de Dienheim, entre otros.

¹²⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derechos procesal constitucional, en, Ferrer Macgregor, E., (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, D.F., Ed. Porrúa, 4ª ed., 2003, t. I, pp., 273-283.

violaciones de los derechos humanos, todo ello de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los propios derechos (párrafo tercero del mismo artículo primero constitucional), estos últimos desarrollados por declaraciones internacionales, pero ahora se incorporan como normas positivas constitucionales en el ordenamiento mexicano.¹²⁶

Ahora bien, esta nueva reformulación de los derechos humanos nos coloca en la posibilidad real de relanzar el tema de los derechos del contribuyente, como derechos humanos, como prerrogativas inherentes al ser humano, que deben ser respetados de manera equitativa, pero que además son muy importantes para el desarrollo integral de la persona.

En relación con este tema nos dice Diana Bernal Ladrón de Guevara, que los derechos de los pagadores de impuestos deben ser tutelados como derechos fundamentales, pues cumplen con la función de proteger a los contribuyentes frente a la potestad tributaria del Estado; es decir, son los derechos fundamentales el escudo protector de los causantes frente a ese poder supremo.¹²⁷ Y continúa explicando al respecto:

Existen diversas teorías que explican esta relación de poder; por ejemplo, según la teoría anglosajona del *beneficio equivalente* sobre la relación jurídico-tributaria, dicha relación se justifica porque “los tributos tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta”. Las necesidades que se generan al vivir en sociedad obligan a los ciudadanos a sacrificar una parte de sus ingresos para cubrir los requerimientos indispensables de un núcleo social, y a cambio disfrutar de los beneficios que brinda pertenecer a dicho conglomerado.

Esa teoría además resulta plenamente coincidente con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política, en el sentido de que es obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados y de los municipios.

¹²⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Las Reformas Constitucionales Mexicanas de Junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 446.

¹²⁷ Ladrón de Guevara, Diana Bernal, *El reconocimiento y tutela de los derechos humanos de los contribuyentes*, en *Derecho Humanos de los Contribuyentes*, Gabriela Ríos Granados (Coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014, p.31.

Lo que nos debe conducir a afirmar que ese acto de desprendimiento debe encontrarse protegido por los derechos del orden más alto, pues son los ciudadanos los que dentro del pacto social confían en el Estado para que administre sus recursos económicos.

El acto de contribuir no puede verse más como un acto de sometimiento al poder público. En cualquier democracia moderna es necesario tutelar este acto a través del reconocimiento de los derechos de los contribuyentes.¹²⁸

Esta concepción, podríamos decir moderna sobre los derechos humanos, surge para restringir el poder de la autoridad y salvaguardar las prerrogativas de los individuos. Tienen su razón de ser en un contexto moral, y es a través de su reclamo como se busca colmar los requisitos mínimos para una vida digna. Sus violaciones niegan la humanidad del individuo; es decir, niegan la calidad de ser humano. Estos derechos confieren a los ciudadanos poder, pues no solo expresan aspiraciones o ideas encomiables, sino exigencias de cambio social basadas en derechos. Demandar un derecho humano es demandar un derecho que ya se tiene, por lo que exigir el respeto irrestricto de los derechos de los contribuyentes es exigir el respeto a la dignidad humana de los pagadores de impuestos.¹²⁹

2.8. Conclusiones del capítulo

1. El desarrollo del municipio no obstante que ha parecido inestable a lo largo de la historia, refleja una institución muy fuerte y trascendental desde sus inicios, aunque no del todo autónoma, pues hoy en día, a pesar de que la regulación le dota de autonomía total, dicho orden de gobierno continúa sujeta a las disposiciones financieras estatales y federales, lo que limita en mucho su cambio de acción y su desarrollo.
2. El municipio forma parte de la estructura política de México, sin embargo, muchos de ellos no son tratados con la importancia y relevancia que tienen. Si

¹²⁸ *Ibidem*, p. 32.

¹²⁹ *Idem*.

bien es cierto que el municipio puede considerarse antecedente del Estado, también es cierto que no puede concebirse un municipio sin Estado, como tampoco un Estado sin éstos.

3. En México, el primer reconocimiento de los pagadores de impuestos se da en el Banco de Hidalgo, como el primer documento que proclama la libertad del individuo, hace referencia a la carga que representa el pago de tributo y la búsqueda al mismo tiempo, del reconocimiento de derechos.

4. Las contribuciones o tributos has sido una constante desde el surgimiento de las primeras organizaciones sociales, pues se tiene que sostener un aparato organizador de la sociedad, pero el pago de los tributos nació con la organización del hombre, incluso antes del reconocimiento de los derechos.

5. La reforma constitucional del 11 de junio de 2011, genera una concepción moderna sobre los derechos humanos, surge para surge para restringir el poder de la autoridad y salvaguardar las prerrogativas de los individuos. Tienen su razón de ser en un contexto moral, y es a través de su reclamo como se busca colmar los requisitos mínimos para una vida digna. Sus violaciones niegan la humanidad del individuo; es decir, niegan la calidad de ser humano, esto incluye desde luego, los derechos humanos del contribuyente.

Capítulo 3

Regulación de la hacienda municipal y manejo de las cuentas

SUMARIO

3.1. Regulación de la hacienda municipal. 3.2. Integración de presupuesto de ingresos y egresos de los municipios. 3.3. De las atribuciones y responsabilidad de funcionarios. 3.4. Conclusiones del capítulo.

El tema de la regulación legal es una parte fundamental en nuestra investigación, en este capítulo encontraremos además de algunos modestos comentarios al precepto constitucional que le da vida al municipio, un análisis general de las distintas regulaciones locales en aquello que nos interesa; dígase de la Constitución Política del Estado de Michoacán, Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, Ley de Remuneración de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, y la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, teniendo como objetivo, confirmar una parte de nuestra hipótesis, en el sentido de que la regulación existente no pone límites la auto asignación salarial de los integrantes de los ayuntamientos. Fundamentación que posteriormente nos servirá para entender el resto de nuestro proyecto.

Al mismo tiempo, iremos haciendo algunas reflexiones en torno a la carga tributaria que corresponde a los contribuyentes, como el impulso que fortalece a la estructura gubernamental.

3.1. Regulación de la hacienda municipal

Revisaremos aspectos muy precisos de cada legislación únicamente lo concerniente al fundamento, forma de organización, estructura y manejo de las cuentas públicas municipales. Comenzaremos con la regulación constitucional para posteriormente pasar a las leyes, todas del estado de Michoacán.

3.1.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹

Como lo analizamos en el capítulo 2, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el precepto que da origen al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado. También establece la forma en que se integrarán y elegirán los Ayuntamientos como órganos representantes del Municipio, haciendo hincapié en que no habrá autoridad intermedia alguna entre éstos y el gobierno del Estado - aspecto que lo fortalece y legitima como un orden de gobierno-, entre otras generalidades.

En la fracción II, se expresa claramente que los municipios están investidos de personalidad jurídica y deben manejar su patrimonio conforme a la ley, estando facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes estatales en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Además de lo anterior, se establece que los municipios tienen funciones y servicios públicos específicos, limitando su competencia constitucional respecto de las funciones que corresponden a la federación y a los estados.

Pero la parte que más nos interesa se ubica en la fracción IV del referido precepto, mismo que regula lo siguiente:

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Federación, 05 de diciembre de 2014, tomo: clii, número 63, sexta sección.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

(...)

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

(...)

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

De lo anterior se desprenden dos aspectos que debemos tener presentes: primero, el municipio administrará libremente su hacienda; es decir, la distribución del gasto municipal la determina el Ayuntamiento que como lo establece la propia Constitución, deberá ser con acuerdo a las leyes, refiriéndose con esto específicamente a destinar correctamente el recurso que llega etiquetado ya sea de la federación o de los estados, como puede ser por ejemplo, programas específicos en materia de educación, de salud o incluso para obras públicas. Pero,

¿qué pasa con el resto del recurso que no tiene un destino específico por parte de los otros niveles de gobierno? Como claramente se especifica en este precepto, el municipio, a través de su órgano de gobierno lo determina, para lo cual, debe elaborar y publicar anualmente un presupuesto de egresos, donde se realice un desglose claro y específico sobre todos los impuestos, derechos, contribuciones especiales, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones en ingresos federales y estatales que anualmente se establecen en la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán; pero además, debe incluir el listado de gastos que como egresos se pretenden tener en el año para el cual se elabora el presupuesto.

Lo anterior en el marco de la autonomía municipal, que no es otra cosa que la facultad para auto determinarse libremente, como una búsqueda constante de los municipios hacia el exterior del mismo, pero aquí es donde encontramos el segundo aspecto a considerar, consistente el hecho de que como iremos analizando más adelante, los municipios no son del todo autónomos. Si bien es cierto que administran libremente su hacienda, también lo es que dependen en muy altos porcentajes de las aportaciones federales y estatales, teniendo los municipios al menos de estado de Michoacán (a lo que se limita nuestra investigación) una dependencia financiera casi total.

Lo interesante será saber por qué los municipios no pueden ser autosuficientes, si se supone que la Constitución les dota de autonomía, y que los ayuntamientos deciden libremente sobre el destino de los recursos, teniendo la facultad incluso de proponer a las legislaturas estatales, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Aunado a lo anterior, deberán incluir en los mismos presupuestos de egresos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Pero veamos que dice la Constitución de Michoacán, antes de pasar a la

integración de las cuentas públicas municipales.

3.1.2. *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo*²

El título quinto de la Constitución local regula todo lo referente a los municipios del estado y desde su artículo 111 al 123, retoma lo descrito en la Constitución Federal, pero además desglosa de manera más detallada la forma de integración de los ayuntamientos, haciendo referencia a un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que la Ley determine, quienes serán electos popularmente por elección directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato, tendrán un periodo de administración de tres años.

También agrega el listado de requisitos que se deben reunir para ser presidente, síndico o regidor y pueden tener un secretario y un tesorero. Además faculta a los ayuntamientos para celebrar actos o convenios hasta por el periodo que dure su administración.

Por otro lado, lista las facultades y obligaciones de los ayuntamientos; en la fracción II se establece:

II.- Administrar 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 del Estado establezca a su favor y, en todo caso:

a) Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En este apartado encontramos una característica que vale la pena resaltar, el municipio administra libremente su hacienda con los ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, es decir, el poder estatal define los ingresos y el ayuntamiento los administra; pero además, la Constitución faculta a los

² *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 25 de junio de 2014, tomo: clix, número: 74, cuarta sección.

ayuntamientos para celebrar convenios con la Secretaría de Finanzas, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, para el caso de que el ayuntamiento estime que por cualquier circunstancia no puede hacerlo.

Continuando con la fracción II, el inciso b) regula:

- b) Las participaciones federales y estatales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente apruebe el Congreso del Estado, conforme a los criterios que el mismo determine.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las participaciones federales y estatales son parte de los ingresos del municipio, y es el Congreso del Estado quien determina los montos a través de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán y también, mediante la Ley de Coordinación Fiscal en el estado. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.

De igual manera y como lo establece también la Constitución federal, los municipios pueden proponer al Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables e impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Después, la fracción III del artículo 123, señala que el municipio puede:

III.- Aprobar su presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la Ley. Entregar al Congreso del Estado los informes trimestrales del ejercicio y a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente al que concluya éste, la cuenta pública del ejercicio de la Hacienda Municipal.

Cada Ayuntamiento deberá aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del

Municipio o de las entidades paramunicipales que cuenta con la garantía del Municipio o del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y aquéllas que se deriven de contratos de proyectos para prestación de servicios aprobados conforme a las leyes aplicables;

Y en efecto, año con año se publican los presupuestos de egresos de algunos ayuntamientos, pero debo aclarar que de 113 municipios, solo se publican entre 60 y 80 presupuestos anualmente, no obstante que la constitución y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Estado de Michoacán así lo ordenan.

Conozcamos un poco más a cerca de este presupuesto de egresos cuya publicación es obligatoria para los ayuntamientos en el estado de Michoacán de acuerdo con lo visto en líneas precedentes.

3.2. Integración de los Presupuesto de Ingresos y Egresos de los Municipios.

En esta parte comenzaremos con el análisis de la legislación del estado de Michoacán, y le daremos un orden a la legislación que consideramos el más coherente para una correcta comprensión

3.2.1. Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo y Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo

El objetivo del Código Fiscal Municipal³ es determinar las contribuciones y las diversas obligaciones que se deben cumplir en relación con los impuestos municipales, define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales del gobierno, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como los procedimientos y sistemas para resolver las controversias ante los Tribunales, entre otros aspectos.

³ *Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 29 de diciembre de 2011, tercera sección, tomo: cliii, número: 33.

Por su parte, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán⁴ tiene por objeto establecer los conceptos de ingresos que obtendrán las Haciendas Públicas de los Municipios del Estado de Michoacán y se expide cada año.

En virtud de que ambos ordenamientos van de la mano con la regulación de los conceptos que integran la hacienda municipal, me permito realizar un estudio conjunto a fin de esclarecer a detalle la integración de las cuentas públicas municipales.

De acuerdo con el Código Fiscal Municipal, la hacienda municipal se integra con los siguientes conceptos: impuestos, derechos, contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones y créditos fiscales. El propio Código define cada concepto:

Los *Impuestos* son las contribuciones establecidas en Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos.

La Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, establece los siguientes:

I. IMPUESTOS:

Impuesto sobre los Ingresos:

1. Impuesto sobre Espectáculos Públicos.
2. Impuesto sobre Rifas, Loterías, Concursos o Sorteos.

Impuesto sobre el Patrimonio:

1. Del Impuesto Predial:
 - a) Urbano;
 - b) Rústico; y,
 - c) Ejidal y comunal.
2. Del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

⁴ *Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán*, ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 28 de diciembre de 2012, tomo: clv, número: 94, décima quinta sección.

3. Del Impuesto sobre Lotes Baldíos sin bardear o falta de Banquetas.

Accesorios:

1. Honorarios y Gastos de Ejecución.
2. Recargos.
3. Multas.
4. Indemnización.

Los *Derechos* son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán, los desglosa de la siguiente manera:

II. DERECHOS:

Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público:

1. Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados.

Derechos por Prestación de Servicios:

1. Por servicios de alumbrado público.
2. Por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
3. Por servicios de panteones.
4. Por servicios de rastro.
5. Por reparación de la vía pública.
6. Por servicios de tránsito municipal.

Otros derechos:

1. Por expedición, revalidación y canje de permisos o licencias para el funcionamiento de establecimientos.
2. Por expedición y revalidación de licencias o permisos para la colocación de anuncios publicitarios.

3. Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas.
4. Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.
5. Por servicios urbanísticos.

Accesorios:

1. Honorarios y Gastos de Ejecución.
2. Recargos.
3. Multas.
4. Indemnizaciones.

Las *Contribuciones de Mejoras* son las establecidas en la Ley o Decreto Legislativo correspondiente o el documento y normativa respectiva, en su caso, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. Y de acuerdo con la Ley de Ingresos son los siguientes:

III. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:

Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas:

1. De aumento de valor y mejoría específica de la propiedad.
2. De aportación por mejoras.

Los *Productos* son las contraprestaciones por los servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado del Municipio. La Ley de Ingresos los lista de la siguiente forma:

IV. PRODUCTOS:

Productos de tipo corriente:

1. Por enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Municipio.
2. Por arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Municipio.
3. Por rendimientos del capital.
4. Por explotación de cualquier naturaleza de los bienes y recursos propiedad del Municipio.

Otros productos que generen ingresos corrientes.

1. Por venta de formas valoradas.
2. Por otros productos.

Los *Aprovechamientos* de acuerdo con el Código Fiscal, son los ingresos que percibe el Municipio, por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y pueden ser los siguientes:

V. APROVECHAMIENTOS:

Aprovechamientos de tipo corriente:

1. Honorarios y Gastos de Ejecución.
2. Recargos.
3. Multas.
4. Reintegros por responsabilidades.
5. Donativos a favor del Municipio.
6. Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
7. Recuperación de costos por adjudicación de contratos de obra pública y adquisición de bienes.
8. Otros no especificados.

Las *Participaciones* son los ingresos provenientes de la Federación y del Estado que el Municipio tenga derecho a percibir, conforme a las leyes o convenios respectivos, pueden ser:

VI. PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES Y ESTATALES, Y FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES:

Participaciones:

1. Del Fondo General.
2. Del Fondo de Fomento Municipal.
3. Del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
4. Fondo de Fiscalización.
5. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, sobre la Venta Final de

Gasolinas y Diesel.

6. Fondo de Compensación, derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a la Venta Final de Gasolinas y Diesel.

7. Impuesto sobre automóviles nuevos.

8. Fondo de Compensación por Incremento en la Exención del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

9. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

10. Impuesto sobre Rifas, Loterías, Concursos o Sorteos.

Aportaciones:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

Convenio:

1. Transferencias Federales y/o Estatales por Convenio.

Los *créditos fiscales* son las prestaciones económicas que tiene derecho a percibir el Municipio o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios incluyendo los que deriven de responsabilidades de sus servidores públicos, así como aquellos a los que las leyes les impongan ese carácter y las que el Municipio tenga derecho a percibir por cuenta ajena. De acuerdo con la Ley de Ingresos, el concepto aparecerá así:

VII. INGRESOS EXTRAORDINARIOS:

Endeudamiento interno, conforme a lo señalado por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.

Los conceptos definidos deben ser necesariamente incluidos en los presupuestos de ingresos publicados por los ayuntamientos en términos de las constituciones federal o estatal, aunque el contenido de los mismos podrá variar de acuerdo a las características y capacidades de recaudación de cada municipio, convenios celebrados, entre otros. La Ley de Ingresos, hace un desglose

pormenorizado de las tarifas y montos que deben cobrarse por cada uno de los conceptos que aparecen en la lista, explicando los tiempos, formas, recargos y procedimientos que deben seguirse para la correcta recaudación.

Para que tengamos una idea más clara de cómo queda integrado el presupuesto de ingresos de un municipio, me permito presentar un ejemplo en siguiente cuadro, que se refiere al presupuesto publicado en el Periódico Oficial del Estado, por el Municipio de Ario de Rosales, donde podremos apreciar, el desglose realizado para el ejercicio de 2012, con cada uno de los conceptos aquí mencionados.

PERIÓDICO OFICIAL, 1.º junio 2 de abril del 2012. 3.ª. Secc. PAGINA 3

PERIÓDICO OFICIAL, 1.º junio 2 de abril del 2012. 3.ª. Secc. PAGINA 3

PERIÓDICO OFICIAL, 1.º junio 2 de abril del 2012. 3.ª. Secc. PAGINA 3

PRESUPUESTO DE INGRESOS

Nº DE MUNICIPIO: 09	NOMBRE DEL MUNICIPIO: MUNICIPIO DE ARIO MICHOACAN												EJERCICIO PRESUPUESTAL : 2012
TOTAL DEL PRESUPUESTO:													
CONCEPTO	TOTAL ANUAL	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
APROVECHAMIENTOS	667,810.00	80,799.00	67,571.00	46,616.00	46,616.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00
HONORARIOS Y GASTOS DE EJEC.	12,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00	1,000.00
RECARGOS	23,028.00	8,918.00	5,560.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00	855.00
MULTAS	118,930.00	32,500.00	22,630.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00	6,380.00
REINTEGROS POR RESPONSABILIDADES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DONATIVOS A FAVOR DEL MUNICIPIO	14,400.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00	1,200.00
INDEMN. POR DAÑOS A BIENES MPALES.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5 AL MILLAR	53,280.00	-	-	-	-	6,660.00	6,660.00	6,660.00	6,660.00	6,660.00	6,660.00	6,660.00	6,660.00
RECUP. DE COSTOS x ADJUD. DE CONTRATOS DE OB. PÙB. Y ADQ. DE BIENES.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OTROS NO ESPECIFICADOS	446,122.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00	37,181.00
FONDOS DE APORT. FED. Y TRANSF. POR CONVENIO.	59,585,914.90	-	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	6,804,611.90
FONDO APORT. P/INFRAESTR. SOCIAL MPAL.	18,758,263.00	-	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	1,875,826.00	-
FONDO APORT. P/EL FORTALEC. MPAL.	15,550,670.00	-	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	1,295,889.00	2,591,780.00
TRANSFERENCIAS FEDERALES Y ESTATALES POR CONV.	25,276,881.90	-	-	-	-	-	-	4,212,830.00	4,212,830.00	4,212,830.00	4,212,830.00	4,212,830.00	4,212,831.90
INGRESOS EXTRAORDINARIOS (DEUDA PÚBLICA).	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CRÉDITOS OTORGADOS POR BANDERAS O CUAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CRÉDITOS OTORGADOS POR LA FEDERACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CRÉDITOS OTORGADOS POR EL ESTADO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CRÉDITOS OTORGADOS POR PARTICULARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RESUMEN POR CONCEPTO.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EXISTENCIA ANTERIOR.	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMPUESTOS	2,322,747.00	1,001,745.00	703,035.00	288,435.00	73,124.00	42,228.00	24,700.00	23,440.00	27,710.00	27,150.00	28,730.00	34,260.00	48,190.00
DERECHOS	4,318,412.00	345,398.00	319,087.00	378,040.00	300,960.00	407,570.00	327,494.00	428,735.00	338,905.00	412,430.00	327,730.00	393,080.00	340,073.00
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	111,200.00	-	-	-	-	18,000.00	15,500.00	15,500.00	14,000.00	16,200.00	-	20,000.00	12,000.00
PRODUCTOS	167,483.00	13,889.00	14,015.00	13,975.00	13,948.00	13,955.00	13,966.00	13,942.00	13,964.00	13,948.00	13,955.00	13,960.00	13,966.00
PARTICIPACIONES EN ING. FED. Y EST.	33,362,549.00	2,701,490.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00	2,787,369.00
APROVECHAMIENTOS	667,810.00	80,799.00	67,571.00	46,616.00	46,616.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00	53,276.00
FONDOS DE APORT. FED. Y TRANSF. POR CONV.	59,585,914.90	-	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	3,171,715.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	7,384,545.00	6,804,611.90
INGRESOS EXTRAORDINARIOS (DEUDA PÚBLICA).	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL DEL PRESUPUESTO	100,536,115.90	4,143,321.00	7,061,792.00	6,966,150.00	6,381,732.00	6,404,113.00	6,364,020.00	10,706,807.00	10,619,669.00	10,694,918.00	10,595,805.00	10,646,503.00	10,090,465.00

3.2.2. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán*⁵

Para conocer a profundidad el funcionamiento e integración de las cuentas públicas municipales, además del presupuesto de ingresos, debemos conocer el presupuesto de Egresos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán, tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. En su capítulo V, referente al ámbito municipal, establece que el Presupuesto de Egresos Municipal, es aquel que apruebe el Ayuntamiento, para costear, durante el período de un año calendario, las actividades, las obras y los servicios públicos, previstos en los programas a cargo de los Municipios que en el presupuesto se señalen.

Se establece también que el presupuesto de egresos se deberá estructurar por unidad programática presupuestaria, por unidad responsable de los programas, por programas en los que señalen objetivos, metas y techos financieros, de acuerdo a las funciones que se derivan de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, y en su caso, de la Ley, decreto o acuerdo de creación.

Así pues, las asignaciones presupuestales en materia de gasto corriente, deberán realizarse a nivel de: unidad programática presupuesta, que se refiere a señalar el monto total de presupuesto que se va a ejecutar en ese municipio; unidad responsable de la ejecución de los programas y partida presupuestal, donde se debe mencionar el nombre del área encargada de la ejecución. Las

⁵ *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 21 de noviembre del 2007, tomo: cxlii, num. 75

asignaciones presupuestales en materia de inversión pública, deberán realizarse a nivel de unidad programática, unidad responsable de la ejecución de los programas, programa y partida presupuestal.

Por su parte, los presupuestos por concepto de servicios personales, se deben sustentar en las plazas autorizadas, y basarse en las plantillas y tabuladores que aprueben sus órganos competentes. En los proyectos de presupuesto que presenten los Municipios, se adjuntan los tabuladores y las plantillas debidamente autorizadas por el Congreso del Estado.

La estructura programática presupuestal responde pues a las disposiciones de la ley en comento y a formatos debidamente establecidos para todos los municipios, con el fin de armonizar la información que se publica de acuerdo con la Ley de Transparencia.

A efecto de mostrar con mayor claridad tal estructura programática que refleja el presupuesto de egresos de un municipio, me permito presentar un ejemplo en la siguiente imagen, en la que el lector podrá observar cómo se desglosa la erogación presupuesta de acuerdo a las distintas áreas del ayuntamiento, así como los gastos que se pretenden generar para el ejercicio fiscal correspondiente, respetando los conceptos y el formato exigido de acuerdo con esta ley: Unidad Programática Presupuesta (UPP), Unidad Responsable de la Ejecución de Programas (UR), Programa (P), y Servicios Personales (SP).

Imagen 2. Ejemplo de estructura programática presupuestaria en el presupuesto de egresos 2012 del municipio de Aguililla.

PAGINA 4

Miércoles 11 de Abril del 2012. 8a. Secc.

PERIODICO OFICIAL

RESUMEN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTAL								
N° MPIO: (2)		NOMBRE DEL MUNICIPIO: AGUILILLA, MICHOACÁN			EJERCICIO PRESUPUESTAL: 2012			
NÚMERO				NOMBRE	IMPORTE ASIGNADO \$ 8,680,973.28			
UPP	UR	P	SP		SP	P	UR	UPP
1				MUNICIPIO DE AGUILILLA				\$ 57,503,833.02
	1			PRESIDENCIA			\$ 8,680,973.28	
		1		BUEN GOBIERNO		\$ 8,680,973.28		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 8,680,973.28			
				TOTAL	\$ 8,680,973.28	\$ 8,680,973.28	\$ 8,680,973.28	\$ 57,503,833.02
	2			SIDICATURA			\$ 3,621,784.48	
		1		RESPONSABILIDAD DE LA HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL		\$ 3,621,784.48		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 3,621,784.48			
				TOTAL	\$ 3,621,784.48	\$ 3,621,784.48	\$ 3,621,784.48	\$ 57,503,833.02
	3			SECRETARIA			\$ 2,331,462.70	
		1		ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA GOBERNABILIDAD		\$ 2,331,462.70		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 2,331,462.70			
				TOTAL	\$ 2,331,462.70	\$ 2,331,462.70	\$ 2,331,462.70	\$ 57,503,833.02
	4			TESORERIA			\$ 2,060,912.70	
		1		FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL		\$ 2,060,912.70		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 2,060,912.70			
				TOTAL	\$ 2,060,912.70	\$ 2,060,912.70	\$ 2,060,912.70	\$ 57,503,833.02
	5			CONTRALORIA			\$ 704,748.00	
		1		REVISIÓN DE LA HACIENDA		\$ 704,748.00		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 704,748.00			
				TOTAL	\$ 704,748.00	\$ 704,748.00	\$ 704,748.00	\$ 57,503,833.02
	6			OBRAS PÚBLICAS			\$ 22,381,482.70	
		1		FORTALECIMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS		\$ 14,246,581.70		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 14,246,581.70			
		2		OBRAS PÚBLICAS		\$ 8,134,901.00		
			1	INVERSIONES	\$ 8,134,901.00			
				TOTAL	\$ 22,381,482.70	\$ 22,381,482.70	\$ 22,381,482.70	\$ 57,503,833.02
	7			DESARROLLO SOCIAL			\$ 4,678,976.99	
		1		FORTALECIMIENTO SOCIAL		\$ 4,678,976.99		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 4,678,976.99			
				TOTAL	\$ 4,678,976.99	\$ 4,678,976.99	\$ 4,678,976.99	\$ 58,760,293.00
	8			OFICIALIA MAYOR			\$ 2,561,279.75	
		1		CONTROL DE RECURSOS HUMANOS		\$ 2,561,279.75		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 2,561,279.75			
				TOTAL	\$ 2,561,279.75	\$ 2,561,279.75	\$ 2,561,279.75	\$ 58,760,293.00
	9			DIF MUNICIPAL			\$ 2,400,083.78	
		1		APOYO A GRUPOS SOCIALES VULNERABLES		\$ 2,400,083.78		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 2,400,083.78			
				TOTAL	\$ 2,400,083.78	\$ 2,400,083.78	\$ 2,400,083.78	\$ 58,760,293.00
	10			DEPORTE Y CULTURA			\$ 926,510.63	
		1		APOYO Y FOMENTO AL DEPORTE Y CULTURA		\$ 926,510.63		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 926,510.63			
				TOTAL	\$ 926,510.63	\$ 926,510.63	\$ 926,510.63	\$ 58,760,293.00
	11			PROTECCIÓN CIVIL			\$ 34,992.00	
		1		FOMENTO A LA PROTECCIÓN CIVIL		\$ 34,992.00		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 34,992.00			
				TOTAL	\$ 34,992.00	\$ 34,992.00	\$ 34,992.00	\$ 58,760,293.00
	12			SEGURIDAD PÚBLICA			\$ 7,120,626.00	
		1		PREVENCIÓN DEL DELITO		\$ 7,120,626.00		
			1	OPERACIÓN Y DESARROLLO	\$ 7,120,626.00			
				TOTAL	\$ 7,120,626.00	\$ 7,120,626.00	\$ 7,120,626.00	\$ 58,760,293.00

Ahora bien, la Secretaría de Finanzas y Administración Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, el 06 de noviembre de 2012 publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, el acuerdo que establece

el clasificador por objeto de gasto que deben aplicar los entes públicos en el estado con la finalidad de que se cumpla con las disposiciones que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada el 31 de Diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

El referido acuerdo establece también que el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico.

Posteriormente, con fecha 30 de Junio de 2011, se creó el Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado de Michoacán de Ocampo (COEAC), y su acuerdo de creación fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 4 de Julio de 2011, cuya función es difundir y aplicar las normas contables y lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, así como de armonizar la información financiera pública de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Organismos Autónomos y Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, con base a dichas normas y lineamientos.⁶

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de diciembre de 2009, el CONAC publicó el Clasificador por Objeto del Gasto y en el de fecha 10 de junio de 2010 se emite el Clasificador por Objeto del Gasto a que hace referencia el artículo tercero transitorio, fracción III de la Ley de Contabilidad, integrado por tres niveles de desagregación: Capítulo, Concepto y Partida Genérica. En base al artículo 7 fracción II del Acuerdo por el que se crea el Consejo Estatal, el Secretario Técnico debe dar a conocer el Clasificador por Objeto del Gasto y que es el que todos los Entes Públicos del Estado de Michoacán (esto incluye a los municipios) deberán de utilizar de manera obligatoria para Armonizar su

⁶ Secretaría de Finanzas y Administración Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, *Acuerdo que Establece el Clasificador por Objeto del Gasto que deben de Aplicar los Entes Públicos en el Estado de Michoacán*, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, sexta sección, tomo CLV, número 56, p. 2, Morelia, Michoacán., martes 6 de noviembre del 2012.

Contabilidad y emisión de Información Financiera.⁷

Entonces, con base en lo anterior, el Clasificador por Objeto de Gasto del Estado de Michoacán se divide en siete capítulos, los cuales también se desglosan en sub capítulos, pero para los efectos del presupuesto municipal, únicamente listaremos los siete generales: Capítulo 1000 que se refiere a Servicios Personales; Capítulo 2000, se refiere a Materiales y Suministros; Capítulo 3000, a Servicios Generales; Capítulo 4000, a Transferencias, Subsidios y Aportaciones; Capítulo 5000, Bienes Muebles e Inmuebles; Capítulo 6000 Inversiones en Obra Pública; y, Capítulo 7000, Deuda Pública.

El listado de Capítulos también se debe agregar de manera desglosado en el presupuesto de egresos, como se muestra en la imagen 3.

Imagen 3. Ejemplo de clasificador por objeto de gasto en el presupuesto de egresos 2012 del municipio de Aguililla, Michoacán.

N° MUNICIPIO: (2)		NOMBRE DEL MUNICIPIO: AGUILILLA, MICHOACÁN				EJERCICIO PRESUPUESTAL: 2012					
		SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	SUBSIDIOS	ADQ. DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES	INVERSIÓN EN OBRAS PÚBLICAS	INVERSIONES FINANCIERAS	EROGACIONES ADICIONALES	DEUDA PÚBLICA	TOTAL
N° UR	NOMBRE DE LA UR	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000	
1	PRESIDENCIA	\$ 5,597,373.28	\$ 383,600.00	\$ 403,000.00	\$ 1,702,000.00	\$ 595,000.00					\$ 8,680,973.28
2	SINDICATURA	\$ 1,426,784.48	\$ 72,000.00	\$ 2,123,000.00							\$ 3,621,784.48
3	SECRETARÍA	\$ 1,427,462.70	\$ 144,000.00	\$ 740,000.00		\$ 20,000.00					\$ 2,331,462.70
4	TESORERÍA	\$ 1,565,312.70	\$ 139,600.00	\$ 326,000.00		\$ 40,000.00					\$ 2,060,912.70
5	CONTRALORIA	\$ 632,748.00	\$ 42,000.00	\$ 30,000.00		\$ -					\$ 704,748.00
6	OBRAS PÚBLICAS	\$ 11,249,581.70	\$ 1,690,000.00	\$ 1,242,000.00		\$ 65,000.00	\$ 8,134,901.00				\$ 22,381,482.70
7	DESARROLLO SOCIAL	\$ 2,516,376.99	\$ 234,600.00	\$ 84,000.00	\$ 1,716,000.00	\$ 128,000.00					\$ 4,678,976.99
8	OFICIALÍA MAYOR	\$ 2,088,179.75	\$ 329,000.00	\$ 144,100.00							\$ 2,561,279.75
9	DIF MUNICIPAL	\$ 1,104,983.78	\$ 156,800.00	\$ 240,300.00	\$ 708,000.00	\$ 190,000.00					\$ 2,400,083.78
10	DIRECCIÓN DE CULTURA Y DEPORTE	\$ 646,910.63	\$ 73,200.00	\$ 134,400.00	\$ 72,000.00						\$ 926,510.63
11	PROTECCIÓN CIVIL				\$ 34,992.00						\$ 34,992.00
12	SEGURIDAD PÚBLICA	\$ 5,656,086.00	\$ 886,500.00	\$ 117,000.00		\$ 461,040.00					\$ 7,120,626.00
TOTAL		\$ 33,901,800.02	\$ 4,151,300.00	\$ 5,583,800.00	\$ 4,232,992.00	\$ 1,499,040.00	\$ 8,134,901.00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 57,503,833.02

De manera general, el presupuesto de egresos se conforma con los cuadros de las imágenes dos y tres, así como con el desglose de cada partida que se lista en los distintos capítulos del clasificador por objeto de gasto.

El presidente municipal, puede presentar iniciativa de autorización al Ayuntamiento, para efectuar transferencias, ampliación, reducción, modificación, creación o supresión de partidas que afecten el presupuesto de egresos municipal aprobado, antes de ejercer la afectación. Por su parte, la tesorería municipal

⁷ *Ibidem*, p.3

puede realizar ampliaciones automáticas cuando existen incrementos salariales o en los precios de servicios básicos, de materiales, suministros, servicios generales y servicios de deuda, adicionales al gasto corriente presupuestado por ser indispensables para el cumplimiento de las funciones de los municipios.

Los presupuestos de los municipios, deben ser aprobados por los ayuntamientos, por lo que respecta al primer año de gestión dentro de los dos primeros meses del año y en el segundo y tercer año de gestión en el mes de diciembre del año anterior al del ejercicio de que se trate. Posteriormente, el Presidente Municipal ordenará la publicación del Presupuesto de Egresos aprobado por el ayuntamiento, las plantillas de personal, el tabulador de sueldos y las modificaciones de ellos, que se autoricen en el transcurso del año en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, dentro de los tres días siguientes a los de su aprobación; y deberá enviarse a la Auditoría Superior de Michoacán, un ejemplar para la vigilancia de su ejercicio, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su publicación.

De acuerdo con el artículo 67, los municipios contarán con el apoyo de la Auditoría Superior de Michoacán para la evaluación del ejercicio del Gasto Público, de acuerdo a lo que señala la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Las disposiciones administrativas para la programación, formulación de presupuestos, ejercicio y control del gasto y la contabilidad, serán emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Finalmente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán, establece que los titulares y demás funcionarios competentes de las dependencias, entidades y organismos autónomos, estatales y municipales, serán los responsables de la observación de dicha Ley; y en caso de inobservancia, incurrirán en las responsabilidades previstas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán y en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

3.3. De las atribuciones y responsabilidad de funcionarios

El manejo de presupuesto implica necesariamente la regulación de las responsabilidades que limite el actuar de los ejecutores del recurso, conozcamos ahora la estructura del ayuntamiento y los aspectos referentes a la fiscalización.

3.3.1. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*⁸

Conocida la integración de los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos y antes de hablar de la fiscalización de los mismos, es prudente señalar con claridad las atribuciones que competen al municipio en tratándose de la hacienda municipal a efecto de, vayamos esclareciendo, hasta donde pueden llegar las observaciones del Órgano Fiscalizador.

La Ley Orgánica regula el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los Municipios del Estado y establece las bases para su gobierno, integración, organización, funcionamiento, fusión y división; asimismo, regula el ejercicio de las funciones de sus dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política tanto federal como del estado.

Para los efectos de ésta Ley, el Municipio Libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley que se comenta, establece que el Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

- I. Un Presidente Municipal, que será el representante del Ayuntamiento y responsable directo del gobierno y de la administración pública municipal;
- II. Un cuerpo de Regidores que representarán a la comunidad, cuya función

⁸ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de diciembre de 2012, tomo: clv, número: 84, novena sección.

principal será participar en la atención y solución de los asuntos municipales; así como vigilar que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a lo dispuesto en las disposiciones aplicables; y,

III. Un Síndico responsable de vigilar la debida administración del erario público y del patrimonio municipal.

Vale la pena destacar que los miembros de los Ayuntamientos son elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional y duran en su encargo tres años, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y el Código Electoral del Estado; además de que, pro disposición legal, sus cargos son obligatorios pero no gratuitos, su remuneración se fija en los presupuestos de egresos correspondientes y debe publicarse en los estrados y permanentemente en la página electrónica del Ayuntamiento respectivo⁹, a más tardar a los cinco días naturales de la aprobación del presupuesto de egresos para el periodo correspondiente.

La Auditoría Superior de Michoacán tiene presencia en los Municipios desde el inicio de la Administración hasta el final, pues desde la entrega-recepción, la Auditoria puede designar un representante para que participe como observador.

La entrega recepción de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, es un acto obligatorio que se realiza durante los quince días naturales siguientes a la instalación del nuevo Ayuntamiento. El Ayuntamiento saliente hace entrega al Ayuntamiento entrante, del documento que contenga la situación que guarda la administración pública municipal. En dicho actos, se deben entregar entre otros documentos los siguientes:

⁹ De los 113 municipio del estado de Michoacán, solamente un 50% cuanta con página electrónica, en el entendido de que ésta tiene un costo y no todos lo pagan. Aunado a la indiferencia, ignorancia y falta de observación por parte tanto de la Auditoria Superior, como del Instituto de Acceso a la Información y Transparencia en el estado de Michoacán.

- I. Los libros de actas de las reuniones del Ayuntamiento saliente y la información sobre el lugar donde se encuentren los libros de las administraciones anteriores;
- II. La documentación relativa a la situación financiera y los estados contables, que deberán contener los libros de contabilidad y registros auxiliares, correspondientes al Ayuntamiento saliente;
- III. La documentación relativa al estado que guarda la cuenta pública del Municipio, la que incluirá las aprobaciones y observaciones y recomendaciones requerimientos o apercibimientos emitidos por Auditoría Superior de Michoacán y demás órganos con facultades para la fiscalización en la aplicación de recursos municipales;
- IV. La situación de la deuda pública municipal, documentación relativa a la misma y su registro.

Entonces, cuando se instala la nueva administración municipal, recibe toda la información y documentación necesarias para continuar con las atribuciones del ayuntamiento, lo que sucede frente a un representante de la Auditoría Superior, quien a su vez, conoce o en su caso, debe conocer, por lo menos los documentos listados en líneas precedentes, en el entendido de que cada año son auditados por dicho órgano.

Bajo ese orden de ideas, la Ley Orgánica Municipal, en cuanto a los aspectos que nos interesan para la presente investigación, establece como atribuciones de los ayuntamientos las siguientes:

Artículo 32. (...)

b).- En materia de Administración Pública:

XX bis. Autorizar y establecer, a partir de la propuesta que las áreas técnicas, administrativas y financieras formulen, y con base en las leyes respectivas y las recomendaciones o lineamientos que expida el Congreso del Estado, directamente o por conducto de la Auditoría Superior de Michoacán, la política salarial del municipio, que deberá guardar congruencia en la estructura orgánica autorizada y observar los principios de austeridad, racionalidad, disciplina

presupuestal, equidad, certeza, motivación y proporcionalidad;

(...)

c).- En materia de Hacienda Pública:

I. Administrar libre y responsablemente su Hacienda de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Aprobar, en su caso, el proyecto de Ley de Ingresos que le presente el Tesorero Municipal;

III. Presentar al Congreso del Estado para su aprobación, en su caso, la Ley de Ingresos Municipal;

IV. Aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos que le presente el Tesorero Municipal y remitirlo al Congreso del Estado para la vigilancia de su ejercicio;

V. Someter anualmente para examen y en su caso aprobación del Congreso del Estado, la cuenta pública Municipal correspondiente al año anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. (DEROGADA, P.O. 13 DE FEBRERO DE 2007)

VII. Formular y entregar al Ayuntamiento entrante los archivos, documentos y comprobantes de ingresos y egresos, el balance general, el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de su gestión, un informe detallado del patrimonio municipal y de los bienes que integran la Hacienda Municipal;

VIII. Publicar en el Periódico Oficial del Estado los presupuestos de egresos, el Plan Municipal de Desarrollo, los reglamentos municipales, los bandos, las circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el municipio;

IX. Publicar trimestralmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación en el municipio, el estado de origen y aplicación de los recursos públicos a su cargo;

La vigilancia de la Hacienda Pública Municipal corresponde al Presidente Municipal, al Síndico, a la Comisión respectiva del Ayuntamiento, y al Contralor, en los términos de esta Ley y demás disposiciones de la materia. Por su parte el Congreso del Estado revisará y aprobará en su caso la Cuenta Pública Municipal en los términos de la Constitución Política del Estado y otros ordenamientos ya mencionados en este documento.

En cuanto a las responsabilidades, en términos del precepto 154 de la Ley Orgánica, todos los funcionarios y autoridades municipales que señala esta Ley y Bandos de Gobierno, son responsables de los actos que realicen en contravención a sus preceptos. Los miembros del Ayuntamiento, contralores y los tesoreros municipales, serán responsables solidarios e ilimitadamente, por el incumplimiento de sus funciones de las irregularidades en el manejo de los fondos municipales.

También se establece que se concede Acción Popular para denunciar alguna irregularidad a este respecto. Este apartado de la acción popular lo veremos en el capítulo cuarto de nuestra investigación.

3.3.2. Auditoría Superior de Michoacán y la Ley de Fiscalización Superior

La Auditoría Superior de Michoacán, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, es un Órgano Técnico del Congreso del Estado, que tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; por tanto, puede decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Ley.

Dicho órgano debe revisar, fiscalizar y evaluar la gestión de los poderes del Estado, de los ayuntamientos y de todas las demás entidades públicas estatales y municipales que manejan fondos públicos, y de aquellos organismos que por disposición de ley se consideren autónomos, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes. Lo que debe hacer bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia, fiscalización técnica oportuna, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, en forma simultánea, anual, posterior, externa, independiente y autónoma.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Local, la Auditoría Superior de Michoacán, entre otros, tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar los ingresos, egresos, patrimonio, deuda y el manejo, la custodia y la

aplicación de fondos y recursos de las entidades referidas con antelación, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, subprogramas, obras y acciones;

II. Entregar al Congreso del Estado, los informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Estado y de los ayuntamientos, de las auditorías y revisiones practicadas, en que deberá indicar las observaciones realizadas, los desvanecimientos, los procedimientos administrativos de responsabilidad instaurados y las responsabilidades fincadas, en los plazos y con las modalidades que la ley señale;

III. Investigar los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos públicos, y efectuar visitas domiciliarias para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones;

IV. Imponer los medios de apremio que establezca la ley, determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado y de los municipios o al patrimonio de las entidades públicas estatales y municipales, fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan según la ley, promover ante otras autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar las denuncias y querellas penales y actuar en estos casos como coadyuvante del Ministerio Público;

Con fundamento en lo anterior, corroboramos que efectivamente la Autoría Superior es el órgano estatal facultado para fiscalizar las cuentas públicas municipales, lo que debe realizar en términos de la Ley de Fiscalización Superior,¹⁰ cuyo contenido es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Michoacán; y tiene por objeto reglamentar los artículos 44 fracciones VIII, X, XI, XII, XIII y XV -referentes a las facultades del Congreso-, 133, 134, 135 y 136 y el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo que regula la fiscalización superior de las entidades, así como la organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de

¹⁰ *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán*, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 9 de diciembre de 2013, tomo: clviii, número: 40, décima quinta sección.

Michoacán.¹¹

De conformidad con dicha ley, las actividades de la Auditoría Superior se regirán bajo los principios de legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, vigilancia, fiscalización técnica oportuna, imparcialidad, confiabilidad, definitividad, en forma simultánea, anual, posterior, externa, independiente y autónoma; así como la promoción y aplicación de las sanciones que resulten. Además, la Auditoría Superior podrá solicitar y revisar de manera particular y concreta, la información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales, o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Es decir, aplicado en el ámbito municipal, la Auditoría puede solicitar en cualquier momento información sobre el ejercicio del presupuesto municipal, requiriendo la documentación que estime necesaria y también puede hacer observaciones cuando lo estime necesario en torno al manejo de la cuenta, ya sea por detectar irregularidades o manejo financiero inadecuado.

Aunado a ello, la Auditoría podrá revisar los procesos de contratación, adjudicación, enajenación en la ejecución del presupuesto y patrimonio estatal y municipal, para garantizar que los precios contratados y establecidos, hayan cumplido con las disposiciones legales.

¹¹ Entiéndase pues, que la Auditoría Superior se encarga de fiscalizar a cualquier organismo o institución estatal que maneje recursos públicos, entendidos éstos, según la propia Ley de Fiscalización como: "Todo numerario que sea propiedad del Gobierno del Estado, de los ayuntamientos o de las demás entidades, provenientes de los conceptos previstos en las leyes de ingresos, decretos o acuerdos que rijan en la materia, asignaciones, subsidios, concesiones, participaciones, aprovechamientos, derechos, aportaciones federales o cualquier otro concepto análogo que se les asigne; así como la colocación en forma temporal o permanente de los fondos en valores que les representen inversiones", artículo 4, fracción XVIII, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.

Así pues, la Auditoría goza de las facultades necesarias para fiscalizar, supervisar, revisar, observar, recomendar e incluso para iniciar un procedimiento sobre responsabilidad a aquellos funcionarios que incurran en malos manejos financieros.

3.3.2.1. Solicitud de información a la Auditoría Superior del Estado de Michoacán

Conocidas las atribuciones de la Auditoría Superior, el día 15 de marzo del año 2012, nos permitimos dirigir un oficio al Auditor Superior del Estado de Michoacán, a fin de solicitarle lo siguiente:

- a) Características y tipos de las observaciones realizadas por la Auditoría en relación con la cuenta pública de las administraciones municipales en los años 2002-2004, 2005-2007 y 2008-2011.
- b) ¿Cuál es la trascendencia de una observación realizada a un ayuntamiento en relación con las cuentas públicas municipales?

Debo decir que la respuesta de la auditoría de inicio fue negativa, pues consideraron en ese momento que la información solicitada era reservada.

Por lo tanto, nos vimos en la necesidad de presentar un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia del Estado de Michoacán, al considerar que de acuerdo con la Ley de Transparencia del Estado, la información solicitada era pública.

Casi tres años después, el 10 de diciembre de 2014, el Instituto de Transparencia resuelve que la Auditoría Superior, debe proporcionar la información requerida por la suscrita, y es hasta el día 05 de marzo de 2015 (tres años más tarde), cuando la auditoría da respuesta a la suscrita y presenta varios cuadros con el número y el tipo de *observaciones* hechas a los ayuntamientos en los ejercicios 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2012, su gran mayoría en relación con pagos indebidos de compensaciones a funcionarios. Pero debo aclarar, todas

aparecen solo como observaciones, ningún procedimiento o sanción.

Además de lo anterior, la Auditoría aclara en la hoja dos de su oficio de respuesta, al final del segundo párrafo, justo antes de los cuadros, lo siguiente:

(...) esta autoridad no ha emitido observaciones en relación a los montos salariales auto-asignados por los cabildos municipales para presidentes, secretarios, síndicos y regidores, en virtud de que los ayuntamientos gozan de autonomía para su gobierno, libertad interior y patrimonio propio, para fijarse los salarios que consideren pertinentes conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto después de hacer una búsqueda en los archivos de esta auditoría se detectaron observaciones que guardan relación con el concepto a que refiere en su solicitud, durante los periodos que refiere siendo del año 2006 a 201, como se ilustra en el siguiente cuadro(...).

De lo anterior, se concluye que la Auditoría Superior, siendo el único órgano –que podría considerarse imparcial respecto al actuar a los ayuntamientos- facultado para iniciar un procedimiento o bien, para exigir el cumplimiento de los principios constitucionales en torno al cuidado del presupuesto, se estima incompetente para hacerlo, como consecuencia de la llamada *autonomía municipal*, además de que las pocas observaciones realizadas a los distintos ayuntamientos no tienen mayor trascendencia que solo eso, simples observaciones pues recordemos, que los municipios pueden administrar libremente su hacienda.

Me permito adjuntar el oficio descrito y referido en este apartado para como ANEXO 1, a esta modesta investigación, a fin de que sea consultado y analizado de manera directa por el lector.

3.3.3. *Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.*¹²

¹² *Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán*, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 21 de noviembre de 2007, decreto legislativo núm., 247, tomo cxlii, número 75.

Como su nombre lo dice, esta ley tiene como finalidad regular las remuneraciones de los servidores públicos. Y según lo regula misma ley, son servidores públicos: los representantes de elección popular estatales, a los miembros del Poder Judicial, del Consejo del Poder Judicial, a los miembros del Tribunal Electoral del Estado, a los miembros del Tribunal de Justicia Administrativa, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, así como a los servidores del Instituto Electoral de Michoacán, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública; independientemente de la fuente de su remuneración o de la denominación que se atribuya a ésta.

A grandes rasgos ésta ley establece que además de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia enunciados en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán aplicables a las remuneraciones de los servidores públicos los siguientes:

- I. Principio de igualdad: La remuneración de los servidores públicos se determinará sin discriminación motivada por sexo, edad, etnia, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana; y,
- II. Principio de equidad: La remuneración de cada función pública deberá ser proporcional a la responsabilidad que derive del cargo y al presupuesto designado para el órgano de la autoridad en cuyo tabulador se incluya.

Además de lo anterior, la ley establece que todo servidor público deberá ser remunerado en los términos previstos en el tabulador para su nivel, categoría, grupo o puesto, y que ninguna remuneración será superior al monto autorizado en el presupuesto para la remuneración del Gobernador del Estado y ésta a su vez, no será mayor que la del Presidente de la República.

A fin de dar cumplimiento a lo anterior, se decreta la creación de una Comisión es la encargada de proponer los criterios que servirán de base para determinar las remuneraciones salariales de los servidores públicos del Estado.

Dicha comisión también queda facultada para emitir la propuesta de recomendaciones de montos máximos de las remuneraciones de los integrantes de los ayuntamientos.

La Comisión se debe integrar según esta ley, con un representante de cada Poder con derecho a voz y voto y de tres ayuntamientos con derecho a voz y durarán en ejercicio tres años.

Esta Comisión tiene la obligación de realizar la propuesta del tabulador evitando las disparidades entre niveles salariales, considerando, entre otras, las acciones y criterios siguientes:

- I. Detectar los puestos análogos en los poderes y en los organismos autónomos para homologar las remuneraciones; y,
- II. Evitar el rezago salarial entre puestos.

De acuerdo con esta ley, la referida Comisión debería estarse reuniendo y publicando acuerdos y las propuestas de tabuladores por lo menos desde el año 2008; por tanto, nos dimos a la tarea de hacer una búsqueda de los tabuladores o acuerdos emitidos por este órgano colegiado y no se encontró una sola referencia sobre el tema, nos permitimos hacer algunas llamadas a las oficinas de comunicación, de acceso a la información y particulares de los titulares de los tres poderes de gobierno en el estado y nadie dio respuesta favorable sobre la existencia de la Comisión de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Lo que sí se encontró fueron los tabuladores publicados de forma individual por dependencia, tabuladores aprobados y publicados por los titulares y/o representantes de cada dependencia, pero no por la Comisión a que hemos hecho referencia. Por cuanto ve a los ayuntamientos, no existe antecedente de tabuladores propuestos.

3.3.4. Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

Para continuar con el desarrollo de la fundamentación legal en tema que nos

ocupa, analizaremos la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, mediante la regulación de: I. Sujetos de responsabilidad; II. Responsabilidades, autoridades competentes, sanciones y procedimientos para aplicarlas; III. Juicio Político; IV. Declaración de Procedencia; V. Acción Pública; y, VI. Registro Patrimonial.¹³

Para los efectos de esta ley, son sujetos de responsabilidad: I. Los servidores públicos, esto es, representantes de elección popular, integrantes, funcionarios y empleados, que bajo cualquier concepto o régimen laboral desempeñen un empleo, cargo o comisión, como titulares o despachando en ausencia del titular independientemente del acto que de origen, en los poderes Legislativo y Judicial, dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Poder Ejecutivo, organismos autónomos, ayuntamientos y organismos municipales descentralizados, todos del Estado de Michoacán de Ocampo; II. Aquellas personas que manejen, administren o apliquen recursos públicos estatales, municipales o concertados con la federación; y, III. Quienes se benefician con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, prestación de servicios o construcción de obra pública, o con cualquier acto o contrato que se realice con cargo a los recursos públicos referidos.

Y por otro lado, de acuerdo con el artículo 3, son competentes para aplicar la citada ley en el ámbito de su respectiva competencia, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los ayuntamientos y los organismos autónomos del Estado de Michoacán de Ocampo. Dichas autoridades garantes se auxiliarán con sus respectivos órganos de control en términos de esta ley y de la normatividad aplicable. En el Poder Ejecutivo Estatal la Coordinación de Contraloría lo hará por sí o por conducto de los órganos internos de control en cada dependencia centralizada o entidad paraestatal

¹³ *Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios*, texto original, ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 14 de octubre de 2014, tomo: clx, número: 54, sexta sección.

Así pues, tenemos que en todos tres niveles de gobierno debe existir un órgano interno de control, cuyas atribuciones, según el artículo 12 de la ley que nos ocupa, son: realizar acciones de control, inspección y vigilancia que prevengan, detecten y erradiquen prácticas irregulares en el servicio público, para integrar pliegos preventivos de responsabilidad, recibir quejas y denuncias, instrumentar procedimientos, investigar y deslindar responsabilidades e imponer las sanciones previstas en esta ley, así como para llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos respectivos. En el caso específico del ayuntamiento el órgano interno de control es la contraloría municipal.

Es decir, el contralor municipal, quien es nombrado por el cabildo a propuesta del presidente, a quien le debe total lealtad, así como la oportunidad del puesto, es quien debe controlar y vigilar las prácticas irregulares de sus jefes, lo que implicaría por su puesto alguna especie de traición y desde luego, la pérdida de su empleo, esa es la efectividad de los órganos internos de control en el ayuntamiento.

Por cuanto ve a las responsabilidades de los servidores públicos, en el apartado que nos interesa, el artículo 8 de la esta Ley establece que los servidores públicos, además de las obligaciones específicas que correspondan a su cargo, empleo o comisión, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia, tendrán las siguientes obligaciones:

(...)

VI. Abstenerse de recibir u otorgar ingresos adicionales por concepto de bonos, sobresueldos, compensaciones, estímulos, gratificaciones, comisiones, viáticos o cualquier otra prestación en numerario o en especie asociada o no al sistema de remuneraciones y prestaciones, que no estén expresamente establecidos y justificados para ese propósito en la ley, los presupuestos, tabuladores de sueldos, nóminas o analítico de plazas.

En cualquier caso, los sueldos y todo ingreso que los servidores públicos perciban por los conceptos señalados en el párrafo anterior, deberán guardar congruencia con la estructura orgánica autorizada y estar

sustentados en los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, equidad, certeza, motivación y proporcionalidad;

Aquí se regula de manera expresa que los sueldos y todo ingreso que los servidores públicos perciban por los conceptos señalados en el párrafo anterior, deberán guardar congruencia con la estructura orgánica autorizada y estar sustentados en los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, equidad, certeza, motivación y proporcionalidad. De lo contrario, en términos del artículo 14 de la Ley de referencia, cualquier interesado, podrá presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará procedimiento disciplinario correspondiente.

Ahora bien, la presente Ley regula dos tipos de procedimientos que se pueden implementar en contra de los funcionarios que incurren en irregularidades durante el desempeño de sus funciones: por un lado tenemos las quejas y denuncias ante titulares de los órganos internos de control; y por el otro, el juicio político (que en aquellos casos que tengan carácter de delictuoso, se formulará la declaración de procedencia).

3.3.4.1. Quejas y denuncias contra titulares de órganos de control

La ley en su artículo 15, establece que los titulares de los órganos de control que incumplan las obligaciones establecidas en esta ley o en la normatividad aplicable, podrán ser denunciados y serán responsables de acuerdo a lo siguiente:

(...)

III. Ante el Ayuntamiento respectivo, el titular de la Contraloría Municipal.

De acuerdo con lo anterior, el Contralor Municipal que no cumpla cabalmente con acciones de control, inspección y vigilancia que prevengan, detecten y erradiquen prácticas irregulares en el servicio público (de sus jefes, dígame, presidente, síndico y regidores), podrá ser denunciado ante el Ayuntamiento respectivo, para que éste inicie procedimiento, por no haber

denunciado irregularidades cometidas por ellos mismos. Este procedimiento de entrada, está blindado contra cualquier queja ciudadana por malos manejos financieros. Pues ni el contralor iniciará procedimientos a sus jefes por malos manejos, ni los integrantes del ayuntamiento seguirán procedimiento contra su contralor, por no haber hecho su trabajo de vigilar y denunciar cualquier irregularidad. Esta dinámica no oferta ninguna certeza de imparcialidad y justicia.

Por otro lado, en estos procedimientos de quejas y denuncias, aparece el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, quien mediante el recurso de Reconsideración y en una segunda instancia, podrá valorar el procedimiento inicial, pero éste necesariamente deberá ser en segunda instancia, es decir, el Tribunal Administrativo podrá conocer el asunto, meses después de que ya se ha tramitado a nivel municipal y con todo el tiempo y las facilidades para modificar o desaparecer cualquier evidencia o prueba auto incriminatoria.

Consideramos pues, que estos procedimientos no garantizan en lo más mínimo el respeto y cuidado de los recursos públicos en favor de los ciudadanos.

3.3.4.2. *Juicio Político*

Este procedimiento tiene lugar cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Esto se da en los siguientes supuestos, según el artículo 30 de la Ley de la materia:

- I. Atenten contra las instituciones democráticas o la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular de conformidad con el pacto federal;
- II. Violan, de manera sistemática, derechos humanos;
- III. Interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales o violentan la libertad de sufragio;
- IV. Impliquen usurpación de atribuciones;
- V. Violan la Constitución del Estado o las leyes que de ella emanen; y,
- VI. Violan, de manera sistemática, los planes, programas y presupuestos o las leyes que regulan el manejo de los recursos públicos.

Corresponde al Congreso del Estado instruir el procedimiento relativo al juicio político, quien valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso, se formulará la declaración de procedencia a que alude la Ley y se estará a lo dispuesto en la legislación penal u otra aplicable.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Un aspecto importante, es que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito, denuncia ante el Congreso por las conductas antes descritas.

Con base en este procedimiento, cualquier ciudadano que contara con los elementos suficientes podría solicitar el inicio de un juicio político con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Responsabilidades: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia escrita ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado por las conductas señaladas en este capítulo”.

Con base en las fracciones II y V, antes descritas sobre las conductas por las que se inicia un juicio político, consideramos en el caso de los aumentos injustificados de salarios, debería proceder un juicio político en contra de los integrantes de un ayuntamiento, pues consideramos que los aumentos salariales indiscriminados violan de manera sistemática, derechos humanos del contribuyente; también violentan la Constitución tanto estatal como federal en cuanto a los principios que se deben observar para el manejo adecuado del presupuesto.

Pero pensar en la procedencia de un juicio político bajo estas circunstancias es una verdadera utopía, pues requerimos un cambio de paradigma en torno al valor del derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público y si para los jueces que son especialistas del derecho, que se encuentran actualizados y que ajustan su actuar a los criterios de la Suprema Corte es difícil

asimilar esta ampliación de derechos, más lo será para un órgano totalmente político, pero además, nos atrevemos a firmar, plagado de ignorancia e intereses personales.

3.4. Conclusiones del capítulo

1. De acuerdo con la Constitución Federal el municipio administrará libremente su hacienda; es decir, la distribución del gasto municipal la determina el Ayuntamiento y deberá ser con acuerdo a las leyes, refiriéndose con esto específicamente a destinar correctamente el recurso que llega etiquetado ya sea de la federación o de los estados, pero el recurso que no está etiquetado puede ejecutarse de manera libre por los integrantes de los ayuntamientos. La distribución del presupuesto deberá publicarse de manera anual en el presupuesto de ingresos y egresos de cada ayuntamiento.

2. Ley de Responsabilidades establece la responsabilidad solidaria e ilimitada para los miembros de los Ayuntamiento, contralores y los tesoreros municipales, por el incumplimiento de sus funciones e las irregularidades en el manejo de los fondos municipales.

3. La Auditoría Superior del Estado de Michoacán, goza de las facultades necesarias para fiscalizar, supervisar, revisar, observar, recomendar e incluso para iniciar un procedimiento sobre responsabilidad a aquellos funcionarios municipales que incurran en malos manejos financieros.

4. La Auditoría Superior, siendo el único órgano –que podría considerarse imparcial respecto al actuar a los ayuntamientos- facultado para iniciar un procedimiento o bien, para exigir el respecto de los principios constitucionales en torno al cuidado del presupuesto, se estima incompetente para hacerlo, como consecuencia de la llamada *autonomía municipal*.

5. No obstante que existe un Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos en el Estado de Michoacán y que ésta ordena la creación de una Comisión que debería emitir propuestas de tabuladores de sueldos, no hay antecedente de acuerdo alguno por dicho órgano.

6. La estructura de los recursos de queja ordinarios contra los malos manejos financieros, no garantizan una aplicación imparcial y efectiva del derecho.

7. La legislación que regula todo lo relacionado con las cuentas públicas municipales en el estado de Michoacán, permite un manejo libre de las mismas.

Capítulo 4

Análisis del capítulo 1000 en los presupuestos municipales

SUMARIO

4.1. Muestra de estudio. 4.2. Análisis de presupuestos municipales generales por año de administración. 4.3. Análisis de presupuesto destinado a capítulo 1000 o de servicios personales. 4.4. Contraste de resultados entre los análisis del presupuesto en general y el análisis de presupuesto destinado a servicios personales. 4.5. Análisis de salarios de presidentes, síndicos y regidores. 4.6. Análisis de ingresos anuales por funcionario municipal. 4.7. Resumen de resultados. 4.8. El amparo como medio de protección de los derechos humanos del contribuyente. 4.9. Queja ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como medio de protección de los derechos humanos del contribuyente, 4.10. Conclusiones del capítulo.

Como parte final de nuestra investigación, debemos hacer un análisis preciso y exhaustivo del capítulo 1000, en relación con el presupuesto general de los ayuntamientos, que termine por demostrar nuestra hipótesis en el sentido de que las auto asignaciones salariales de los integrantes de los ayuntamientos afectan el presupuesto general y violan el derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público. No habría una forma distinta de comprobarlo, precisamente porque estamos cuestionando el manejo de las finanzas municipales en lo referente al Capítulo 1000 del clasificador por objeto de gasto del estado de Michoacán, lo que nos obliga a revisar los números de ese rubro.

Hecho lo anterior, haremos algunas reflexiones finales que nos permitirán aterrizar la presente investigación.

4.1. Muestra de estudio

Es presente estudio se realiza con el objetivo de conocer con certeza el impacto que genera el denominado el capítulo 1000 o de servicios personales en las cuentas públicas municipales; para lo cual, elaboramos una tabla con información general de los presupuestos municipales del estado de Michoacán, y obtuvimos algunos porcentajes que más adelante se explican.

Entonces, la muestra elegida consiste en 57 municipios, que representan la mitad de los municipios del estado, elegimos esta cantidad porque consideramos que analizando el cincuenta por ciento, tendremos un margen de error mínimo, que nos permitirá hacer afirmaciones con mayor fundamento. La lista se conforma de la siguiente con los siguientes municipios:

1. Acuitzio	21. Huiramba	40. Puruándiro
2. Aguililla	22. Irimbo	41. Quiroga
3. Alvaro Obregón	23. Ixtlán	42. Santa Ana Maya
4. Angangueo	24. Jiménez	43. Susupuato
5. Aporo	25. Jiquilpan	44. Tacámbaro
6. Arteaga	26. José Sixto Verduzco	45. Tancítaro
7. Carácuaro	27. Jungapeo	46. Tangamandapio
8. Chavinda	28. La Piedad	47. Tanhuato
9. Chinicuilá	29. Lagunillas	48. Taretan
10. Chucándiro	30. Lázaro Cárdenas	49. Tarímbaro
11. Churintzio	31. Marcos Castellanos	50. Tingüindín
12. Coahuayana	32. Morelia	51. Tlalpujahua
13. Coeneo	33. Morelos	52. Tlazazalca
14. Copándaro	34. Nuevo	53. Tzitzio
15. Cotija	Parangaricutiro	54. Venustiano Carranza
16. Ecuandureo	35. Numanán	55. Vista Hermosa
17. Huacana	36. Paracho	56. Yurécuaro
18. Huandacareo	37. Parácuaro	57. Zacapu
19. Huaniqueo	38. Pátzcuaro	
20. Huetamo	39. Peribán	

4.1.1. Criterio de selección de los municipios muestra

El criterio para selección de los municipios tiene que ver con la información que se transparenta en cada uno de ellos, así pues, la lista descrita con antelación atiende a la disponibilidad de información pública existente en el Periódico Oficial del Estado, tal y como exige la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el Estado, así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública también del estado, en relación a la publicación de datos como: el presupuesto total del año y tabulador de puestos y salarios.

Así pues, los 57 municipios listados representan el 50% cincuenta por ciento del total de los municipios del estado, aquellos que no se listan en la muestra elegida, tienen en su mayoría ausencia de publicación de presupuestos de ingresos y egresos, algunos publican unos años y otro no o publican información incompleta y otros la publican muy borrosa imposible de descifrar; por lo tanto, decidimos quedarnos exactamente con la mitad de los municipios, siendo los que cuentan con información más completa año con año, lo que nos permite mayor facilidad para realizar nuestro análisis. No obstante lo anterior, hay ausencia de información en algunos de municipios seleccionados, sobre todo en la administración de 2010.

4.1.2. Composición de la muestra

Para ver con mayor claridad como se distribuye nuestra muestra en el estado, presentamos un mapa que resalta los 57 municipios seleccionados, que aunque no proporcionalmente sí se distribuyen entre las ocho regiones estatales y observamos cómo los municipios que han sido más constantes con la publicación de sus presupuestos de ingresos y egresos, o que lo hacen de forma más correcta o completa son los del norte del estado, mientras que los de la parte sur, son más irregulares.

Por otro lado, elegimos los años intermedios de las últimas tres administraciones municipales; de la administración 2005-2008, elegimos el año 2006; de la administración 2008-2012 (recordemos que éste periodo fue de cuatro años), elegimos el año 2010; y de la administración 2012-2015, elegimos el año 2014. De esta manera, analizaremos los presupuestos de los años: 2006, 2010 y 2014 de los municipios que se tomaron como muestra.

121

4.1.3. Fuentes de información

Para obtener todos los números y datos que veremos a lo largo de este estudio, revisamos los presupuestos de ingresos y egresos de los 57 municipios elegidos, así como los tabuladores de puestos y salarios en algunos casos; todos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán y disponibles en internet, con los nombres ya descritos.

4.2. Análisis de presupuestos municipales generales por año de administración

Comenzaremos analizando en todos los casos de la administración de 2006 a 2010 y posteriormente de 2010 a 2014, a fin de conocer cómo se han movido los números, después veremos un análisis final general de 2006 a 2014.

4.2.1. Análisis de presupuesto en el periodo 2006-2010

Comenzaremos con el primer cuadro de análisis en el que veremos el monto general de presupuesto asignado a cada municipio en los años 2006 y 2010, y una columna adicional que nos refleja cuál es el porcentaje de aumento o disminución del presupuesto en ese periodo de tiempo.

Cuadro 1. Modificación presupuestal de los municipios del año 2006 a 2010

No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2010	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2010
1	Acuitzio	\$22,221,740.01	\$55,865,472.56	151.40%
2	Aguililla	\$47,116,489.68	\$67,841,267.64	43.99%
3	Alvaro Obregón	\$35,240,555.60	\$47,014,000.00	33.41%
4	Angangueo	\$18,861,830.00	N/D	N/D
5	Aporo	\$26,203,713.00	\$27,131,079.63	3.54%
6	Arteaga	\$59,186,236.00	\$80,276,524.00	35.63%
7	Carácuaro	\$30,137,972.00	\$52,955,468.38	75.71%
8	Chavinda	\$23,183,181.00	\$26,650,420.00	14.96%
9	Chinicuila	\$25,431,779.00	\$38,233,841.00	50.34%
10	Chucándiro	\$17,656,562.00	\$29,262,561.34	65.73%

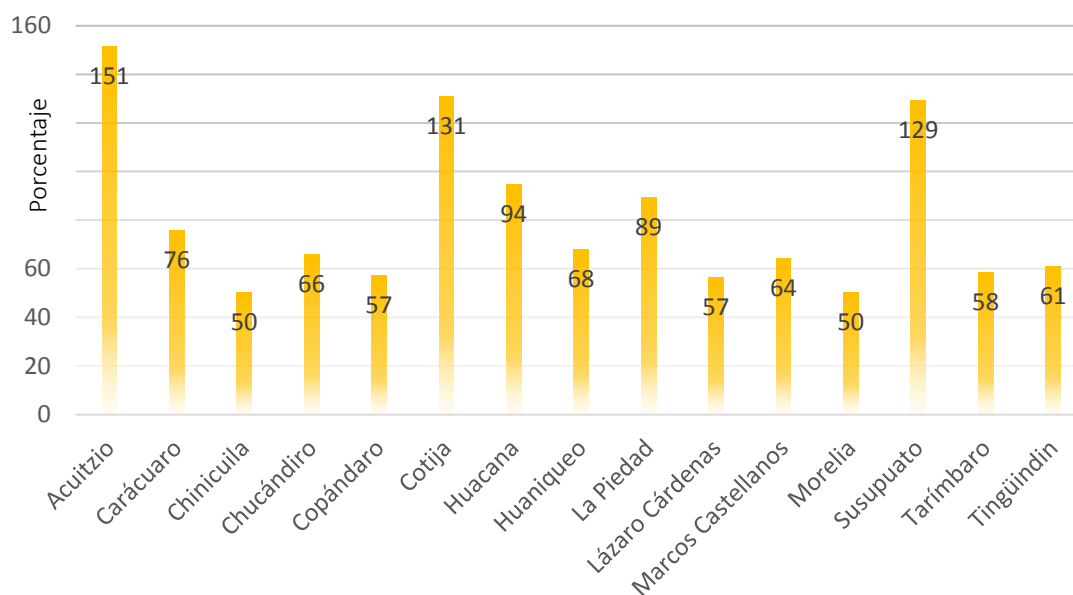
No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2010	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2010
11	Churintzio	\$17,224,137.30	N/D	N/D
12	Coahuayana	\$22,840,627.00	\$33,154,386.00	45.16%
13	Coeneo	\$36,006,555.98	\$44,007,000.00	22.22%
14	Copándaro	\$17,225,606.00	\$27,104,563.36	57.35%
15	Cotija	\$34,800,000.00	\$80,320,000.00	130.80%
16	Ecuandureo	\$24,873,707.00	\$29,910,015.00	20.25%
x17	Huacana	\$63,093,152.00	\$122,715,600.33	94.50%
18	Huandacareo	\$21,614,712.00	\$28,908,954.56	33.75%
19	Huaniqueo	\$19,675,645.00	\$33,045,749.19	67.95%
20	Huetamo	\$76,849,092.00	\$109,830,626.15	42.92%
21	Huiramba	\$15,859,596.00	N/D	N/D
22	Irimbo	\$22,412,243.25	\$29,289,606.64	30.69%
23	Ixtlán	\$23,473,639.12	\$30,717,222.42	30.86%
24	Jiménez	\$24,078,003.30	\$31,867,911.00	32.35%
25	Jiquilpan	\$55,483,347.13	\$70,332,981.20	26.76%
26	José Sixto Verduzco	\$46,010,037.00	N/D	N/D
27	Jungapeo	\$35,544,606.00	\$47,952,201.73	34.91%
28	La Piedad	\$143,642,371.00	\$271,806,089.00	89.22%
29	Lagunillas	\$16,652,134.48	\$17,548,712.00	5.38%
30	Lázaro Cárdenas	\$289,212,500.00	\$452,657,487.00	56.51%
31	Marcos Castellanos	\$21,392,110.00	\$35,113,100.00	64.14%
32	Morelia	\$950,139,000.00	\$1,427,710,462.00	50.26%
33	Morelos	\$24,865,468.84	\$24,078,366.92	-3.17%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$28,609,654.00	\$34,271,153.02	19.79%
35	Numarán	\$18,019,378.92	\$25,066,303.02	39.11%
36	Paracho	\$72,748,460.18	\$63,801,395.00	-12.30%
37	Parácuaro	\$36,601,968.00	\$48,433,554.00	32.32%
38	Pátzcuaro	\$122,382,917.00	\$178,000,000.00	45.45%
39	Peribán	\$33,096,414.00	\$39,580,000.00	19.59%
40	Puruándiro	\$171,066,162.00	\$240,572,049.00	40.63%
41	Quiroga	\$41,929,664.90	\$48,569,566.00	15.84%
42	Santa Ana Maya	\$24,286,698.00	\$31,991,909.00	31.73%
43	Susupuato	\$19,832,302.03	\$45,463,113.06	129.24%
44	Tacámbaro	\$92,462,439.00	\$112,660,789.00	21.84%
45	Tancítaro	\$65,909,746.72	\$67,181,695.98	1.93%
46	Tangamandapio	\$38,794,335.00	\$47,971,173.98	23.66%
47	Tanhuato	\$27,151,069.78	\$36,795,857.87	35.52%
48	Taretan	\$17,446,000.00	\$24,705,081.00	41.61%
49	Tarímbaro	\$74,765,668.00	\$118,398,545.00	58.36%
50	Tingüindín	\$25,447,330.21	\$40,990,000.00	61.08%
51	Tlalpujahua	\$43,211,049.59	\$46,109,877.07	6.71%
52	Tlazazalca	\$17,435,338.11	\$24,488,246.13	40.45%
53	Tzitzio	\$32,127,345.00	\$44,965,279.00	39.96%
54	Venustiano Carranza	\$32,490,309.73	\$41,358,672.17	27.30%
55	Vista Hermosa	\$25,228,363.00	\$37,543,748.00	48.82%
56	Yurécuaro	\$40,741,697.93	\$50,514,000.00	23.99%
57	Zacapu	\$87,468,031.18	\$121,394,049.65	38.79%

El cuadro refleja que de 2006 a 2010 hubo aumento presupuestal en casi todos los municipios, excepto en dos: Morelos y Paracho; los cuales, tuvieron una disminución del 3.17% y de 12.30% respectivamente.

Por otro lado: Angangueo, Churintzio, Huiramba y José Sixto Verduzco, no publicaron su presupuesto en el año 2010 por lo que no podemos conocer la modificación de su presupuesto en ese periodo de tiempo.

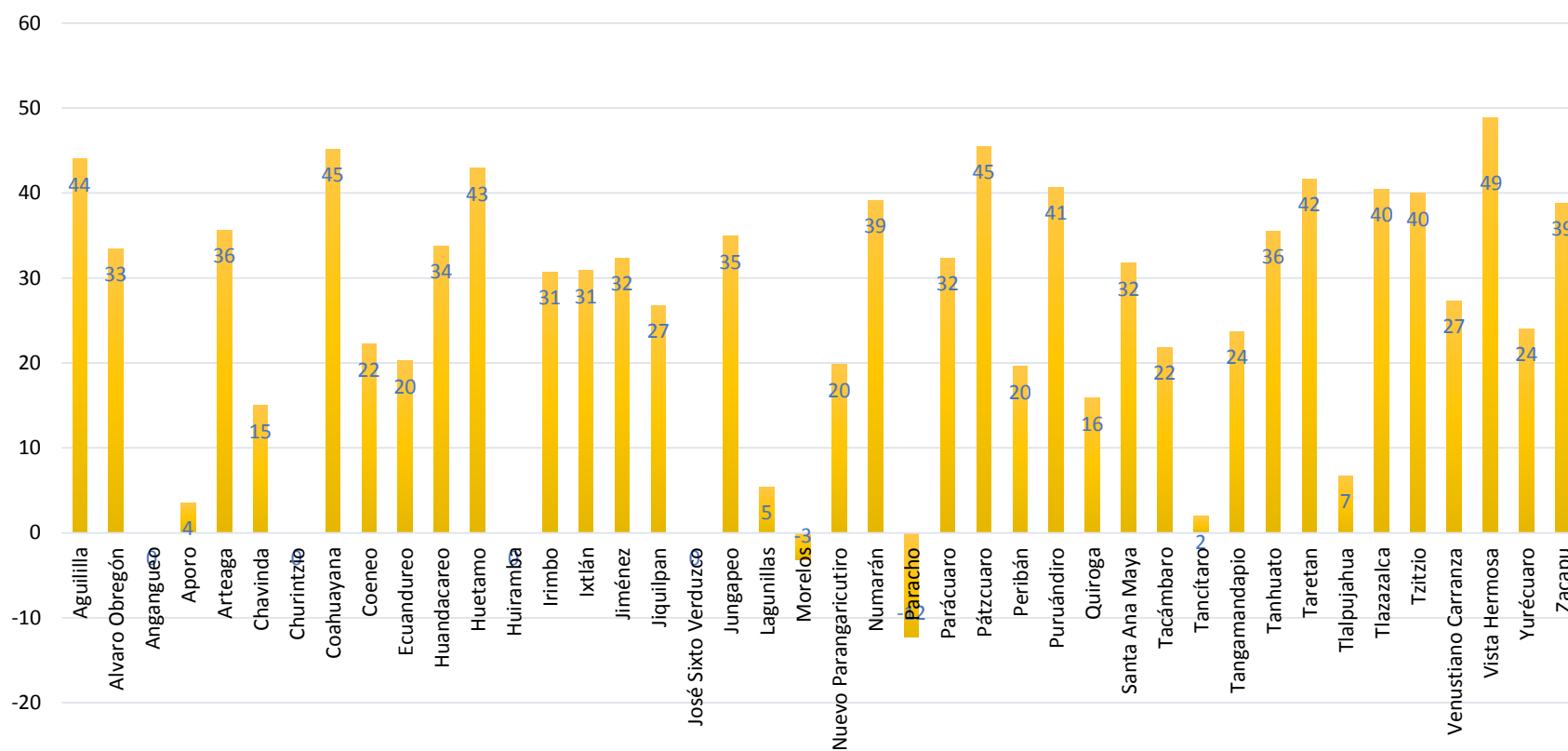
De los 57 municipios listados, 39 tuvieron un aumento mayor al 50% de su presupuesto; es decir, el 68.42% de los municipios muestra, reflejan un aumento presupuestal importante; el 28.07% tuvo un aumento presupuestal menor al 50% y el 3.51% tuvo disminución presupuestal, tal y como puede reflejarse en las siguientes gráficas.

Gráfica 1. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2010



En la siguiente gráfica podremos observar que el grueso de los municipios tuvo un aumento presupuestal del 0 al 50% y dos de ellos, tuvieron disminución.

Gráfica 2. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2010



En la gráfica 2 podemos ver el retroceso que hubo en los municipios de Morelos y Paracho, en comparación con Pátzcuaro o Vista Hermosa o más aun con Acuitzio, Cotija o Susupuat de la gráfica 1.

Posteriormente, veremos el siguiente cuadro en el que se refleja el movimiento presupuestal del segundo al tercer periodo de administración que elegimos para nuestro análisis.

4.2.2. Análisis del presupuesto en el periodo 2010 y 2014

Presentamos un cuadro semejante al anterior, para analizar el segundo y tercer periodo de administración, y después contrastar datos, veamos.

Cuadro 2. Modificación presupuestal de los municipios del año 2010 a 2014

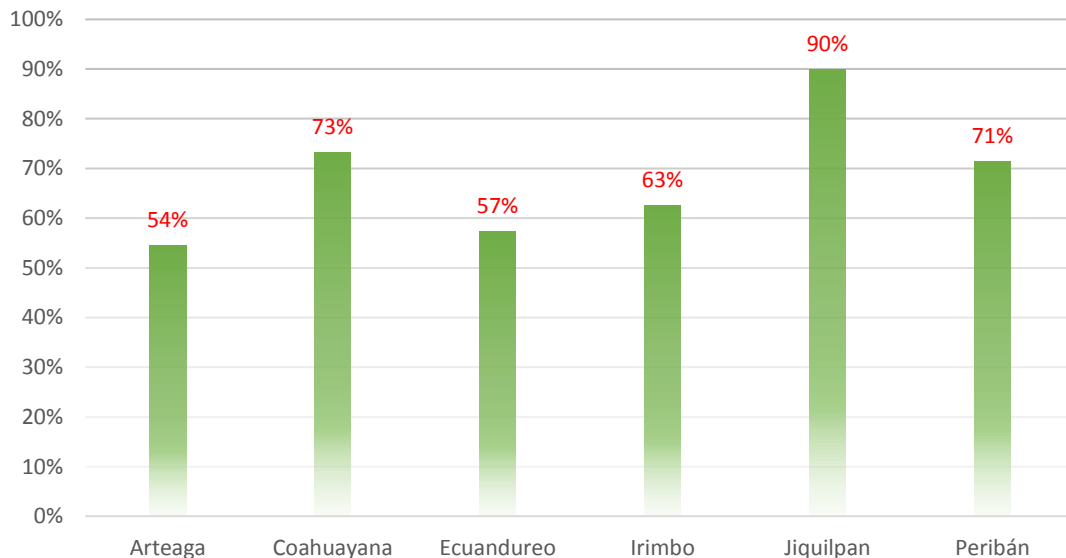
No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2010	PRESUPUESTO 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2010 AL 2014
1	Acuitzio	\$55,865,472.56	\$32,334,480.00	-42.12%
2	Aguililla	\$67,841,267.64	\$92,114,183.94	35.78%
3	Alvaro Obregón	\$47,014,000.00	\$53,660,568.00	14.14%
4	Angangueo	N/D	\$28,953,442.00	N/D
5	Aporo	\$27,131,079.63	\$25,644,107.74	-5.48%
6	Arteaga	\$80,276,524.00	\$124,000,000.00	54.47%
7	Carácuaro	\$52,955,468.38	\$53,556,706.93	1.14%
8	Chavinda	\$26,650,420.00	\$29,727,510.36	11.55%
9	Chinicuila	\$38,233,841.00	\$53,535,667.00	40.02%
10	Chucándiro	\$29,262,561.34	\$12,756,029.87	-56.41%
11	Churintzio	N/D	\$22,269,666.02	N/D
12	Coahuayana	\$33,154,386.00	\$57,425,119.00	73.21%
13	Coeneo	\$44,007,000.00	\$55,965,192.00	27.17%
14	Copándaro	\$27,104,563.36	\$24,597,792.00	-9.25%
15	Cotija	\$80,320,000.00	\$57,160,000.00	-28.83%
16	Ecuandureo	\$29,910,015.00	\$47,042,008.00	57.28%
17	Huacana	\$122,715,600.33	\$129,441,169.98	5.48%
18	Huandacareo	\$28,908,954.56	\$34,243,861.00	18.45%
19	Huaniqueo	\$33,045,749.19	\$23,957,416.70	-27.50%
20	Huetamo	\$109,830,626.15	\$136,336,244.00	24.13%
21	Huiramba	N/D	\$26,000,518.00	N/D
22	Irimbo	\$29,289,606.64	\$47,630,221.00	62.62%
23	Ixtlán	\$30,717,222.42	\$40,322,328.90	31.27%
24	Jiménez	\$31,867,911.00	\$37,417,054.00	17.41%
25	Jiquilpan	\$70,332,981.20	\$133,600,394.32	89.95%
26	José Sixto Verduzco	N/D	\$66,261,041.70	N/D

No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2010	PRESUPUESTO 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2010 AL 2014
27	Jungapeo	\$47,952,201.73	\$71,189,626.12	48.46%
28	La Piedad	\$271,806,089.00	\$282,520,288.69	3.94%
29	Lagunillas	\$17,548,712.00	\$22,165,873.00	26.31%
30	Lázaro Cárdenas	\$452,657,487.00	\$629,970,383.57	39.17%
31	Marcos Castellanos	\$35,113,100.00	\$46,266,500.00	31.76%
32	Morelia	\$1,427,710,462.00	\$1,519,594,000.00	6.44%
33	Morelos	\$24,078,366.92	\$32,997,204.00	37.04%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$34,271,153.02	\$44,024,545.37	28.46%
35	Numarán	\$25,066,303.02	\$29,925,000.00	19.38%
36	Paracho	\$63,801,395.00	\$77,768,950.00	21.89%
37	Parácuaro	\$48,433,554.00	\$60,299,406.00	24.50%
38	Pátzcuaro	\$178,000,000.00	\$185,195,217.00	4.04%
39	Peribán	\$39,580,000.00	\$67,836,258.00	71.39%
40	Puruándiro	\$240,572,049.00	\$250,798,781.00	4.25%
41	Quiroga	\$48,569,566.00	\$55,443,870.00	14.15%
42	Santa Ana Maya	\$31,991,909.00	\$36,763,577.06	14.92%
43	Susupuato	\$45,463,113.06	\$36,873,966.60	-18.89%
44	Tacámbaro	\$112,660,789.00	\$127,561,702.51	13.23%
45	Tancitaro	\$67,181,695.98	\$75,257,495.06	12.02%
46	Tangamandapio	\$47,971,173.98	\$59,135,659.09	23.27%
47	Tanhuato	\$36,795,857.87	\$50,909,264.00	38.36%
48	Taretan	\$24,705,081.00	\$32,281,165.00	30.67%
49	Tarímbaro	\$118,398,545.00	\$151,712,274.00	28.14%
50	Tingüindín	\$40,990,000.00	\$42,145,000.00	2.82%
51	Tlalpujahua	\$46,109,877.07	\$57,059,461.40	23.75%
52	Tlazazalca	\$24,488,246.13	\$23,138,712.38	-5.51%
53	Tzitzio	\$44,965,279.00	\$61,250,320.00	36.22%
54	Venustiano Carranza	\$41,358,672.17	\$53,004,100.00	28.16%
55	Vista Hermosa	\$37,543,748.00	\$55,457,468.12	47.71%
56	Yurécuaro	\$50,514,000.00	\$58,833,810.00	16.47%
57	Zacapu	\$121,394,049.65	\$121,256,580.07	-0.11%

En este periodo los aumentos presupuestales disminuyeron, pues ahora solo encontramos seis municipios que tuvieron un aumento mayor al 50% y los aumentos son visiblemente menores que los del periodo anterior, los municipios son: Arteaga, Coahuayana, Ecuandureo, Irimbo, Jiquilpan y Periban.

Además, debemos destacar que ninguno de los municipios que ahora tuvieron los aumentos presupuestales más importantes aparece en nuestra primera gráfica del periodo de administración 2006-2010, pero en la segunda gráfica, todos tuvieron aumento del 20% al 45%.

Grafica 3. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2010-2014

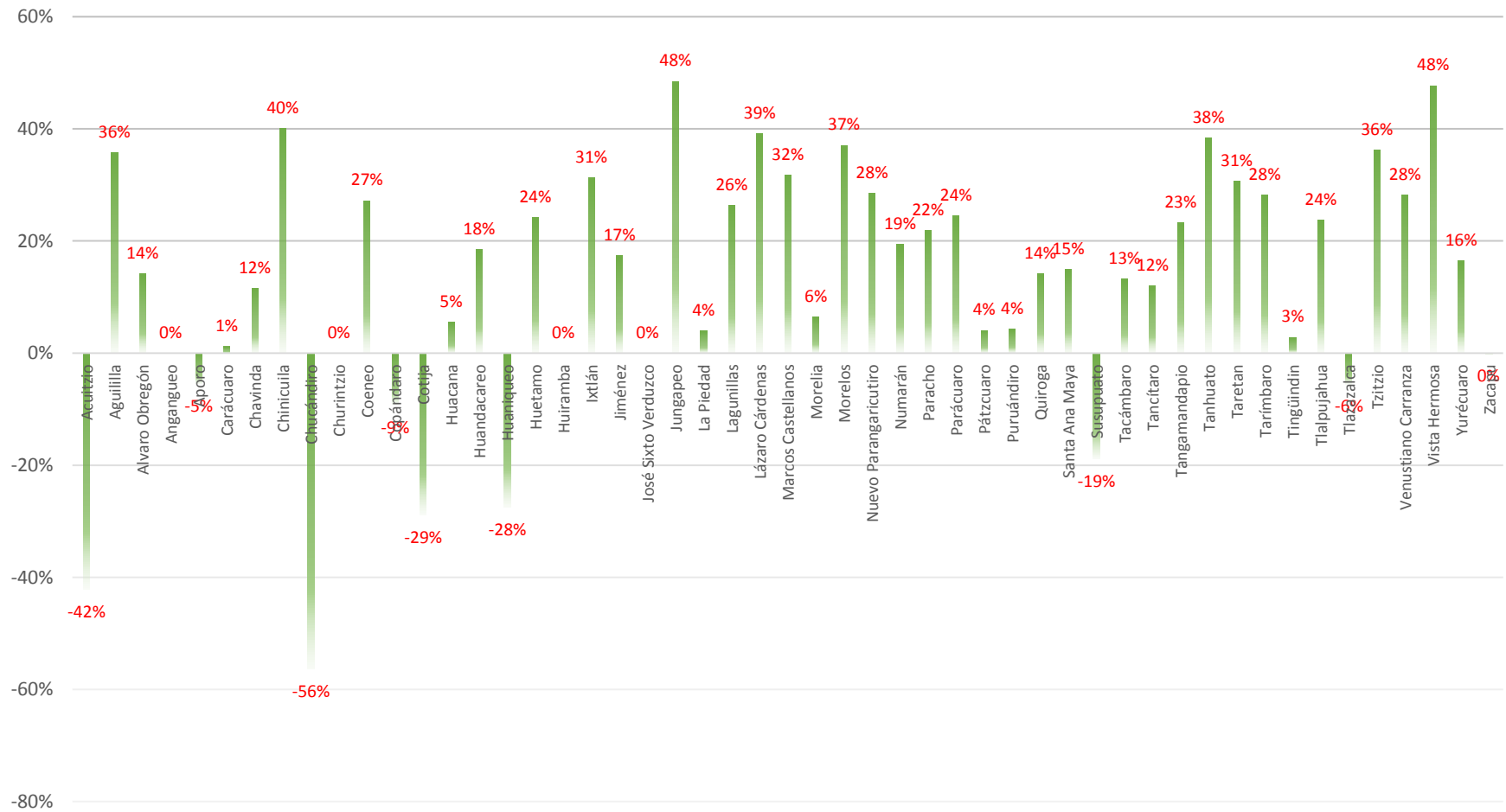


En la gráfica 3 que acabamos de ver, notamos una modificación destacada en relación con la gráfica 4, que veremos a continuación, donde las disminuciones presupuestales se dieron ahora en 9 municipios representando el 15.78% de nuestra muestra, esto es, 12.27% más que el periodo anterior.

Además de que las disminuciones de presupuesto se dieron en más municipios, éstas fueron notablemente mayores, vemos por ejemplo que el presupuesto del municipio de Chucándiro tuvo una baja del 56%, esta cantidad representa un impacto muy relevante en las finanzas del municipio; en el caso de Acuitzio la disminución fue del 42%, pero en el periodo de administración anterior su aumento presupuestal fue de 151%, por lo que podemos notar que su aumento se mantuvo en un 109% del año 2006 al 2014. Veamos este análisis en todos los municipios de la muestra.

Veamos la gráfica.

Grafica 4. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2010-2014



4.2.3. Análisis de presupuesto de 2006 al 2014

En este espacio damos una revisión del cambio que hubo desde el año 2006 al 2014 y nos percatamos que ahora es mayor el número de municipios que tuvieron un aumento superior al 50% en su presupuesto entre los dos periodos de administración referidos.

Cuadro 3. Modificación presupuestal de los municipios del año 2006 a 2014

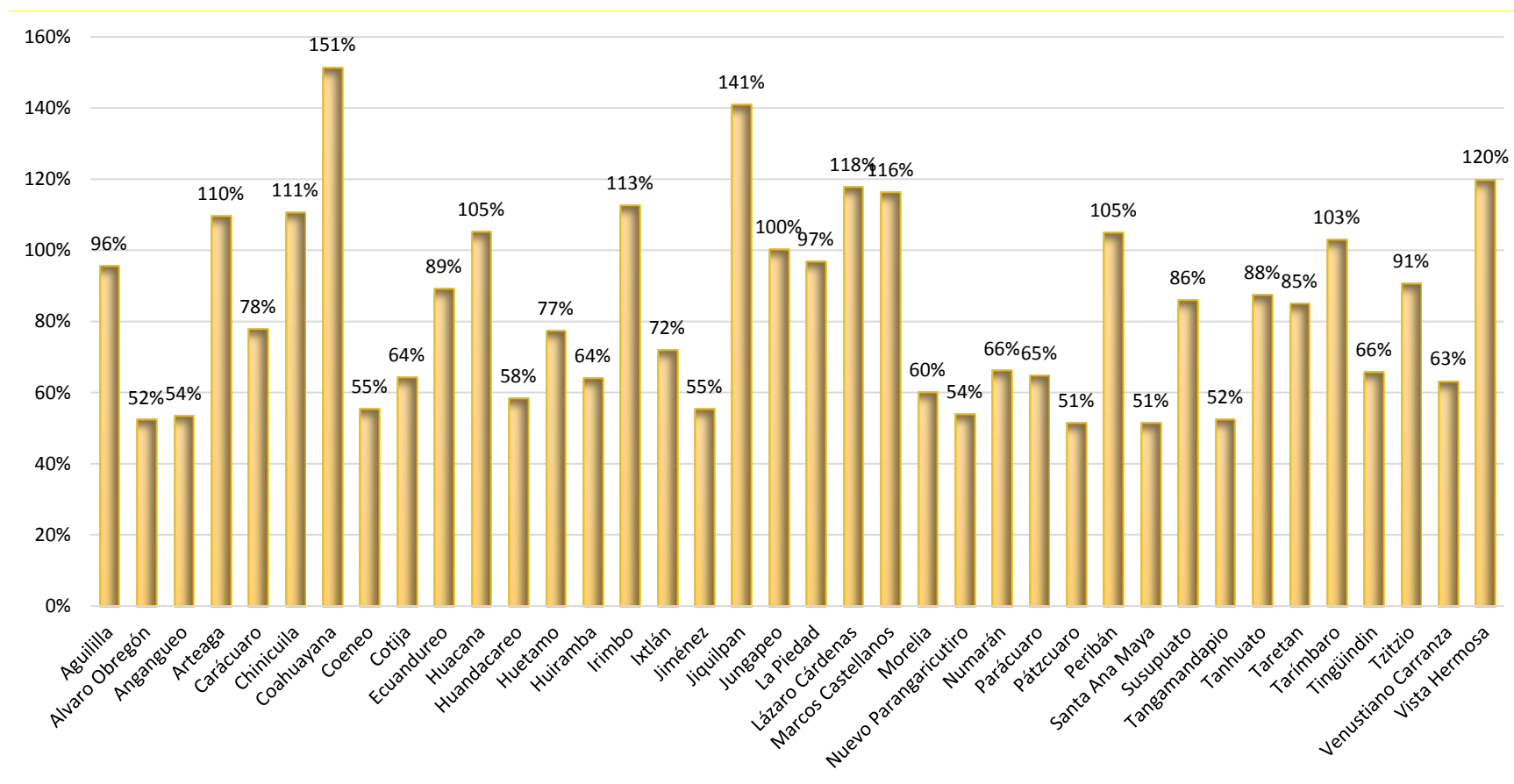
No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2014
1	Acuitzio	\$22,221,740.01	\$32,334,480.00	45.51%
2	Aguililla	\$47,116,489.68	\$92,114,183.94	95.50%
3	Alvaro Obregón	\$35,240,555.60	\$53,660,568.00	52.27%
4	Angangueo	\$18,861,830.00	\$28,953,442.00	53.50%
5	Aporo	\$26,203,713.00	\$25,644,107.74	-2.14%
6	Arteaga	\$59,186,236.00	\$124,000,000.00	109.51%
7	Carácuaro	\$30,137,972.00	\$53,556,706.93	77.71%
8	Chavinda	\$23,183,181.00	\$29,727,510.36	28.23%
9	Chinicuila	\$25,431,779.00	\$53,535,667.00	110.51%
10	Chucándiro	\$17,656,562.00	\$12,756,029.87	-27.75%
11	Churintzio	\$17,224,137.30	\$22,269,666.02	29.29%
12	Coahuayana	\$22,840,627.00	\$57,425,119.00	151.42%
13	Coeneo	\$36,006,555.98	\$55,965,192.00	55.43%
14	Copándaro	\$17,225,606.00	\$24,597,792.00	42.80%
15	Cotija	\$34,800,000.00	\$57,160,000.00	64.25%
16	Ecuandureo	\$24,873,707.00	\$47,042,008.00	89.12%
17	Huacana	\$63,093,152.00	\$129,441,169.98	105.16%
18	Huandacareo	\$21,614,712.00	\$34,243,861.00	58.43%
19	Huaniqueo	\$19,675,645.00	\$23,957,416.70	21.76%
20	Huetamo	\$76,849,092.00	\$136,336,244.00	77.41%
21	Huiramba	\$15,859,596.00	\$26,000,518.00	63.94%
22	Irimbo	\$22,412,243.25	\$47,630,221.00	112.52%
23	Ixtlán	\$23,473,639.12	\$40,322,328.90	71.78%
24	Jiménez	\$24,078,003.30	\$37,417,054.00	55.40%
25	Jiquilpan	\$55,483,347.13	\$133,600,394.32	140.79%
26	José Sixto Verduzco	\$46,010,037.00	\$66,261,041.70	44.01%
27	Jungapeo	\$35,544,606.00	\$71,189,626.12	100.28%
28	La Piedad	\$143,642,371.00	\$282,520,288.69	96.68%
29	Lagunillas	\$16,652,134.48	\$22,165,873.00	33.11%
30	Lázaro Cárdenas	\$289,212,500.00	\$629,970,383.57	117.82%
31	Marcos Castellanos	\$21,392,110.00	\$46,266,500.00	116.28%
32	Morelia	\$950,139,000.00	\$1,519,594,000.00	59.93%
33	Morelos	\$24,865,468.84	\$32,997,204.00	32.70%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$28,609,654.00	\$44,024,545.37	53.88%
35	Numarán	\$18,019,378.92	\$29,925,000.00	66.07%
36	Paracho	\$72,748,460.18	\$77,768,950.00	6.90%
37	Parácuaro	\$36,601,968.00	\$60,299,406.00	64.74%

No.	MUNICIPIO	PRESUPUESTO 2006	PRESUPUESTO 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2014
38	Pátzcuaro	\$122,382,917.00	\$185,195,217.00	51.32%
39	Peribán	\$33,096,414.00	\$67,836,258.00	104.97%
40	Puruándiro	\$171,066,162.00	\$250,798,781.00	46.61%
41	Quiroga	\$41,929,664.90	\$55,443,870.00	32.23%
42	Santa Ana Maya	\$24,286,698.00	\$36,763,577.06	51.37%
43	Susupuato	\$19,832,302.03	\$36,873,966.60	85.93%
44	Tacámbaro	\$92,462,439.00	\$127,561,702.51	37.96%
45	Tancítaro	\$65,909,746.72	\$75,257,495.06	14.18%
46	Tangamandapio	\$38,794,335.00	\$59,135,659.09	52.43%
47	Tanhuato	\$27,151,069.78	\$50,909,264.00	87.50%
48	Taretan	\$17,446,000.00	\$32,281,165.00	85.03%
49	Tarímbaro	\$74,765,668.00	\$151,712,274.00	102.92%
50	Tingüindín	\$25,447,330.21	\$42,145,000.00	65.62%
51	Tlalpujahua	\$43,211,049.59	\$57,059,461.40	32.05%
52	Tlazazalca	\$17,435,338.11	\$23,138,712.38	32.71%
53	Tzitzio	\$32,127,345.00	\$61,250,320.00	90.65%
54	Venustiano Carranza	\$32,490,309.73	\$53,004,100.00	63.14%
55	Vista Hermosa	\$25,228,363.00	\$55,457,468.12	119.82%
56	Yurécuaro	\$40,741,697.93	\$58,833,810.00	44.41%
57	Zacapu	\$87,468,031.18	\$121,256,580.07	38.63%

En el 66.66% de los municipios tuvieron aumentos presupuestales arriba del 50% de sus presupuestos en los dos últimos periodos de administración, lo que da un giro visible en las gráficas de los dos análisis anteriores, ya que en este análisis (2006-2014) son menos aquellos municipios con modificaciones presupuestales por debajo del 50%, como se podrá observar enseguida.

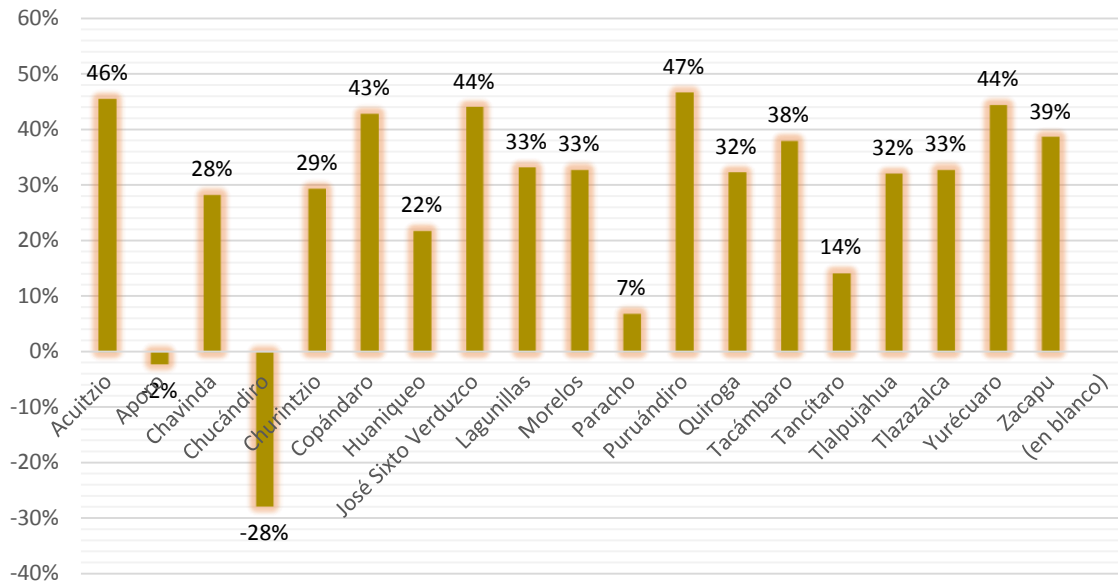
Veamos cómo se proyectan estos números en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Municipios con aumento presupuestal mayor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2014



En contraste con la gráfica anterior, los municipios que tuvieron aumento presupuestal menor al cincuenta por ciento son los siguientes.

Gráfica 6. Municipios con aumento presupuestal menor al 50% de su presupuesto, en el periodo 2006-2014



Así pues, el 28.83% mantuvo sus modificaciones presupuestales debajo del 50% de sus asignaciones anuales, y vemos que en el caso de Áporo y Chucándiro el presupuesto disminuyó el 2% y 28% respectivamente, lo que representa el 3.50% de la muestra.

Si vaciamos estos resultados en un modelo de gráfica más general, así se visualizan las modificaciones presupuestales.

Gráfica 7. Porcentajes generales de la modificación presupuestal del 2006 al 2014



4.3. *Análisis de presupuesto destinado a capítulo 1000 o de Servicios Personales*

En este apartado haremos un análisis semejante al realizado con el presupuesto en general, con el objetivo de que posteriormente podamos hacer un comparativo de resultados entre ambos estudios, y de esta manera ir concluyendo los resultados de nuestra hipótesis.

Vamos a comenzar entonces con la primera tabla en que analizaremos las partidas asignadas a servicios personales de 2006 a 2010.

4.3.1. *Análisis de presupuesto destinado a servicios personales en el periodo 2006 y 2010*

Observemos en la siguiente tabla como se ha modificado la partida asignada a capítulo 1000 en los distintos municipios.

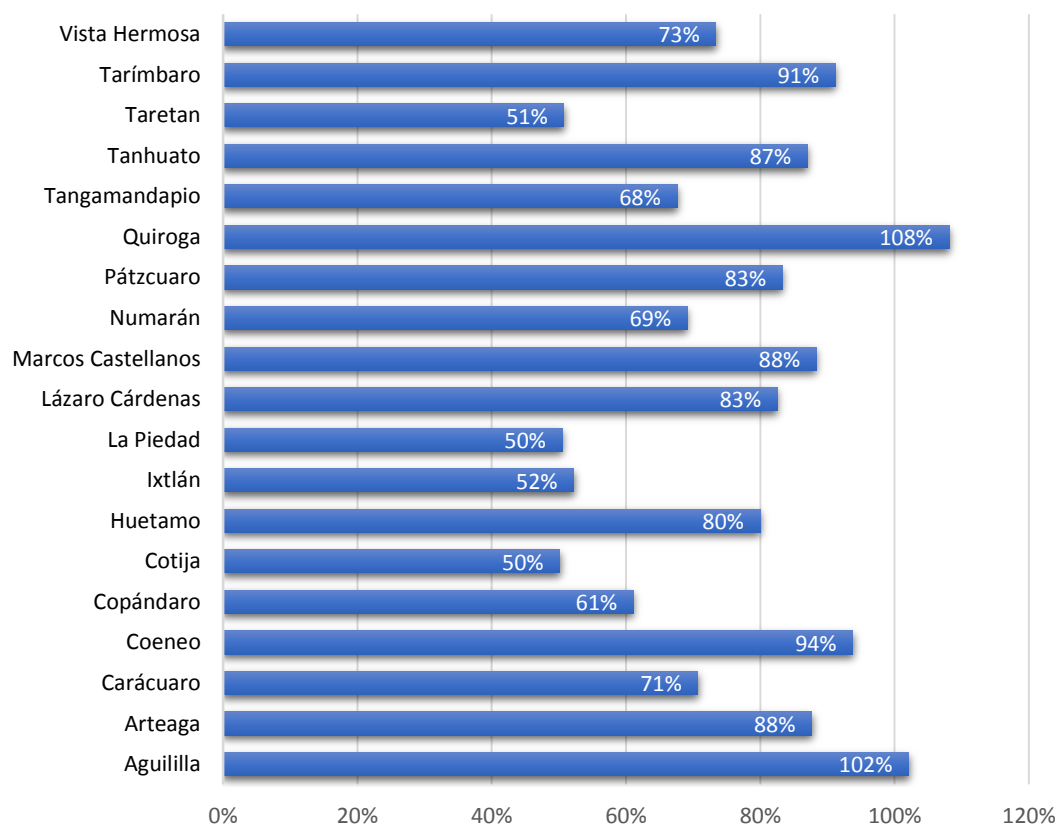
Cuadro 4. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 periodo 2006-2010.

No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2006	SERVICIOS PERSONALES 2010	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2010
1	Acuitzio	\$7,523,307.79	\$11,148,424.46	48.19%
2	Aguililla	\$15,638,931.04	\$31,601,905.43	102.07%
3	Alvaro Obregón	\$15,251,257.48	\$16,131,900.00	5.77%
4	Angangueo	\$7,377,584.33	N/D	N/D
5	Aporo	\$9,068,109.68	\$10,031,367.65	10.62%
6	Arteaga	\$16,645,629.00	\$31,234,262.00	87.64%
7	Carácuaro	\$9,745,349.00	\$16,636,089.97	70.71%
8	Chavinda	\$8,052,648.00	N/D	N/D
9	Chinicuila	\$7,478,412.00	\$10,006,311.00	33.80%
10	Chucándiro	\$5,974,040.00	\$7,413,691.90	24.10%
11	Churintzio	\$3,927,672.10	N/D	N/D
12	Coahuayana	\$9,650,958.27	\$13,332,506.00	38.15%
13	Coeneo	\$7,843,335.27	\$15,199,353.00	93.79%
14	Copándaro	\$6,675,645.00	\$10,755,079.61	61.11%
15	Cotija	\$11,805,762.16	\$17,726,369.69	50.15%
16	Ecuandureo	\$8,717,001.00	\$12,027,333.00	37.98%
17	Huacana	\$19,674,719.00	\$24,990,325.16	27.02%
18	Huandacareo	\$6,190,599.00	N/D	N/D
19	Huaniqueo	\$5,056,554.75	\$4,474,827.39	-11.50%
20	Huetamo	\$22,594,963.00	\$40,665,457.99	79.98%
21	Huiramba	\$5,396,311.00	N/D	N/D
22	Irimbo	\$8,489,201.55	N/D	N/D
23	Ixtlán	\$6,606,046.01	\$10,056,844.34	52.24%
24	Jiménez	\$9,501,735.70	\$12,295,158.51	29.40%
25	Jiquilpan	\$27,541,142.11	\$32,572,700.15	18.27%
26	José Sixto Verduzco	\$11,646,123.98	N/D	N/D
27	Jungapeo	\$11,353,797.00	\$13,358,968.66	17.66%
28	La Piedad	\$56,193,000.00	\$84,561,297.00	50.48%
29	Lagunillas	\$5,876,334.93	\$5,654,112.00	-3.78%
30	Lázaro Cárdenas	\$134,112,500.00	\$244,794,240.00	82.53%
31	Marcos Castellanos	\$5,687,058.92	\$10,711,450.00	88.35%
32	Morelia	\$280,733,218.11	\$349,146,271.00	24.37%
33	Morelos	\$7,939,039.49	\$9,243,728.07	16.43%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$10,693,302.00	\$14,949,161.00	39.80%
35	Numarán	\$5,720,478.14	\$9,675,058.40	69.13%
36	Paracho	\$14,827,712.38	N/D	N/D
37	Parácuaro	\$10,183,767.55	\$14,909,029.56	46.40%
38	Pátzcuaro	\$33,356,047.60	\$61,131,701.13	83.27%
39	Peribán	\$10,680,795.00	N/D	N/D
40	Puruándiro	\$33,591,733.00	\$46,443,877.00	38.26%
41	Quiroga	\$9,423,632.44	\$19,610,862.00	108.10%
42	Santa Ana Maya	\$7,522,482.70	\$10,979,556.42	45.96%
43	Susupuato	\$8,960,142.30	\$6,351,765.38	-29.11%
44	Tacámbaro	\$28,153,949.00	\$39,108,561.00	38.91%
45	Tancítaro	\$16,135,895.98	\$22,930,108.48	42.11%
46	Tangamandapio	\$11,376,327.00	\$19,066,470.44	67.60%
47	Tanhuato	\$6,649,887.72	\$12,434,719.12	86.99%
48	Taretan	\$7,628,638.60	\$11,501,390.00	50.77%
49	Tarímbaro	\$21,203,560.00	\$40,533,819.00	91.17%
50	Tingüindín	\$7,034,206.36	\$10,536,212.75	49.79%
51	Tlalpujahua	\$13,072,386.32	\$17,741,575.78	35.72%

No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2006	SERVICIOS PERSONALES 2010	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2006 AL 2010
52	Tlazazalca	\$5,742,328.00	\$6,208,046.83	8.11%
53	Tzitzio	\$10,931,980.64	\$14,122,108.36	29.18%
54	Venustiano Carranza	\$10,733,688.00	\$14,314,466.08	33.36%
55	Vista Hermosa	\$7,405,548.00	\$12,841,274.08	73.40%
56	Yurécuaro	\$16,174,608.75	\$19,483,139.82	20.46%
57	Zacapu	\$43,955,461.89	\$59,995,020.85	36.49%

De inicio nos percatamos de que hay nueve municipios que no tienen disponible esta información en el año 2010, razón por la que no podremos conocer los movimientos de esa partida hasta el próximo periodo. Por cuanto ve al resto de los números, nos encontramos con que el 33.33% de los municipios, destinó un aumento de presupuesto a servicios personales mayor al 50% del total destinado del 2006 al 2010, como puede reflejarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 8. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en más del 50% del periodo 2006 al 2010

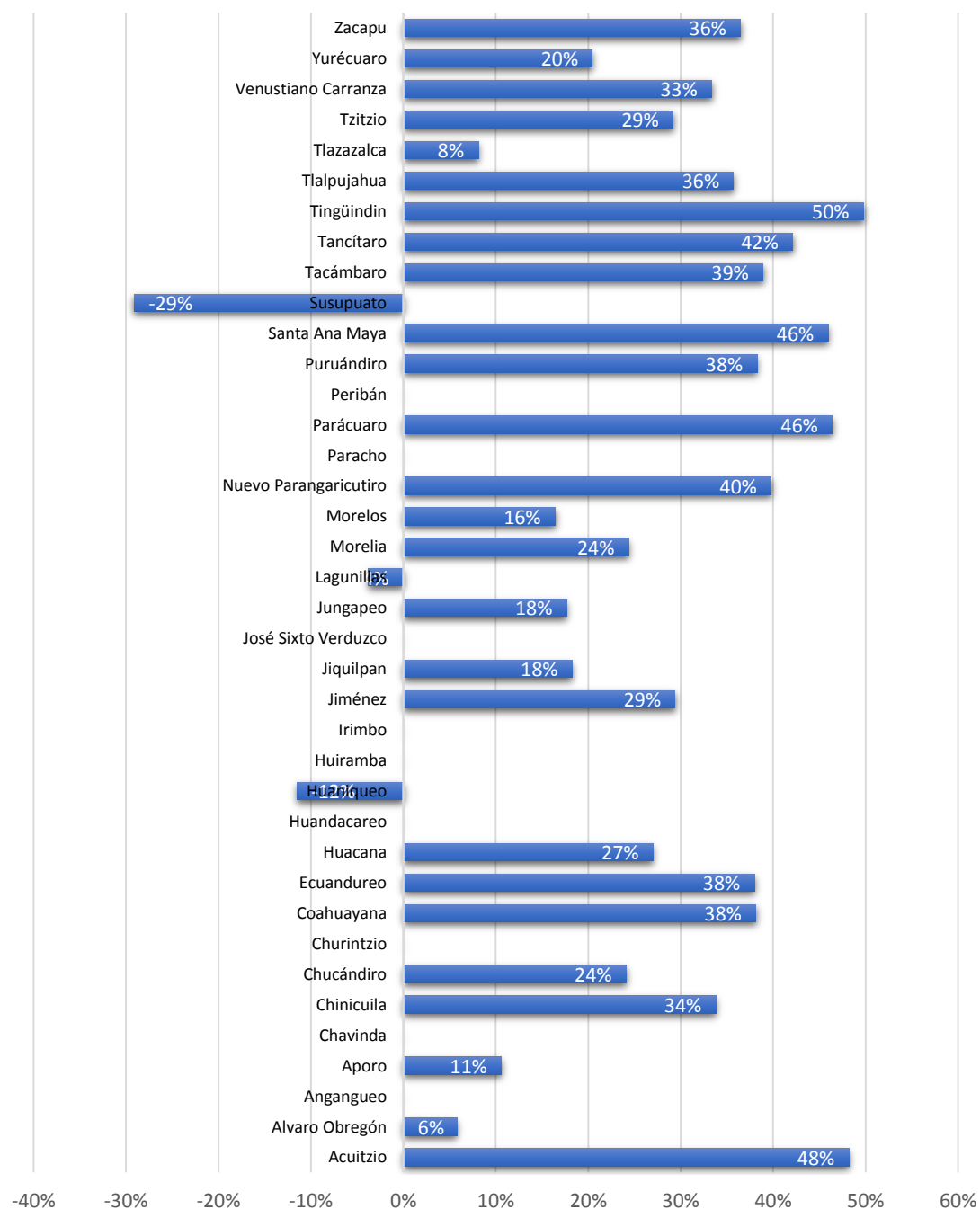


En esta gráfica vemos por ejemplo que los aumentos al capítulo 1000 en los municipios de Tarímbaro, Quiroga, Coeneo y Aguililla están por encima del 90%, representando más del doble en los municipios de Quiroga y Aguililla, tan solo del 2006 al 2010.

Por otra parte, el resto de los municipios cuyo aumento en esta partida estuvo por debajo del 50% de un periodo de administración a otro, representan el 59.64% de nuestra muestra y solo el 5.26% tuvieron disminución en esta partida, y son los municipios de Susupuato, Lagunillas y Huaniqueo.

El resto de los municipios se mantuvo en un promedio de aumento en servicios personales entre el 20% y el 50%.

Gráfica 9. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en menos del 50% del periodo 2006 al 2010



Ahora veamos el ajuste de los números en el siguiente periodo, de 2010 a 2014.

4.3.2. *Análisis de presupuesto destinado a servicios personales en el periodo 2010 y 2014*

En la siguiente tabla seguimos sin conocer los movimientos de esta partida en nueve municipios, pues recordemos que no publicaron esta información en el año 2010 o lo hicieron de manera incompleta.

Cuadro 5. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 del periodo 2010 a 2014.

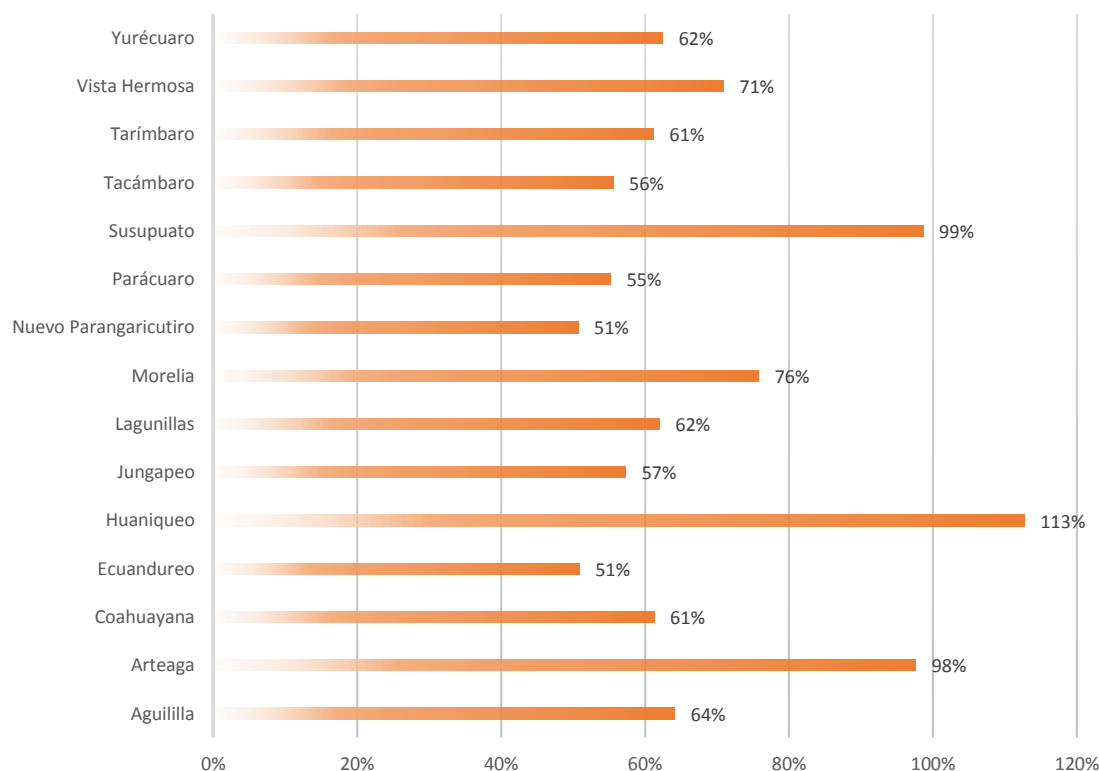
No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2010	SERVICIOS PERSONALES 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2010-2014
1	Acuitzio	\$11,148,424.46	\$13,979,239.00	25.39%
2	Aguililla	\$31,601,905.43	\$51,874,056.39	64.15%
3	Alvaro Obregón	\$16,131,900.00	\$16,210,836.00	0.49%
4	Angangueo	N/D	\$15,672,914.17	N/D
5	Aporo	\$10,031,367.65	\$12,560,166.51	25.21%
6	Arteaga	\$31,234,262.00	\$61,728,300.99	97.63%
7	Carácuaro	\$16,636,089.97	\$16,748,145.57	0.67%
8	Chavinda	N/D	\$12,599,276.19	N/D
9	Chinicuila	\$10,006,311.00	\$13,786,696.00	37.78%
10	Chucándiro	\$7,413,691.90	\$6,189,351.86	-16.51%
11	Churintzio	N/D	\$8,889,814.27	N/D
12	Coahuayana	\$13,332,506.00	\$21,505,749.72	61.30%
13	Coeneo	\$15,199,353.00	\$20,231,346.70	33.11%
14	Copándaro	\$10,755,079.61	\$13,719,164.46	27.56%
15	Cotija	\$17,726,369.69	\$24,961,052.00	40.81%
16	Ecuandureo	\$12,027,333.00	\$18,149,047.73	50.90%
17	Huacana	\$24,990,325.16	\$27,705,618.64	10.87%
18	Huandacareo	N/D	\$12,722,946.00	N/D
19	Huaniqueo	\$4,474,827.39	\$9,518,985.15	112.72%
20	Huetamo	\$40,665,457.99	\$56,583,477.99	39.14%
21	Huiramba	N/D	\$11,900,051.95	N/D
22	Irimbo	N/D	\$16,413,586.78	N/D
23	Ixtlán	\$10,056,844.34	\$14,741,959.53	46.59%
24	Jiménez	\$12,295,158.51	\$15,601,785.25	26.89%
25	Jiquilpan	\$32,572,700.15	\$45,846,797.05	40.75%
26	José Sixto Verduzco	N/D	\$24,076,519.55	N/D
27	Jungapeo	\$13,358,968.66	\$21,017,286.56	57.33%
28	La Piedad	\$84,561,297.00	\$101,097,236.00	19.55%
29	Lagunillas	\$5,654,112.00	\$9,160,873.00	62.02%
30	Lázaro Cárdenas	\$244,794,240.00	\$307,439,872.05	25.59%
31	Marcos Castellanos	\$10,711,450.00	\$9,750,298.00	-8.97%
32	Morelia	\$349,146,271.00	\$613,839,878.00	75.81%

No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2010	SERVICIOS PERSONALES 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL 2010-2014
33	Morelos	\$9,243,728.07	\$10,945,170.90	18.41%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$14,949,161.00	\$22,531,645.32	50.72%
35	Numarán	\$9,675,058.40	\$12,728,500.00	31.56%
36	Paracho	N/D	\$23,768,506.52	N/D
37	Parácuaro	\$14,909,029.56	\$23,145,844.41	55.25%
38	Pátzcuaro	\$61,131,701.13	\$81,729,754.41	33.69%
39	Peribán	N/D	\$34,360,711.36	N/D
40	Puruándiro	\$46,443,877.00	\$63,846,801.00	37.47%
41	Quiroga	\$19,610,862.00	\$24,651,909.00	25.71%
42	Santa Ana Maya	\$10,979,556.42	\$14,292,554.97	30.17%
43	Susupuato	\$6,351,765.38	\$12,619,433.74	98.68%
44	Tacámbaro	\$39,108,561.00	\$60,847,625.28	55.59%
45	Tancítaro	\$22,930,108.48	\$33,583,049.96	46.46%
46	Tangamandapio	\$19,066,470.44	\$24,496,265.11	28.48%
47	Tanhuato	\$12,434,719.12	\$17,685,138.35	42.22%
48	Taretan	\$11,501,390.00	\$13,485,782.00	17.25%
49	Tarímbaro	\$40,533,819.00	\$65,338,295.00	61.19%
50	Tingüindín	\$10,536,212.75	\$15,698,855.11	49.00%
51	Tlalpujahua	\$17,741,575.78	\$21,129,738.09	19.10%
52	Tlazazalca	\$6,208,046.83	\$8,151,535.53	31.31%
53	Tzitzio	\$14,122,108.36	\$16,856,303.83	19.36%
54	Venustiano Carranza	\$14,314,466.08	\$17,855,458.47	24.74%
55	Vista Hermosa	\$12,841,274.08	\$21,948,276.69	70.92%
56	Yurécuaro	\$19,483,139.82	\$31,654,640.21	62.47%
57	Zacapu	\$59,995,020.85	\$70,046,165.70	16.75%

Notaremos en las gráficas arrojadas por nuestro cuadro de análisis que dos de los municipios que tuvieron disminución en la partida de servicios personales en el periodo anterior: Susupuato y Huaniqueo, de 2010 a 2014 tuvieron un aumento considerable, del 99% y 113% respectivamente, mientras que Lagunillas se mantuvo en un 62%.

Enseguida veremos una gráfica donde se listan 15 municipios que representan el 26.31% de nuestro análisis y podemos identificar a simple vista que el municipio de Huaniqueo fue el que obtuvo un aumento en salarios más significativo, el 113% solo del 2010 al 2014, seguido de Susupuato, cuyo aumento en esa partida salarial ascendió al 99% y posteriormente el municipio de Arteaga, con el 98%.

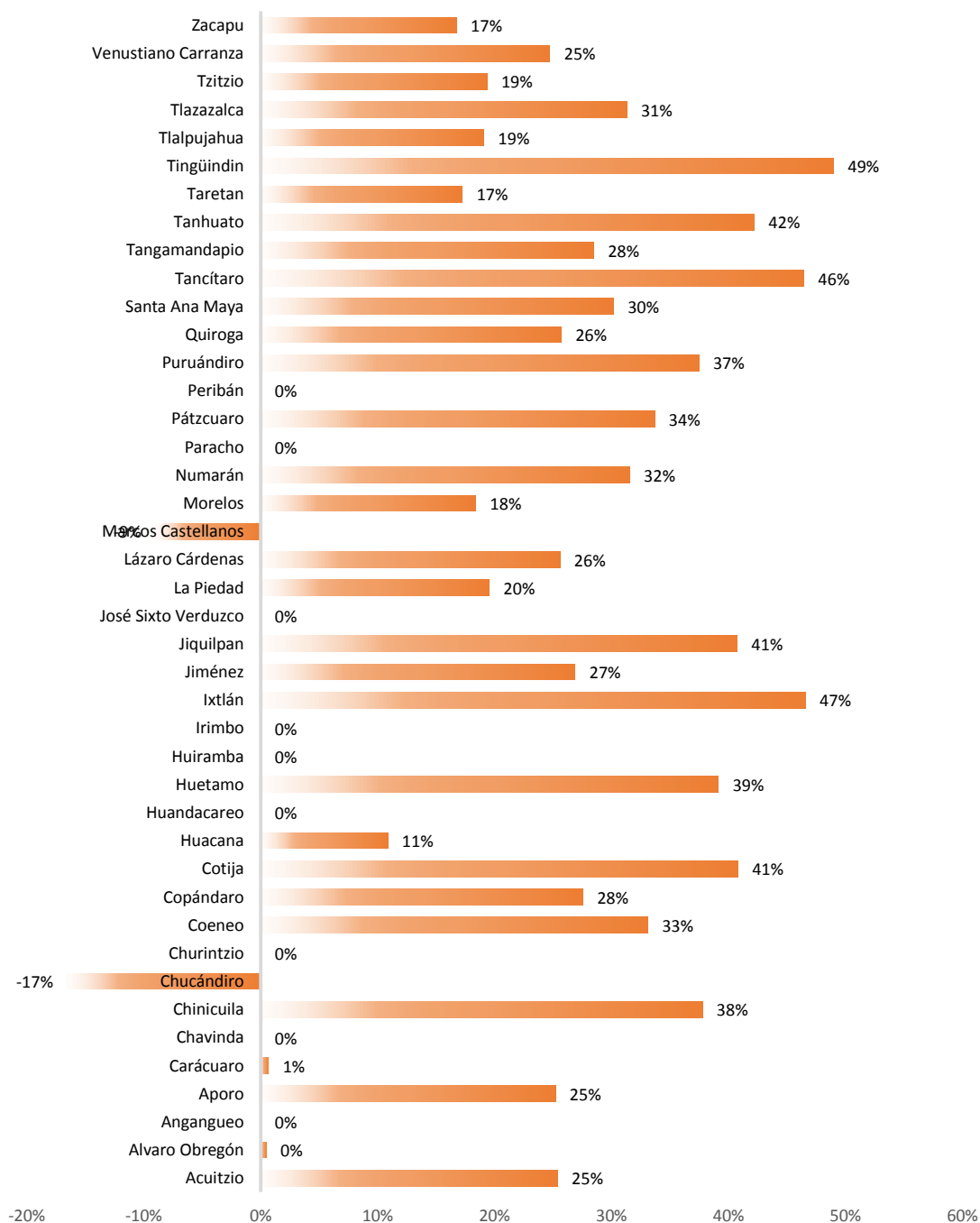
Gráfica 10. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en más del 50% del periodo 2010 al 2014



La siguiente gráfica, mostrará los resultados de aquellos municipios cuyos movimientos en servicios personales se mantuvo por debajo del 50%.

Veremos que el caso de Marcos Castellanos tuvo una disminución del presupuesto asignado a Capitulo 1000 de casi 9%, pero en la administración anterior su aumento en esta partida fue de 88%; y en el caso de Chucándiro cuya disminución fue de 17%, en el periodo de administración anterior había tenido un aumento del 24%. Es necesario ver como quedaron los números tras las modificaciones en los tres años de administración.

Gráfica 11. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales en menos del 50% del periodo 2010 al 2014



4.3.3. Análisis de presupuesto destinado a servicios personales del periodo 2006 al 2014

En este apartado vamos a ver las modificaciones del primero al último periodo de administración elegidos para nuestro estudio.

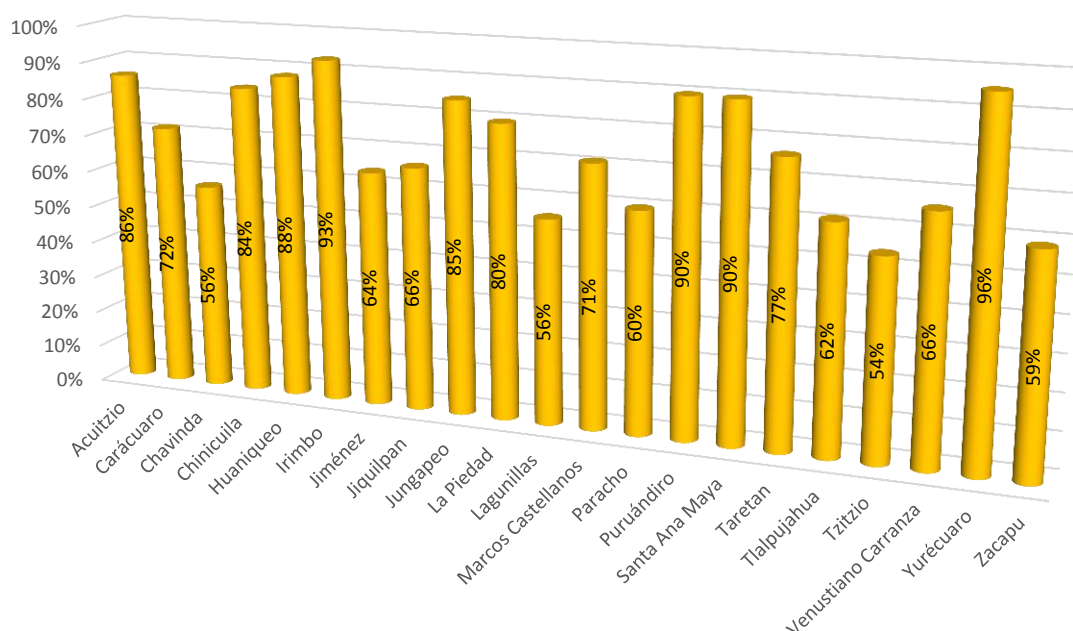
Cuadro 6. Modificación del presupuesto asignado a capítulo 1000 periodo 2006-2014

No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2006	SERVICIOS PERSONALES 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL DEL 2006-2014
1	Acuitzio	\$7,523,307.79	\$13,979,239.00	85.81%
2	Aguililla	\$15,638,931.04	\$51,874,056.39	231.70%
3	Alvaro Obregón	\$15,251,257.48	\$16,210,836.00	6.29%
4	Angangueo	\$7,377,584.33	\$15,672,914.17	112.44%
5	Aporo	\$9,068,109.68	\$12,560,166.51	38.51%
6	Arteaga	\$16,645,629.00	\$61,728,300.99	270.84%
7	Carácuaro	\$9,745,349.00	\$16,748,145.57	71.86%
8	Chavinda	\$8,052,648.00	\$12,599,276.19	56.46%
9	Chinicuila	\$7,478,412.00	\$13,786,696.00	84.35%
10	Chucándiro	\$5,974,040.00	\$6,189,351.86	3.60%
11	Churintzio	\$3,927,672.10	\$8,889,814.27	126.34%
12	Coahuayana	\$9,650,958.27	\$21,505,749.72	122.84%
13	Coeneo	\$7,843,335.27	\$20,231,346.70	157.94%
14	Copándaro	\$6,675,645.00	\$13,719,164.46	105.51%
15	Cotija	\$11,805,762.16	\$24,961,052.00	111.43%
16	Ecuandureo	\$8,717,001.00	\$18,149,047.73	108.20%
17	Huacana	\$19,674,719.00	\$27,705,618.64	40.82%
18	Huandacareo	\$6,190,599.00	\$12,722,946.00	105.52%
19	Huaniqueo	\$5,056,554.75	\$9,518,985.15	88.25%
20	Huetamo	\$22,594,963.00	\$56,583,477.99	150.43%
21	Huiramba	\$5,396,311.00	\$11,900,051.95	120.52%
22	Irimbo	\$8,489,201.55	\$16,413,586.78	93.35%
23	Ixtlán	\$6,606,046.01	\$14,741,959.53	123.16%
24	Jiménez	\$9,501,735.70	\$15,601,785.25	64.20%
25	Jiquilpan	\$27,541,142.11	\$45,846,797.05	66.47%
26	José Sixto Verduzco	\$11,646,123.98	\$24,076,519.55	106.73%
27	Jungapeo	\$11,353,797.00	\$21,017,286.56	85.11%
28	La Piedad	\$56,193,000.00	\$101,097,236.00	79.91%
29	Lagunillas	\$5,876,334.93	\$9,160,873.00	55.89%
30	Lázaro Cárdenas	\$134,112,500.00	\$307,439,872.05	129.24%
31	Marcos Castellanos	\$5,687,058.92	\$9,750,298.00	71.45%
32	Morelia	\$280,733,218.11	\$613,839,878.00	118.66%
33	Morelos	\$7,939,039.49	\$10,945,170.90	37.87%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$10,693,302.00	\$22,531,645.32	110.71%
35	Numarán	\$5,720,478.14	\$12,728,500.00	122.51%
36	Paracho	\$14,827,712.38	\$23,768,506.52	60.30%
37	Parácuaro	\$10,183,767.55	\$23,145,844.41	127.28%
38	Pátzcuaro	\$33,356,047.60	\$81,729,754.41	145.02%
39	Peribán	\$10,680,795.00	\$34,360,711.36	221.71%
40	Puruándiro	\$33,591,733.00	\$63,846,801.00	90.07%
41	Quiroga	\$9,423,632.44	\$24,651,909.00	161.60%
42	Santa Ana Maya	\$7,522,482.70	\$14,292,554.97	90.00%
43	Susupuato	\$8,960,142.30	\$12,619,433.74	40.84%
44	Tacámbaro	\$28,153,949.00	\$60,847,625.28	116.12%

No.	MUNICIPIO	SERVICIOS PERSONALES 2006	SERVICIOS PERSONALES 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL DEL 2006-2014
45	Tancitaro	\$16,135,895.98	\$33,583,049.96	108.13%
46	Tangamandapio	\$11,376,327.00	\$24,496,265.11	115.33%
47	Tanhuato	\$6,649,887.72	\$17,685,138.35	165.95%
48	Taretan	\$7,628,638.60	\$13,485,782.00	76.78%
49	Tarímbaro	\$21,203,560.00	\$65,338,295.00	208.15%
50	Tingüindín	\$7,034,206.36	\$15,698,855.11	123.18%
51	Tlalpujahua	\$13,072,386.32	\$21,129,738.09	61.64%
52	Tlazazalca	\$5,742,328.00	\$8,151,535.53	41.96%
53	Tzitzio	\$10,931,980.64	\$16,856,303.83	54.19%
54	Venustiano Carranza	\$10,733,688.00	\$17,855,458.47	66.35%
55	Vista Hermosa	\$7,405,548.00	\$21,948,276.69	196.38%
56	Yurécuaro	\$16,174,608.75	\$31,654,640.21	95.71%
57	Zacapu	\$43,955,461.89	\$70,046,165.70	59.36%

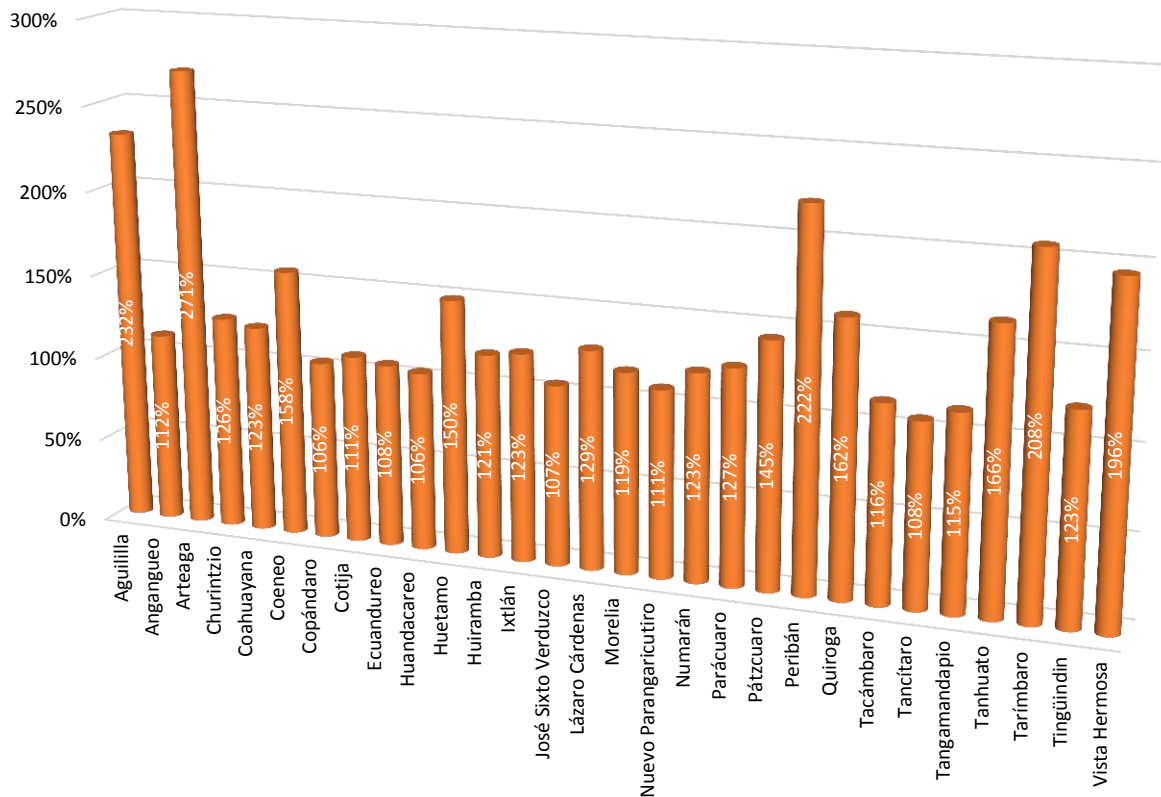
Si realizamos el tradicional análisis de aumento de presupuesto a las partidas de servicios personales, obtenemos que el 36.84%, esto es una cifra mucho mayor en todos los rangos analizados con anterioridad, han tenido un aumento entre 50% y el 100% del presupuesto destinado al capítulo 1000. De hecho, si dobláramos nuestra media de análisis y separáramos aquellos municipios que tuvieron un aumento mayor al 100% en las asignaciones salariales, tendríamos que el 50.87% de los municipios muestra aumentaron sus partidas de servicios personales por encima del 100%. Vamos a ver las dos gráficas en este sentido.

Gráfica 12. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales entre el 50% y el 100% durante el periodo 2006 al 2014



En esta gráfica encontramos 21 municipios que reflejan un porcentaje menor en relación con la gráfica siguiente, pues a diferencia de los análisis que hicimos con anterioridad en relación presupuesto en general, ahora vemos que solo en aumentos por encima del 100%, encontramos poco más de la mitad de los municipios que integran nuestra muestra, como se verá enseguida.

Gráfica 13. Municipios que aumentaron la partida de servicios personales por encima del 100% durante el periodo 2006 al 2014



Se ve claramente en nuestra gráfica que el municipio de Arteaga se lleva el primer lugar con un aumento de presupuesto en servicios personales del 271% del 2006 al 2014, seguido por Aguililla con el 232%, Peribán 222% y Tarímbaro con el 208 por ciento.

En cuanto a los municipios que se mantuvieron por debajo de la media, fueron solo 7, representando el 12.28% de nuestra muestra.

Pero pasemos entonces a realizar un contraste entre ambos análisis.

4.4. Contraste de resultados entre los análisis del presupuesto en general y el análisis de presupuesto destinado a servicios personales

El objetivo de realizar los análisis anteriores fue -como comentamos al principio- obtener la información que podremos comparar y en base a ello determinar si se confirma nuestra hipótesis en el sentido de que el presupuesto destinado a servicios personales en las últimas dos administraciones municipales en el estado de Michoacán aumenta en mayor medida que el presupuesto general anual.

Por lo anterior, en este apartado vamos a contrastar los resultados finales del análisis presupuestal general y del destinado solamente a Capítulo 1000.

Cuadro 7. Comparativo del porcentaje de modificación del presupuesto general y el porcentaje de modificación del presupuesto destinado a servicios personales.

No.	MUNICIPIO	PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL 2006 AL 2014	PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES DEL 2006 AL 2014
1	Acuitzio	45.51%	85.81%
2	Aguililla	95.50%	231.70%
3	Alvaro Obregón	52.27%	6.29%
4	Angangueo	53.50%	112.44%
5	Aporo	-2.14%	38.51%
6	Arteaga	109.51%	270.84%
7	Carácuaro	77.71%	71.86%
8	Chavinda	28.23%	56.46%
9	Chinicuila	110.51%	84.35%
10	Chucándiro	-27.75%	3.60%
11	Churintzio	29.29%	126.34%
12	Coahuayana	151.42%	122.84%
13	Coeneo	55.43%	157.94%
14	Copándaro	42.80%	105.51%
15	Cotija	64.25%	111.43%
16	Ecuandureo	89.12%	108.20%
17	Huacana	105.16%	40.82%
18	Huandacareo	58.43%	105.52%
19	Huaniqueo	21.76%	88.25%
20	Huetamo	77.41%	150.43%
21	Huiramba	63.94%	120.52%
22	Irimbo	112.52%	93.35%
23	Ixtlán	71.78%	123.16%

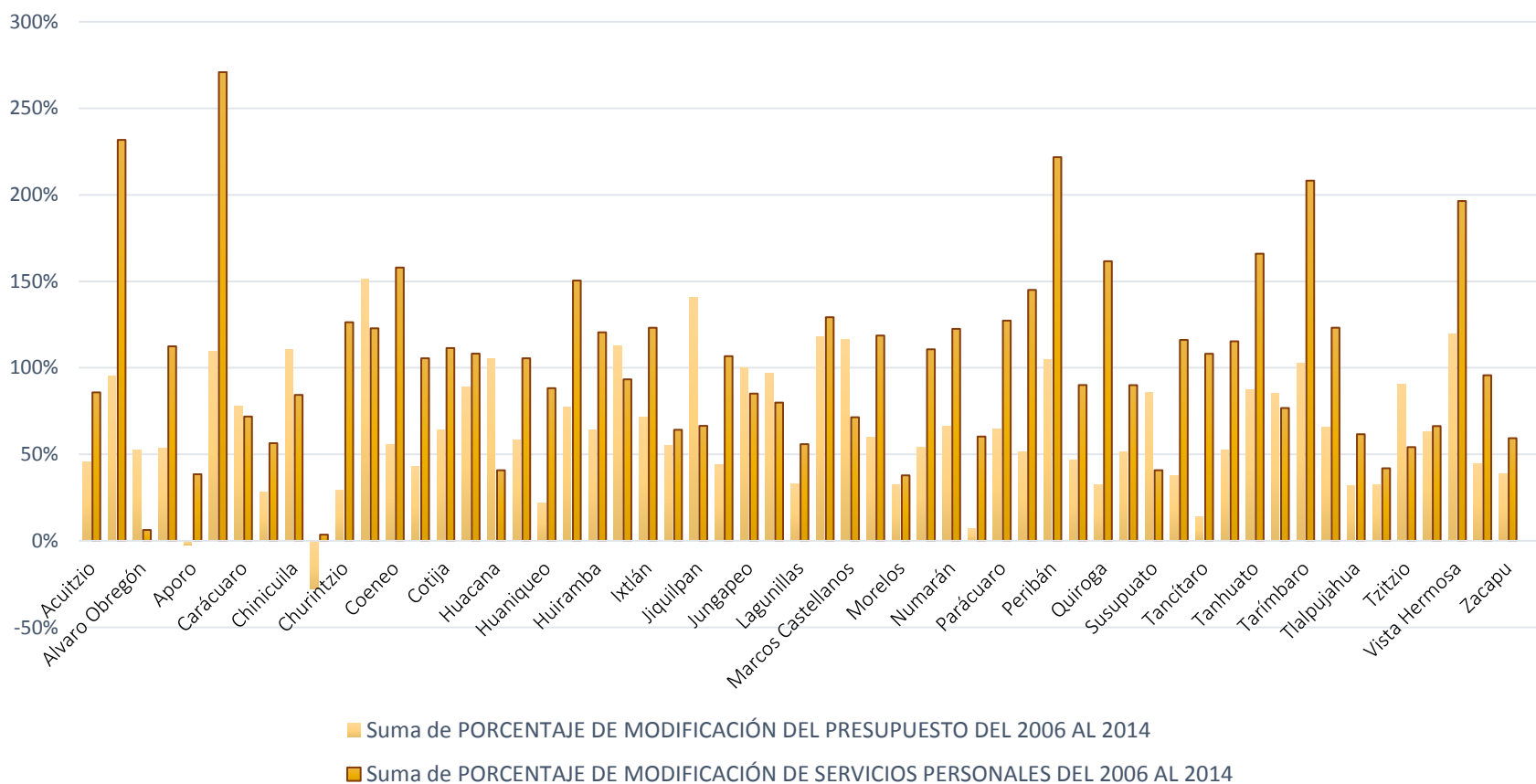
No.	MUNICIPIO	PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL 2006 AL 2014	PORCENTAJE DE MODIFICACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES DEL 2006 AL 2014
24	Jiménez	55.40%	64.20%
25	Jiquilpan	140.79%	66.47%
26	José Sixto Verduzco	44.01%	106.73%
27	Jungapeo	100.28%	85.11%
28	La Piedad	96.68%	79.91%
29	Lagunillas	33.11%	55.89%
30	Lázaro Cárdenas	117.82%	129.24%
31	Marcos Castellanos	116.28%	71.45%
32	Morelia	59.93%	118.66%
33	Morelos	32.70%	37.87%
34	Nuevo Parangaricutiro	53.88%	110.71%
35	Numarán	66.07%	122.51%
36	Paracho	6.90%	60.30%
37	Parácuaro	64.74%	127.28%
38	Pátzcuaro	51.32%	145.02%
39	Peribán	104.97%	221.71%
40	Puruándiro	46.61%	90.07%
41	Quiroga	32.23%	161.60%
42	Santa Ana Maya	51.37%	90.00%
43	Susupuato	85.93%	40.84%
44	Tacámbaro	37.96%	116.12%
45	Tancitaro	14.18%	108.13%
46	Tangamandapio	52.43%	115.33%
47	Tanhuato	87.50%	165.95%
48	Taretan	85.03%	76.78%
49	Tarímbaro	102.92%	208.15%
50	Tingüindín	65.62%	123.18%
51	Tlalpujahua	32.05%	61.64%
52	Tlazazalca	32.71%	41.96%
53	Tzitzio	90.65%	54.19%
54	Venustiano Carranza	63.14%	66.35%
55	Vista Hermosa	119.82%	196.38%
56	Yurécuaro	44.41%	95.71%
57	Zacapu	38.63%	59.36%

Si observamos cada uno de los municipios y las diferencias tan grandes que existen entre los dos puntos de análisis: modificación del presupuesto en general y modificación del monto asignado a servicios personales, podemos darnos cuenta de que, el monto que de una administración a otra va modificando la partida destinada a salarios o servicios personales es desproporcionado en relación con la modificación salarial anual del ayuntamiento, es decir, los resultados arrojan un evidente aumento a salarios, que no necesariamente está respaldado con un aumento de presupuesto, lo que sin lugar a dudas afecta las

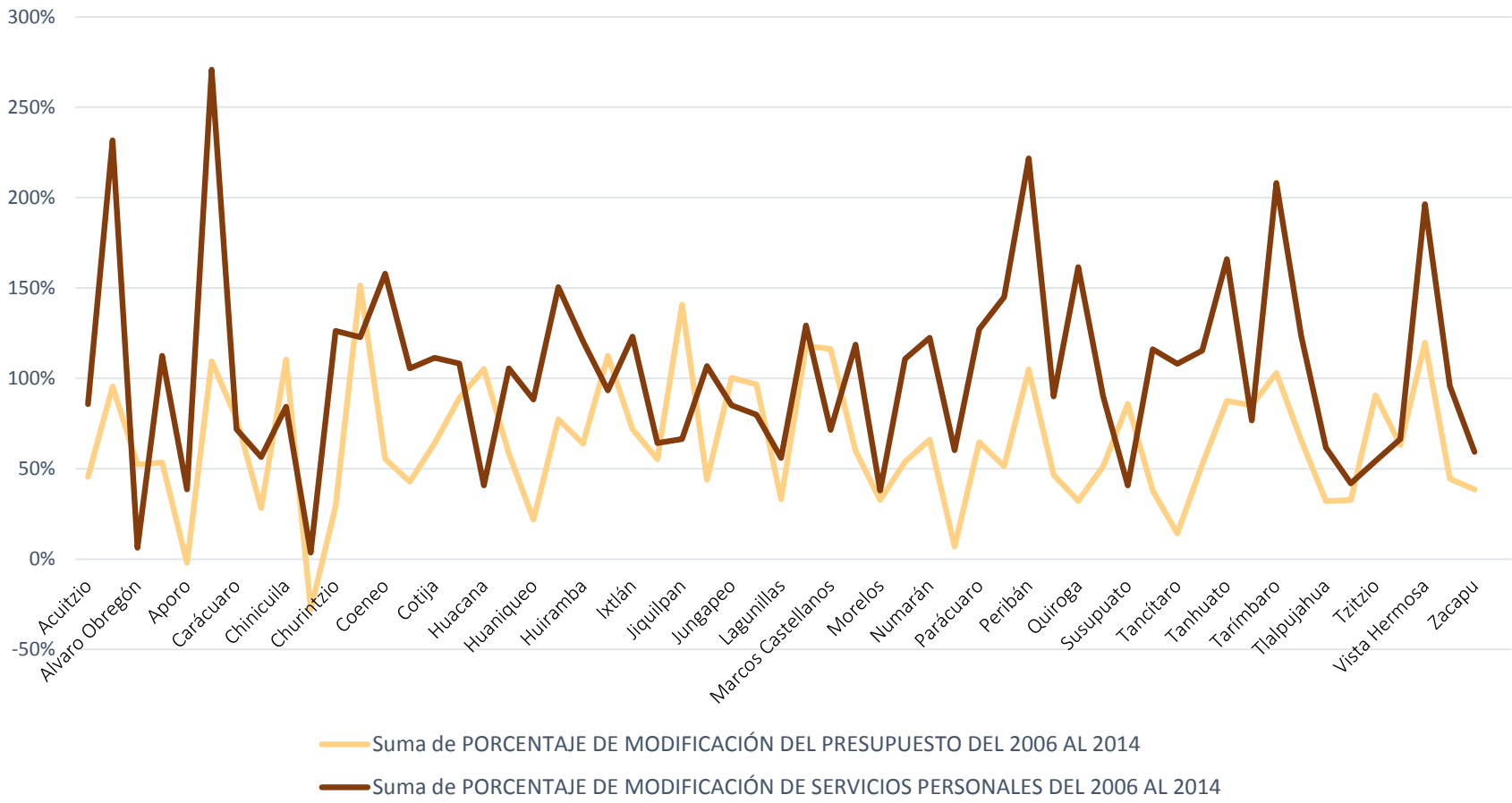
finanzas municipales, pues cada vez cuenta con menos recurso para su ejecución en las necesidades generales de la ciudadanía.

Además de lo anterior, las siguientes dos gráficas reflejan las diferencias en porcentaje que han arrojado los números en este análisis entre presupuesto general y servicios personales y nosotros sostenemos que los números deberían de ser a la inversa; es decir, debería ser más alto el porcentaje del crecimiento presupuestal anual, que el porcentaje del crecimiento destinado a la partida de servicios personales, pues entonces los municipios lejos de tener mayor presupuesto para servicios y atención a las demandas ciudadanas, tiene más presupuesto para salarios y menos para servicios; en otras palabras, cada administración se benefician más los funcionarios municipales que los ciudadanos, al menos eso reflejan las gráficas siguientes.

Gráfica 14. Comparativo entre aumento presupuestal general del municipio y aumento de la partida destinada a servicios personales del 2006 al 2014 (Modelo 1)

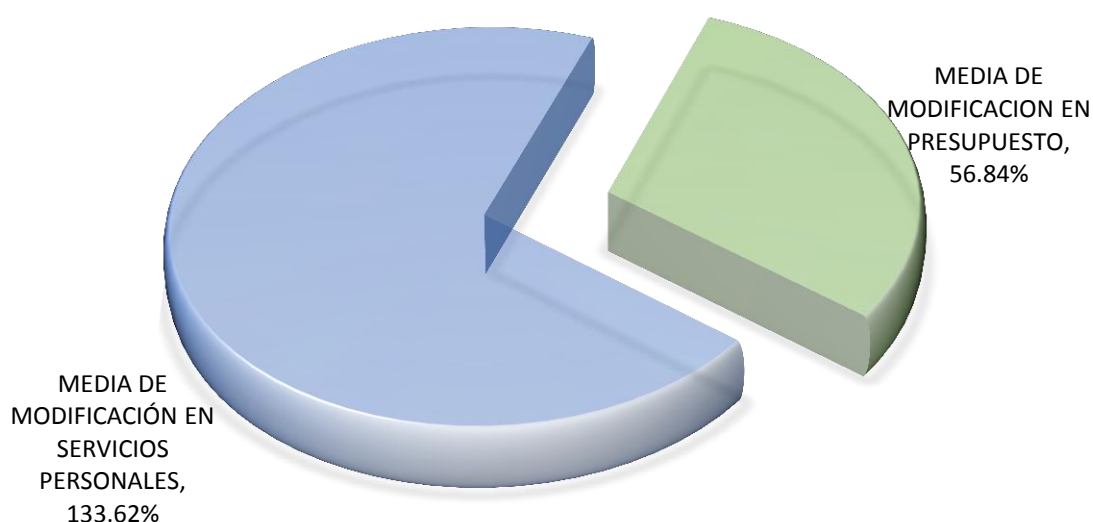


Gráfica 15. Comparativo entre aumento presupuestal general del municipio y aumento de la partida destinada a servicios personales del 2006 al 2014 (Modelo 2)



Si obtenemos la media del crecimiento presupuestal reflejado en los números presentados a lo largo de este estudio, veremos que representa el 30% de nuestra siguiente gráfica, y tenemos como consecuencia entonces, una media en el crecimiento de la partida destinada a servicios personales del 70%.

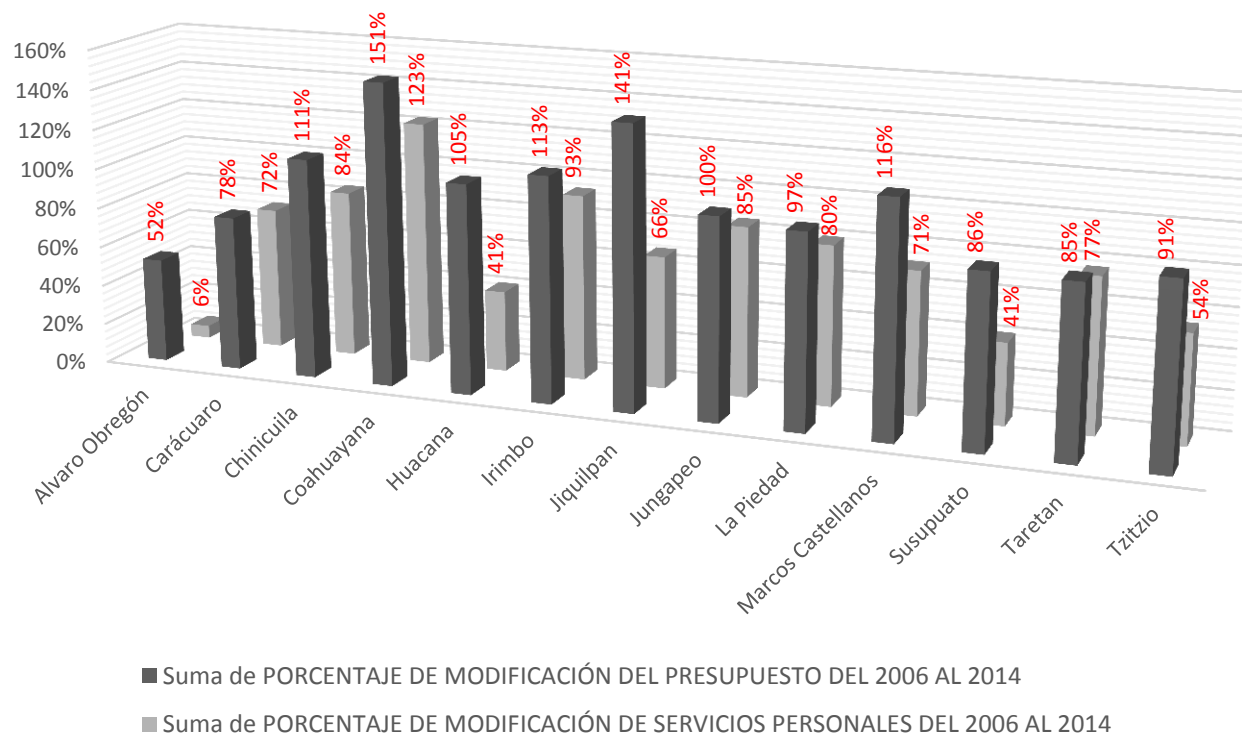
Gráfica 16. Media del porcentaje de aumento presupuestal en general de los municipios muestra y del aumento presupuestal destinado a capítulo 1000



En los modelos de gráficas que acabamos de ver, notamos diferencias importantísimas, solamente en 13 municipios el aumento de presupuesto destinado a servicios personales es menor que el aumento de presupuesto general, esto representa el 22.80% de los casos, veamos de que municipios se trata.

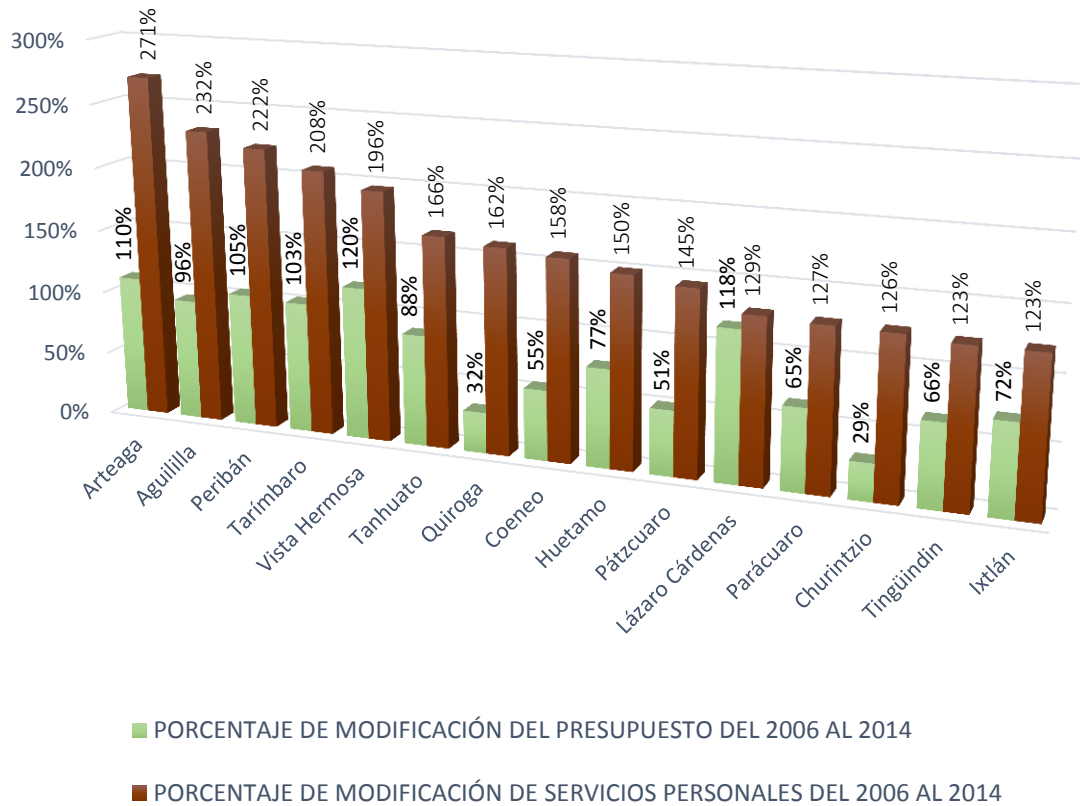
En la siguiente gráfica encontramos reflejado lo que para nosotros es el deber ser del manejo de las finanzas por cuanto ve a la partida de servicios personales; es decir, los aumento presupuestales en ningún caso deberían ser menores que los aumentos destinados a servicios personales.

Gráfica 17. Municipios cuyo aumento de presupuesto destinado a servicios personales fue menor que el aumento de presupuesto general anual



Veamos enseguida una gráfica con los quince casos más destacados de aumentos en servicios personales y su claro contraste con al aumento presupuestal, donde destacan: Artega, Aguilla, Peribán, Tarímbaro y Vista Hermosa, como los que destinan mayor presupuesto a la partida de salarios.

Gráfica 18. Los 15 casos más destacados de contraste entre las asignaciones a Capítulo 1000 y presupuesto en general



Hasta este punto, tenemos la certeza de que las partidas asignadas a servicios personales van en aumento, ¿pero a cuánto asciende el porcentaje del presupuesto que los municipios destinan a este capítulo, en relación con su presupuesto total?

Conozcamos ahora los porcentajes mencionados de los tres periodos de administración municipal para su posterior análisis. En éste cuadro, nos hemos permitido marcar con amarillo los trece municipios que aparentemente disminuyeron su porcentaje de presupuesto destinado a servicios personales del año 2006 al 2014.

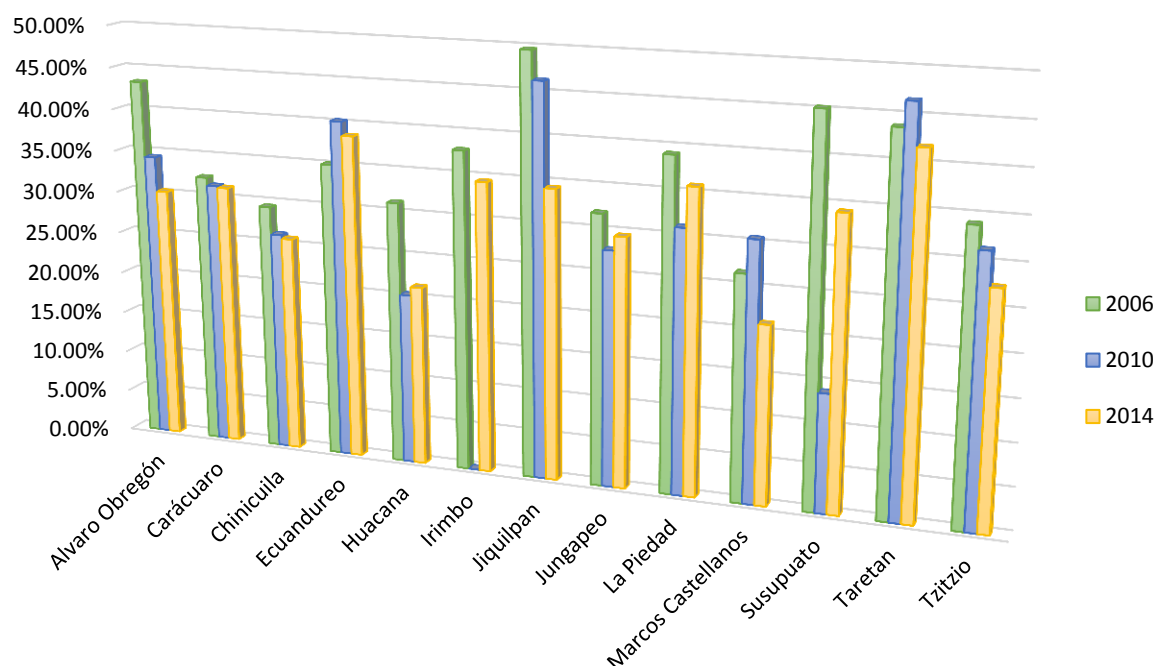
Cuadro 8. Porcentaje de presupuesto general, que los municipios han destinado a servicios personales en los años 2006, 2010 y 2014

No.	MUNICIPIO	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2006	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2010	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2014
1	Acuitzio	33.86%	19.96%	43.23%
2	Aguililla	33.19%	46.58%	56.31%
3	Alvaro Obregón	43.28%	34.31%	30.21%
5	Angangueo	39.11%	ND	54.13%
6	Aporo	34.61%	36.97%	48.98%
8	Arteaga	28.12%	38.91%	49.78%
9	Carácuaro	32.34%	31.42%	31.27%
11	Chavinda	34.73%	ND	42.38%
12	Chinicuila	29.41%	26.17%	25.75%
13	Chucándiro	33.83%	25.34%	48.52%
14	Churintzio	22.80%	ND	39.92%
15	Coahuayana	42.25%	40.21%	37.45%
16	Coeneo	21.78%	34.54%	36.15%
18	Copándaro	38.75%	39.68%	55.77%
19	Cotija	33.92%	22.07%	43.67%
20	Ecuandureo	35.05%	40.21%	38.58%
21	Huacana	31.18%	20.36%	21.40%
22	Huandacareo	28.64%	ND	37.15%
23	Huaniqueo	25.70%	13.54%	39.73%
24	Huetamo	29.40%	37.03%	41.50%
25	Huiramba	34.03%	ND	45.77%
26	Irimbo	37.88%	ND	34.46%
27	Ixtlán	28.14%	32.74%	36.56%
28	Jiménez	39.46%	38.58%	41.70%
29	Jiquilpan	49.64%	46.31%	34.32%
30	José Sixto Verduzco	25.31%	ND	36.34%
32	Jungapeo	31.94%	27.86%	29.52%
33	La Piedad	39.12%	31.11%	35.78%
34	Lagunillas	35.29%	32.22%	41.33%
35	Lázaro Cárdenas	46.37%	54.08%	48.80%
36	Marcos Castellanos	26.58%	30.51%	21.07%
37	Morelia	29.55%	24.45%	40.39%
38	Morelos	31.93%	38.39%	33.17%
39	Nuevo Parangaricutiro	37.38%	43.62%	51.18%
40	Numarán	31.75%	38.60%	42.53%
42	Paracho	20.38%	ND	30.56%
43	Parácuaro	27.82%	30.78%	38.38%
44	Pátzcuaro	27.26%	34.34%	44.13%
45	Peribán	32.27%	ND	50.65%
47	Puruándiro	19.64%	19.31%	25.46%
49	Quiroga	22.47%	40.38%	44.46%
51	Santa Ana Maya	30.97%	34.32%	38.88%
53	Susupuato	45.18%	13.97%	34.22%
54	Tacámbaro	30.45%	34.71%	47.70%
55	Tancitaro	24.48%	34.13%	44.62%
56	Tangamandapio	29.32%	39.75%	41.42%
57	Tanhuato	24.49%	33.79%	34.74%
58	Taretan	43.73%	46.55%	41.78%
59	Tarímbaro	28.36%	34.24%	43.07%
60	Tingüindín	27.64%	25.70%	37.25%
61	Tlalpujahua	30.25%	38.48%	37.03%

No.	MUNICIPIO	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2006	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2010	PORCENTAJE DE SERVICIOS PERSONALES 2014
62	Tlazazalca	32.93%	25.35%	35.23%
63	Tzitzio	34.03%	31.41%	27.52%
64	Venustiano Carranza	33.04%	34.61%	33.69%
65	Vista Hermosa	29.35%	34.20%	39.58%
66	Yurécuaro	39.70%	38.57%	53.80%
67	Zacapu	50.25%	49.42%	57.77%

Si vaciamos estos número en una gráfica (Gráfica 19), la referencia del 2014 siempre se verá por debajo en cualquiera de cualquiera de los otros dos años de estudio, reflejando entonces que los municipios disminuyeron su partida de servicios personales.

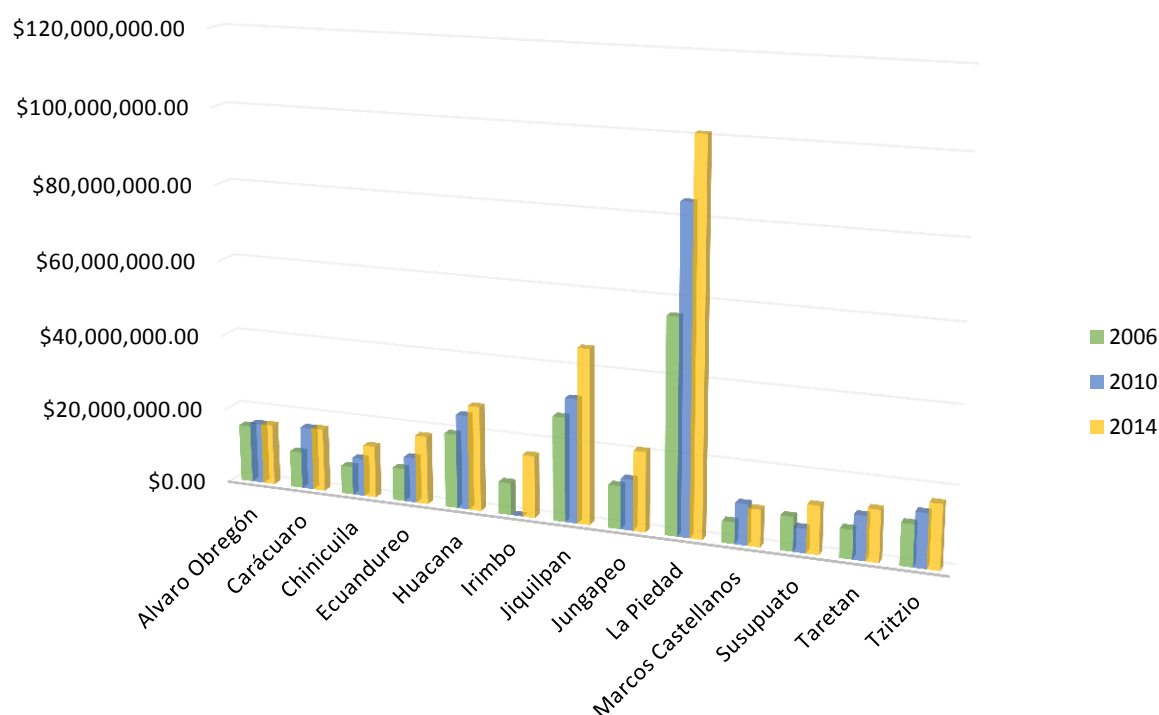
Gráfica 19. Análisis con porcentaje de los municipios que aparentemente disminuyeron la partida del capítulo 1000, del 2006 al 2014



Ahora bien, que pasaría si en lugar de vaciar en la gráfica el porcentaje de cada año como lo hicimos en la gráfica anterior (19), ponemos las cantidades destinadas a ese capítulo, veremos cómo cambia el sentido de la gráfica (Gráfica 20), porque entonces la línea amarilla de la misma -correspondiente al 2014-, está casi siempre por encima de los otros dos años, es decir, la disminución del

porcentaje en la partida de servicios personales, significa que ese año -en que disminuye-, el presupuesto del municipio aumentó, y no que la cantidad destinada al capítulo 1000 disminuyó. Por tanto, los porcentajes pueden resultar engañosos, pero las cantidades por mi mismas no. Veamos las gráficas.

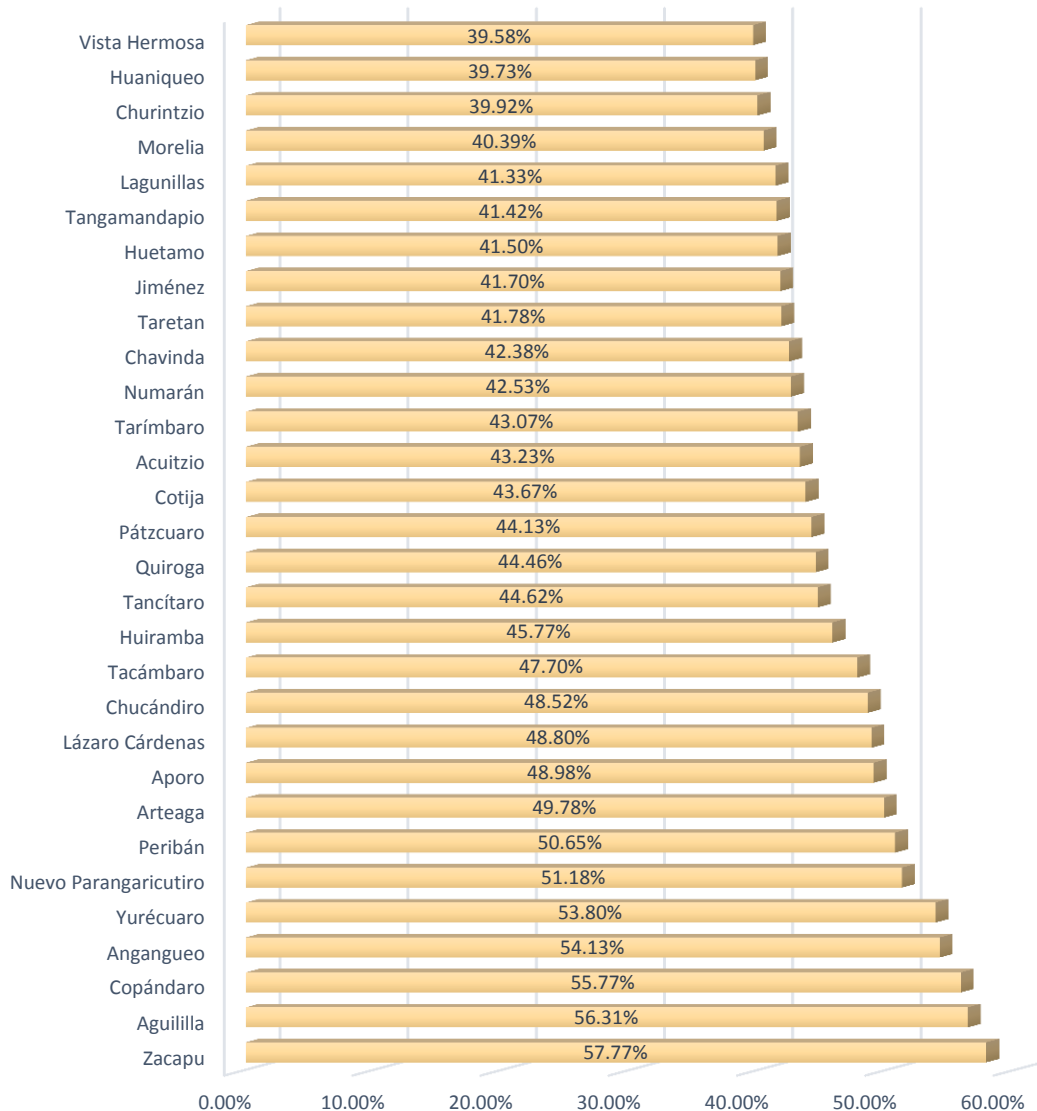
Gráfica 20. Análisis con presupuesto de los municipios que aparentemente disminuyeron la partida del capítulo 1000, del 2006 al 2014



Por cuanto ve al resto de nuestro cuadro comparativo en servicios personales, es evidente el aumento que se ha dado de un año a otro en esta partida y que no corresponde con el aumento presupuestal del municipio, detectamos que el 52.63% de los municipios objeto de estudio destinan más del 39% de su presupuesto, solamente al capítulo 1000; y el 12.28% de la muestra, destinan más del 50% de su presupuesto al rubro de servicios personales.

La siguiente gráfica refleja los numero de menor a mayor, comenzando con Vista Hermosa que destina el 39.58% de su presupuesta al capítulo 1000 y cerramos con Zacapu que gasta el 57.77% a dicha partida.

Gráfica 21. Municipios que gastan más del 39% de su presupuesto en servicios personales



4.5. Análisis de salarios de presidentes, síndicos y regidores

Los resultados de las tablas y gráficas anteriores, nos obligan a ver hacia los movimientos salariales de los integrantes de los ayuntamientos: presidentes,

síndicos y regidores, solo para ver si sus asignaciones salariales reflejan movimientos importantes.

Vamos a comenzar por revisar los salarios de los presidentes mediante una tabla concreta que nos refleje los resultados de los tres años señalados.

Cuadro 9. Salarios de los presidentes municipales en los años 2006, 2010 y 2014

No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
1	Acuitzio	N/D	\$25,000.20	\$28,500.00	14.00%
2	Aguililla	N/D	\$52,965.00	\$45,000.00	-15.04%
3	Alvaro Obregón	\$25,635.77	N/D	\$66,250.00	158.43%
4	Angangueo	\$30,705.84	N/D	\$66,370.02	116.15%
5	Aporo	\$36,178.00	\$25,670.00	\$31,926.00	-11.75%
6	Arteaga	\$32,240.00	\$40,236.00	\$48,855.47	51.54%
7	Carácuaro	\$29,545.20	\$36,998.46	\$37,670.52	27.50%
8	Chavinda	\$42,074.29	N/D	\$55,093.00	30.94%
9	Chinicuila	\$16,050.00	\$20,029.52	\$20,226.00	26.02%
10	Chucándiro	N/D	\$35,191.52	\$52,787.28	50.00%
11	Churintzio	\$22,640.76	N/D	\$36,104.14	59.47%
12	Coahuayana	\$25,939.94	\$29,682.00	\$68,821.66	165.31%
13	Coeneo	\$33,570.58	\$44,000.00	\$52,116.00	55.24%
14	Copándaro	\$17,326.00	\$33,792.00	\$41,138.04	137.44%
15	Cotija	\$28,618.00	\$28,295.66	\$37,561.51	31.25%
16	Ecuandureo	\$27,185.44	\$34,133.84	\$63,333.27	132.97%
17	Huacana	N/D	\$45,338.52	\$47,605.45	5.00%
18	Huandacareo	N/D	\$44,593.74	\$46,620.00	4.54%
19	Huaniqueo	N/D	N/D	\$34,750.00	N/D
20	Huetamo	\$36,634.20	\$38,000.00	\$66,169.84	80.62%
21	Huiramba	N/D	N/D	\$43,099.08	N/D
22	Irimbo	\$33,820.00	\$33,173.00	\$36,490.20	7.90%
23	Ixtlán	\$33,578.60	\$38,865.80	\$45,860.55	36.58%
24	Jiménez	\$36,351.00	\$29,003.70	\$34,817.09	-4.22%
25	Jiquilpan	\$38,210.57	\$41,074.10	\$52,534.38	37.49%
26	José Sixto Verduzco	\$28,600.00	N/D	\$50,000.00	74.83%
27	Jungapeo	\$29,639.50	\$63,987.80	\$45,900.00	54.86%
28	La Piedad	N/D	\$76,398.46	\$85,103.67	11.39%
29	Lagunillas	\$37,800.00	\$38,000.00	\$46,297.00	22.48%
30	Lázaro Cárdenas	N/D	\$111,978.40	\$118,620.30	5.93%
31	Marcos Castellanos	N/D	\$23,855.50	\$24,140.46	1.19%
32	Morelia	N/D	\$50,719.50	\$53,492.71	5.47%
33	Morelos	\$31,368.00	\$33,000.00	\$43,640.76	39.13%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$27,410.00	\$33,060.00	\$48,140.00	75.63%
35	Numarán	\$20,000.00	N/D	\$44,814.00	124.07%
36	Paracho	\$39,648.20	\$44,800.00	\$64,606.50	62.95%
37	Parácuaro	\$32,850.00	\$45,810.00	\$52,000.00	58.30%
38	Pátzcuaro	\$42,028.40	N/D	\$87,247.41	107.59%
39	Peribán	\$26,000.00	\$41,684.27	\$46,844.20	80.17%
40	Puruándiro	\$35,022.00	\$42,361.00	\$47,695.82	36.19%
41	Quiroga	N/D	\$50,064.00	\$55,140.00	10.14%
42	Santa Ana Maya	\$16,252.00	\$22,474.42	\$22,474.42	38.29%
43	Susupuato	\$34,935.00	\$29,823.90	\$30,186.00	-13.59%
44	Tacámbaro	\$37,200.00	\$62,202.00	\$72,006.90	93.57%

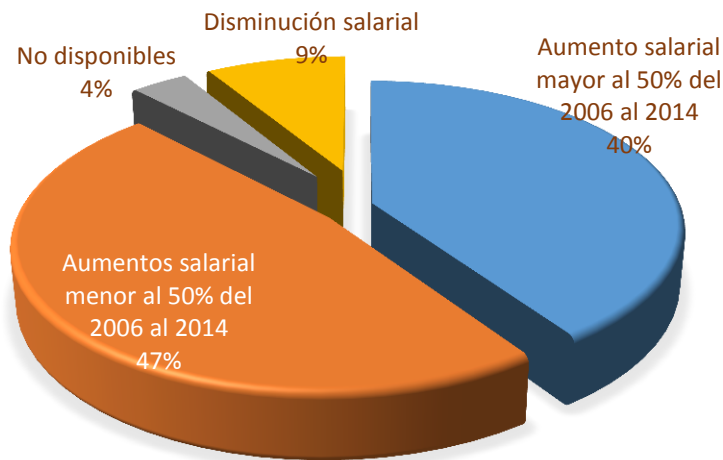
No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
45	Tancitaro	N/D	\$47,670.51	\$66,241.94	38.96%
46	Tangamandapio	\$31,500.00	\$34,728.00	\$35,984.21	14.24%
47	Tanhuato	\$18,000.00	\$12,468.75	\$19,777.02	9.87%
48	Taretan	\$19,600.00	\$30,000.00	\$30,000.00	53.06%
49	Tarímbaro	\$50,000.00	\$94,744.00	\$99,482.00	98.96%
50	Tingüindín	\$25,000.00	\$33,660.00	\$41,874.00	67.50%
51	Tlalpujahua	\$31,736.68	\$50,174.91	\$40,595.44	27.91%
52	Tlazazalca	\$28,000.00	\$29,746.84	\$22,678.62	-19.00%
53	Tzitzio	\$28,000.00	\$41,438.88	\$41,869.36	49.53%
54	Venustiano Carranza	\$26,400.00	\$23,448.00	\$33,940.61	28.56%
55	Vista Hermosa	N/D	\$33,920.00	\$56,112.91	65.43%
56	Yurécuaro	\$28,600.00	\$28,600.00	\$34,369.00	20.17%
57	Zacapu	\$84,000.00	\$59,400.00	\$80,527.66	-4.13%

La última columna de nuestro cuadro demuestra que en casi todos los casos hubo aumento salarial del presidente, salvo en cinco casos en los que hubo una disminución: Aguililla, Áporo, Jiménez, Susupuato y Tlazazalca. Por otro lado, tenemos dos municipios que no publicaron dicha información en los años 2006 y 2010: Huaniqueo y Huiramba, por lo que no podemos tener una referencia de los movimientos en este rubro.

En el resto de nuestro cuadro, son 23 municipios los que reflejan un aumento de salario del presidente hasta del 50% de 2006 al 2014, representando el 40.35% del total de la muestra.

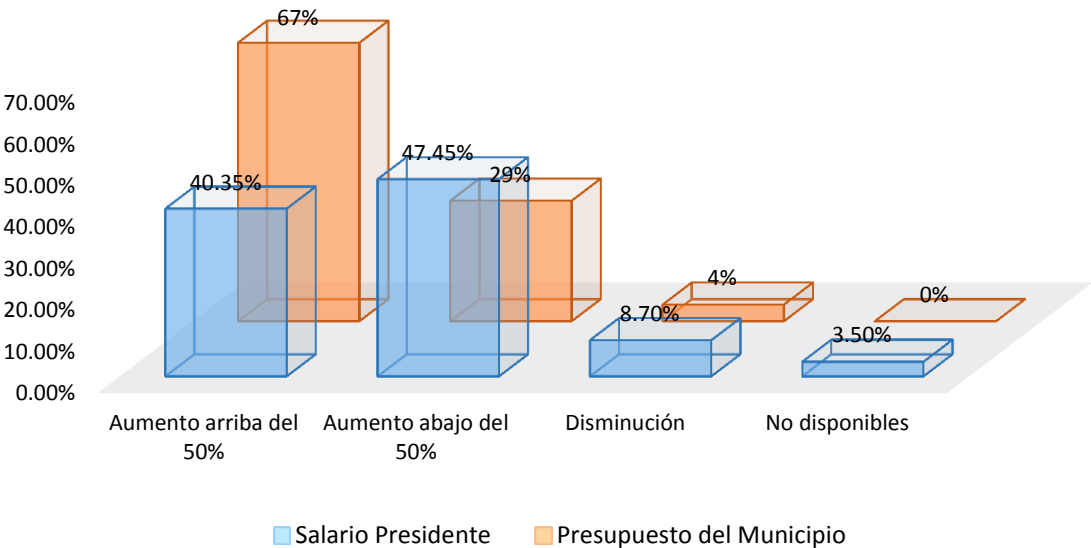
Veamos cómo se reflejan esos números en la siguiente gráfica.

Gráfica 22. Porcentajes de aumento salarial de los presidentes municipales del año 2006 al 2014



Ahora vamos a comparar estos resultados con los del aumento presupuestal que vimos en la gráfica 7, sobre porcentajes generales de la distribución presupuestal del 2006 al 2014, a fin de conocer las diferencias entre los aumentos de porcentajes salariales del y los porcentajes de aumento presupuestal del municipio.

Gráfica 23. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los presidentes y el presupuesto municipal del 2006 al 2014



En el 33.33% de los casos, los presidentes municipales obtuvieron un porcentaje de aumento salarial más alto, que el porcentaje de aumento presupuestal del municipio. Pasemos a la siguiente tabla, ahora correspondiente a salarios de los síndicos.

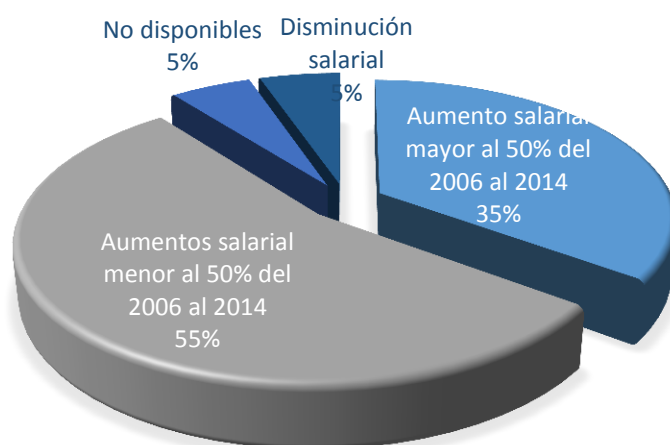
Cuadro 10. Salarios de los síndicos en los años 2006, 2010 y 2014

No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
1	Acuitzio	N/D	\$20,000.10	\$22,000.00	10.00%
2	Aguililla	N/D	\$37,075.50	\$39,151.00	5.60%
3	Alvaro Obregón	\$20,661.13	N/D	\$46,242.00	123.81%
4	Angangueo	\$25,173.40	N/D	\$30,000.00	19.17%
5	Aporo	\$31,950.00	\$22,688.00	\$27,738.60	-13.18%
6	Arteaga	\$22,568.00	\$28,164.00	\$34,197.68	51.53%
7	Carácuaro	\$21,374.62	\$26,417.96	\$29,370.58	37.41%
8	Chavinda	\$24,682.43	N/D	\$29,350.00	18.91%
9	Chinicuila	\$12,400.00	\$17,531.43	\$17,682.64	42.60%
10	Chucándiro	N/D	\$28,521.34	\$28,521.34	0.00%
11	Churintzio	\$16,373.82	N/D	\$24,623.25	50.38%
12	Coahuayana	\$18,400.00	\$19,278.00	\$40,931.84	122.46%
13	Coeneo	\$23,400.70	\$28,906.00	\$30,836.00	31.77%
14	Copándaro	\$15,160.00	\$32,240.00	\$38,017.00	150.77%
15	Cotija	\$18,660.00	\$22,110.03	\$29,722.48	59.28%
16	Ecuandureo	\$21,962.19	\$26,547.02	\$43,066.73	96.09%
17	Huacana	N/D	\$29,330.60	\$30,797.13	5.00%
18	Huandacareo	N/D	\$36,923.77	\$38,610.00	4.57%
19	Huaniqueo	N/D	N/D	\$25,430.00	N/D
20	Huetamo	\$20,968.34	\$37,012.02	\$49,027.00	133.81%
21	Huiramba	N/D	N/D	\$28,324.56	N/D
22	Irimbo	\$21,680.00	\$23,591.00	\$37,670.70	73.76%
23	Ixtlán	\$28,112.30	\$32,540.56	\$38,396.92	36.58%
24	Jiménez	\$18,773.00	\$21,316.20	\$25,782.78	37.34%
25	Jiquilpan	\$28,307.37	\$33,150.22	\$39,613.44	39.94%
26	José Sixto Verduzco	\$19,800.00	N/D	\$35,000.00	76.77%
27	Jungapeo	\$16,982.64	\$30,677.88	\$26,728.00	57.38%
28	La Piedad	N/D	\$44,384.76	\$53,417.79	20.35%
29	Lagunillas	\$19,677.00	\$21,596.00	\$28,810.00	46.41%
30	Lázaro Cárdenas	N/D	\$98,542.21	\$103,853.70	5.39%
31	Marcos Castellanos	N/D	\$17,533.26	\$21,133.14	20.53%
32	Morelia	N/D	\$36,289.64	\$37,222.22	2.57%
33	Morelos	\$25,434.00	\$25,000.00	\$32,427.54	27.50%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$22,080.00	N/D	\$38,343.00	73.65%
35	Numarán	\$14,000.00	N/D	\$28,046.00	100.33%
36	Paracho	\$20,658.20	\$28,560.00	\$42,759.75	106.99%
37	Parácuaro	\$22,650.00	\$33,565.00	\$33,565.00	48.19%
38	Pátzcuaro	\$33,828.00	N/D	\$61,074.80	80.55%
39	Peribán	\$19,000.00	\$31,852.80	\$35,795.62	88.40%
40	Puruándiro	\$32,755.00	\$37,799.00	\$42,559.71	29.93%
41	Quiroga	N/D	\$37,852.00	\$42,434.70	12.11%
42	Santa Ana Maya	\$12,630.00	\$17,480.00	\$17,480.00	38.40%
43	Susupuato	\$21,216.00	\$24,588.30	\$24,904.00	17.38%
44	Tacámbaro	\$18,600.00	\$33,360.00	51,957.00	179.34%

No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
45	Tancitaro	N/D	\$31,566.16	\$51,956.22	64.59%
46	Tangamandapio	\$28,250.00	\$28,940.00	\$29,988.16	6.15%
47	Tanhuato	\$17,000.00	\$11,729.55	\$16,792.47	-1.22%
48	Taretan	\$11,500.00	\$22,000.00	\$22,000.00	91.30%
49	Tarímbaro	\$35,000.00	\$49,030.00	\$51,482.00	47.09%
50	Tingüindín	\$16,000.00	\$22,545.00	\$26,659.00	66.62%
51	Tlalpujahuá	\$25,000.26	\$34,604.82	\$25,788.54	3.15%
52	Tlazazalca	\$25,000.00	\$20,500.00	\$19,763.70	-20.95%
53	Tzitzio	\$25,000.00	\$36,728.00	\$37,062.62	48.25%
54	Venustiano Carranza	\$21,100.00	\$21,850.00	\$26,809.83	27.06%
55	Vista Hermosa	N/D	N/D	\$33,132.24	N/D
56	Yurécuaro	\$20,130.00	\$20,130.00	\$24,196.00	20.20%
57	Zacapu	N/D	\$48,194.00	\$66,099.10	37.15%

Es este cuadro, encontramos que son 20 los municipios cuyos síndicos tuvieron un aumento presupuestal superior al 50%, esto es, el 35.08%; y fueron tres los municipios que no tuvieron disponible esta información: Huaniqueo, Huiramba y Vista Hermosa. Observemos la gráfica.

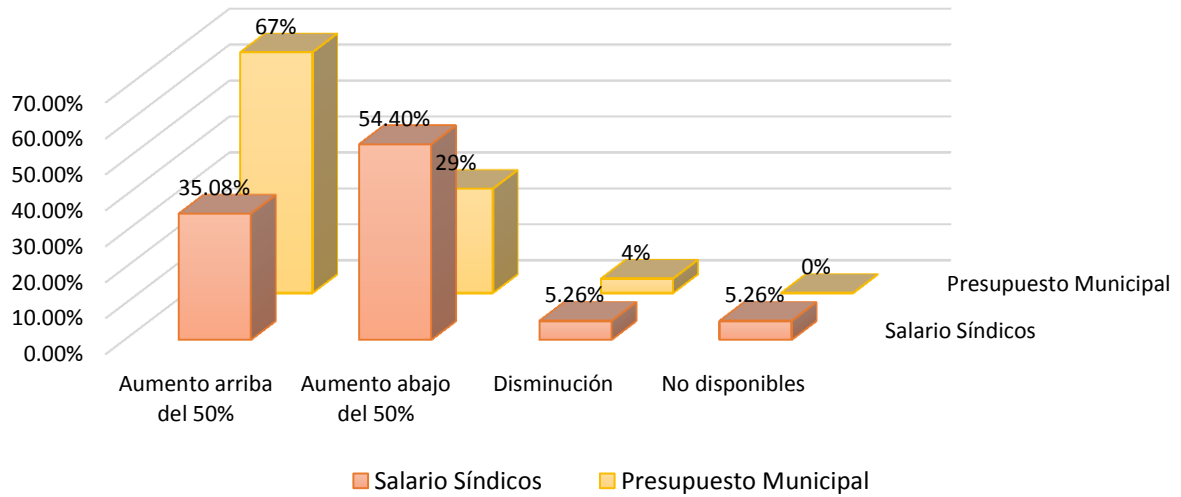
Gráfica 24. Porcentajes de aumento salarial de los síndicos municipales del año 2006 al 2014



Estos aumentos fueron un poco más moderados que los de los presidentes, pues en este caso, sólo el 22.80% tuvieron aumento salarial en un porcentaje

mayor al del aumentos presupuestal general de los municipios. Veamos la comparación con la gráfica 7.

Gráfica 25. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los síndicos y el presupuesto municipal del 2006 al 2014



Finalmente, veamos la tabla que nos ofrece los datos referentes a los salarios de los regidores.

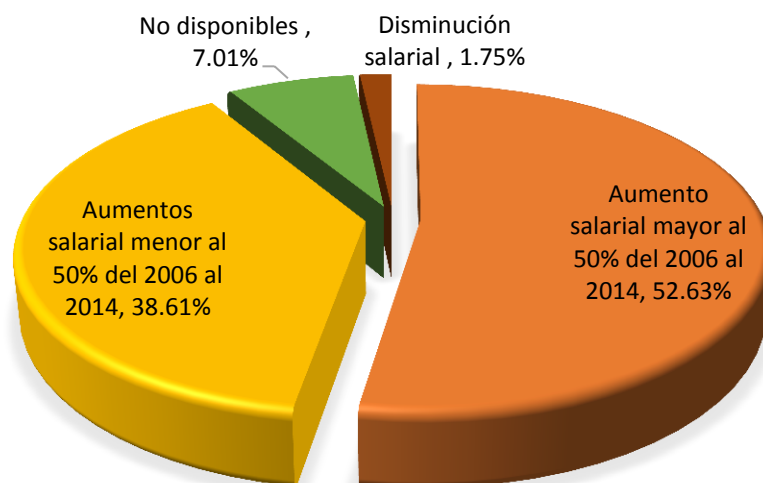
Cuadro 11. Salarios de los regidores en los años 2006, 2010 y 2014

No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
1	Acuitzio	N/D	\$13,000.20	\$21,000.00	61.54%
2	Aguililla	N/D	\$26,661.40	\$30,376.00	13.93%
3	Alvaro Obregón	\$13,331.62	N/D	\$18,961.98	42.23%
4	Angangueo	\$15,333.33	N/D	\$22,000.00	43.48%
5	Aporo	\$16,844.50	\$15,460.00	\$21,431.40	27.23%
6	Arteaga	\$12,480.00	\$15,576.00	\$18,913.31	51.55%
7	Chavinda	N/D	N/D	\$13,442.00	N/D
8	Carácuaro	\$13,156.62	\$23,855.40	\$26,755.52	103.36%
9	Chinicuila	\$8,500.00	\$10,043.81	\$10,044.80	18.17%
10	Chucándiro	N/D	\$13,433.58	\$20,150.37	50.00%
11	Churintzio	\$6,000.00	N/D	\$10,034.20	67.24%
12	Coahuayana	\$12,272.00	\$14,372.00	\$32,093.88	161.52%
13	Coeneo	\$9,830.78	\$19,422.00	\$21,776.00	121.51%
14	Copándaro	\$9,000.00	\$17,304.00	\$20,697.77	129.98%
15	Cotija	\$7,528.00	\$10,954.20	\$15,439.44	105.09%
16	Ecuandureo	N/D	\$12,085.68	\$19,000.00	57.21%
17	Huacana	N/D	\$19,345.90	\$20,313.20	5.00%

No.	MUNICIPIO	SALARIO MENSUAL 2006	SALARIO MENSUAL 2010	SALARIO MENSUAL 2014	PORCENTAJE DE AUMENTO DEL 2006 AL 2014
18	Huandacareo	N/D	\$12,900.73	\$13,500.00	4.65%
19	Huaniqueo	N/D	N/D	\$11,310.00	N/D
20	Huetamo	\$23,625.25	\$20,968.34	\$34,741.28	47.05%
21	Huiramba	N/D	N/D	\$24,140.46	N/D
22	Irimbo	\$13,940.00	\$14,358.00	\$24,140.70	73.18%
23	Ixtlán	\$9,890.96	\$15,566.24	\$18,544.32	87.49%
24	Jiménez	\$16,491.00	\$12,552.84	\$18,221.98	10.50%
25	Jiquilpan	\$9,736.55	N/D	\$14,774.08	51.74%
26	José Sixto Verduzco	\$14,300.00	N/D	\$23,000.00	60.84%
27	Jungapeo	\$22,244.56	\$27,698.00	\$22,008.00	-1.06%
28	La Piedad	N/D	\$24,446.36	\$37,156.79	51.99%
29	Lagunillas	\$8,735.00	\$7,700.00	\$10,262	17.48%
30	Lázaro Cárdenas	N/D	\$78,107.94	\$86,483.10	10.72%
31	Marcos Castellanos	N/D	\$5,009.27	\$5,499.42	9.78%
32	Morelia	N/D	\$29,618.65	\$30,268.06	2.19%
33	Morelos	\$7,875.00	\$10,400.00	\$14,385.00	82.67%
34	Nuevo Parangaricutiro	\$12,000.00	\$13,550.00	\$20,800.00	73.33%
35	Numarán	\$8,000.00	N/D	\$20,412.00	155.15%
36	Paracho	N/D	\$22,440.00	\$32,482.02	44.75%
37	Parácuaro	\$15,400.00	\$23,990.00	\$23,990.00	55.78%
38	Pátzcuaro	\$16,939.00	N/D	\$48,150.48	184.26%
39	Peribán	\$10,000.00	\$21,025.87	\$27,186.20	171.86%
40	Puruándiro	\$16,725.00	\$33,312.00	\$37,507.56	124.26%
41	Quiroga	N/D	\$18,363.00	\$24,400.20	32.88%
42	Santa Ana Maya	\$6,600.00	\$11,237.00	\$11,339.20	71.81%
43	Susupuat	\$11,203.68	\$13,926.96	\$13,980.00	24.78%
44	Tacámbaro	\$10,600.00	\$23,388.00	\$31,986.00	201.75%
45	Tancítaro	N/D	\$27,466.22	\$44,813.38	63.16%
46	Tangamandapio	N/D	\$16,000.00	\$16,578.95	3.62%
47	Tanhuato	\$8,000.00	\$5,152.35	\$9,283.38	16.04%
48	Taretan	\$8,000.00	\$12,000.00	\$13,500.00	68.75%
49	Tarímbaro	\$27,000.00	\$41,886.00	\$43,980.00	62.89%
50	Tingüindin	\$7,500.00	\$13,671.00	\$17,088.00	127.84%
51	Tlalpujhua	\$18,040.02	\$27,256.50	\$24,053.92	33.34%
52	Tlazazalca	\$6,000.00	\$9,113.93	\$8,221.52	37.03%
53	Tzitzio	\$10,000.00	\$17,028.12	\$17,109.62	71.10%
54	Venustiano Carranza	\$13,910.00	\$18,012.00	\$25,523.60	83.49%
55	Vista Hermosa	N/D	N/D	\$23,248.08	N/D
56	Yurécuaro	\$14,000.00	\$14,000.00	\$18,211.00	30.08%
57	Zacapu	\$27,510.00	\$43,420.18	\$34,813.38	26.55%

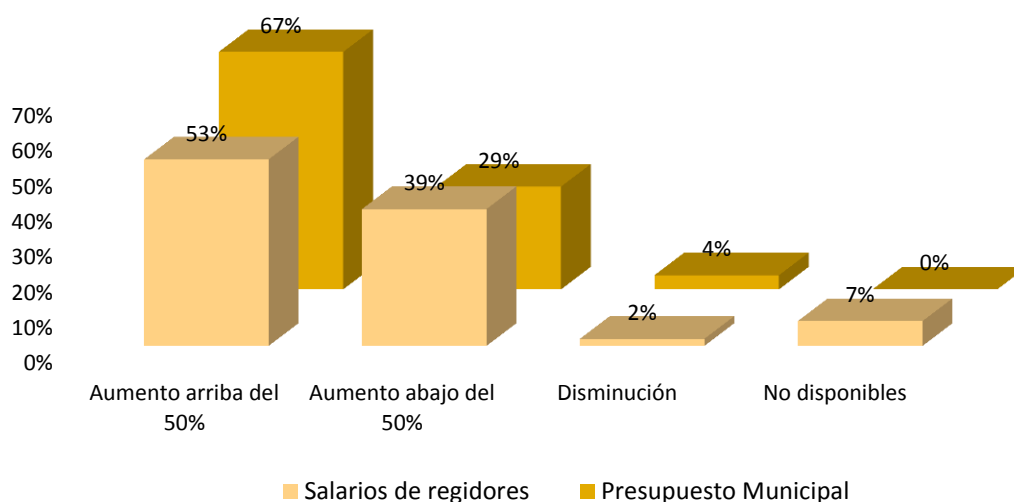
Curiosamente, los aumentos salariales de los regidores fueron los más altos, ya que en este caso, el 53.63% de los municipios analizados tuvieron un aumento mayor al 50% del año 2006 al 2014, hubo sólo una disminución del 1.06% en el municipio de Jungapeo; y fueron 4 los municipios que no tuvieron la información disponible: Chavinda, Huaniqueo, Huiramba y Vista Hermosa.

Gráfica 26. Porcentajes de aumento salarial de los regidores municipales del año 2006 al 2014



En esta gráfica predominan los aumentos salariales de los regidores, con porcentajes más altos de aumento de un periodo a otro que los de presidentes y síndicos, y se acerca mucho más a los porcentajes de aumentos presupuestales de la gráfica 7, veamos el comparativo.

Gráfica 27. Comparativo de los porcentajes de aumento entre los salarios de los regidores y el presupuesto municipal del 2006 al 2014



Vale la pena destacar, que en el caso de los regidores, hubo 23 municipios que arrojaron porcentajes de aumentos salariales más altos que los aumentos presupuestales que se dieron en sus municipios.

4.6. Análisis de ingresos anuales por funcionario municipal

¿Cuánto se destina en pesos a los funcionarios más importantes o de mayor confianza del ayuntamiento anualmente? Nos referimos al Presidente, Síndico, Regidor, Tesorero, Secretario del Ayuntamiento, Director, Oficial Mayor y Contralor. El siguiente cuadro muestra los ingresos que estos funcionarios percibieron durante el año 2014, que incluyen su sueldo mensual, aguinaldo y prima vacacional. Al final, veremos la cantidad total que se destina sólo a los principales funcionarios que son en total entre 15 y 20 personas en cada ayuntamiento sin excepción.

Las dos columnas marcadas con tonos grises no se suman al total, solo es la cantidad que de manera individualizada perciben los regidores y los directores.

Cuadro 12. Desglose y suma de ingresos anuales por funcionarios del Ayuntamiento según el presupuesto de egresos 2014

No.	MUNICIPIO	SALARIO ANUAL PRESIDENTE	SALARIO ANUAL SINDICO	SALARIO ANUAL REGIDORES	SUMA POR NUMERO REGIDORES	SALARIO ANUAL TESORERO	SALARIO ANUAL SECRETARIO DEL AYUNT	SALARIO ANUAL DIRECTORES	SUMA POR NUMERO DIRECTORES	SALARIO ANUAL OFICIALES	SALARIO ANUAL CONTRALOR	TOTAL DE INGRESO ANUAL DE ESTOS FUNCIONARIOS
1	Acuitzio	\$384,750.00	\$297,000.01	\$283,500.00	\$1,984,500.00	\$257,000.01	\$243,000.00	\$216,002.70	\$3,024,037.80	\$256,500.00	\$256,500.01	\$6,703,287.83
2	Aguililla	\$638,280.00	\$555,317.78	\$430,853.18	\$3,015,972.26	\$410,598.43	\$410,598.43	\$410,598.43	\$2,874,189.01	\$410,598.43	\$410,598.43	\$8,726,152.77
3	Alvaro Obregón	\$866,770.83	\$604,999.50	\$248,085.91	\$1,736,601.37	\$264,806.67	\$230,020.00	\$148,341.45	\$741,707.25	\$148,338.85	\$148,338.85	\$4,741,583.32
4	Angangueo	\$863,106.91	\$402,666.67	\$293,333.34	\$2,053,333.38	\$266,666.67	\$200,000.00	\$236,000.00	\$2,360,000.00	\$160,000.00	\$270,000.00	\$6,575,773.63
5	Aporo	\$444,075.95	\$385,831.15	\$298,100.90	\$2,086,706.30	\$259,570.66	\$198,808.13	\$269,063.15	\$1,345,315.75	\$163,795.65	\$198,808.13	\$5,082,911.72
6	Arteaga	\$766,584.59	\$460,993.73	\$254,956.40	\$1,784,694.80	\$429,752.99	\$429,752.98	\$429,752.98	\$5,586,788.74	\$429,752.98	\$260,461.08	\$10,148,781.89
7	Carácuaro	\$498,612.71	\$391,092.46	\$356,270.87	\$2,493,896.09	\$321,445.68	\$286,627.69	\$286,627.69	\$2,293,021.52	\$218,525.69	\$286,627.69	\$6,789,849.53
8	Chavinda	\$754,315.50	\$396,225.00	\$182,427.00	\$1,276,989.00	\$439,040.00	\$240,790.00	\$244,875.00	\$734,625.00	\$189,961.50	\$185,909.00	\$4,217,855.00
9	Chinicuila	\$269,680.00	\$235,768.53	\$139,027.39	\$973,191.73	\$235,768.53	\$166,119.36	\$181,669.73	\$1,635,027.57	\$133,947.35	\$166,019.31	\$3,815,522.38
10	Chucándiro	\$480,950.77	\$389,791.65	\$183,592.26	\$1,285,145.82	\$325,483.15	\$325,513.76	\$325,483.15	\$1,952,898.90	\$148,600.13	\$325,483.15	\$5,233,867.33
11	Churintzio	\$551,243.01	\$391,714.35	\$169,536.24	\$1,186,753.68	\$306,383.46	\$229,973.96	\$210,775.23	\$843,100.92	\$134,395.94	\$165,135.91	\$3,808,701.23
12	Coahuayana	\$940,562.69	\$559,401.82	\$438,616.36	\$3,070,314.52	\$391,604.67	\$391,604.66	\$206,492.95	\$1,651,943.60	\$272,224.96	\$272,224.96	\$7,549,881.88
13	Coeneo	\$733,967.00	\$452,601.67	\$343,126.67	\$2,401,886.69	\$339,971.67	\$303,129.67	\$266,935.50	\$1,601,613.00	\$266,935.50	\$274,709.50	\$6,374,814.70
14	Copándaro	\$558,791.72	\$516,397.58	\$281,144.70	\$1,968,012.90	\$364,326.60	\$324,873.81	\$281,144.70	\$1,124,578.80	\$262,308.29	\$364,326.60	\$5,483,616.30
15	Cotija	\$506,320.77	\$400,652.39	\$208,120.21	\$1,456,841.47	\$351,500.40	\$324,048.56	\$288,623.53	\$2,308,988.24	\$0.00	\$288,083.19	\$5,636,435.02
16	Ecuandureo	\$853,687.50	\$580,508.33	\$256,056.60	\$1,792,396.20	\$460,991.71	\$287,824.90	\$313,106.00	\$2,191,742.00	\$256,106.00	\$256,106.00	\$6,679,362.64
17	Huacana	\$739,203.96	\$478,213.20	\$315,418.08	\$2,207,926.56	\$429,208.20	\$429,203.52	\$204,437.28	\$1,839,935.52	\$204,437.28	\$301,997.40	\$6,630,125.64
18	Huandacareo	\$637,140.00	\$527,670.00	\$184,500.00	\$1,291,500.00	\$362,440.00	\$334,970.00	\$202,950.00	\$1,420,650.00	\$202,950.00	\$202,950.00	\$4,980,270.00
19	Huaniqueo	\$473,486.00	\$340,762.00	\$151,554.00	\$1,060,878.00	\$313,498.40	\$261,640.40	\$269,216.40	\$1,076,865.60	\$244,622.40	\$227,604.40	\$3,999,357.20
20	Huetamo	\$881,103.66	\$652,833.21	\$462,607.57	\$3,238,252.99	\$337,487.32	\$332,412.61	\$482,487.08	\$6,754,819.12	\$190,628.65	\$190,632.51	\$12,578,170.07
21	Huiramba	\$581,837.58	\$382,381.56	\$325,896.21	\$2,281,273.47	\$273,049.38	\$273,049.38	\$119,325.96	\$954,607.68	\$119,325.96	\$221,548.77	\$5,087,073.78
22	Irimbo	\$490,457.10	\$506,323.95	\$324,470.07	\$2,271,290.49	\$268,817.13	\$268,817.13	\$268,817.13	\$2,419,354.17	\$186,398.21	\$268,817.13	\$6,680,275.31
23	Ixtlán	\$619,117.42	\$518,358.43	\$250,083.41	\$1,750,583.87	\$417,272.72	\$368,236.66	\$237,707.59	\$1,426,245.54	\$175,050.72	\$237,707.59	\$5,512,572.95
24	Jiménez	\$425,822.18	\$295,993.10	\$209,193.09	\$2,091,930.90	\$243,555.97	\$243,555.97	\$156,124.60	\$1,873,495.20	\$243,555.97	\$243,555.97	\$5,661,465.26
25	Jiquilpan	\$713,664.60	\$537,422.28	\$200,435.04	\$2,004,350.40	\$420,822.12	\$328,899.00	\$144,431.16	\$866,586.96	\$313,751.28	\$273,268.56	\$5,458,765.20
26	José Sixto Verduzco	\$675,000.00	\$466,800.00	\$310,500.00	\$2,173,500.00	\$472,500.00	\$270,000.00	\$216,000.00	\$1,944,000.00	\$135,000.00	\$229,500.00	\$6,366,300.00
27	Jungapeo	\$656,490.78	\$382,280.78	\$314,772.33	\$2,203,406.31	\$375,627.06	\$234,448.78	\$166,724.68	\$1,667,246.80	\$236,662.74	\$179,869.89	\$5,936,033.14
28	La Piedad	\$1,021,244.04	\$641,013.48	\$445,881.48	\$5,350,577.76	\$530,076.60	\$569,150.52	\$170,197.20	\$1,021,183.20	\$373,715.76	\$302,901.24	\$9,809,862.60
29	Lagunillas	\$625,009.00	\$388,935.00	\$138,537.00	\$969,759.00	\$330,871.00	\$248,440.00	\$212,544.00	\$850,176.00	\$149,782.00	\$237,101.00	\$3,800,073.00

No.	MUNICIPIO	SALARIO ANUAL PRESIDENTE	SALARIO ANUAL SINDICO	SALARIO ANUAL REGIDORES	SUMA POR NUMERO REGIDORES	SALARIO ANUAL TESORERO	SALARIO ANUAL SECRETARIO DEL AYUNT	SALARIO ANUAL DIRECTORES	SUMA POR NUMERO DIRECTORES	SALARIO ANUAL OFICIALES	SALARIO ANUAL CONTRALOR	TOTAL DE INGRESO ANUAL DE ESTOS FUNCIONARIOS
30	Lázaro Cárdenas	\$1,881,453.60	\$1,704,254.40	\$1,374,721.20	\$16,496,654.40	\$746,676.00	\$1,215,000.00	\$405,003.24	\$1,620,012.96	\$730,875.68	\$1,215,000.00	\$25,609,927.04
31	Marcos Castellanos	\$338,758.20	\$296,551.20	\$74,325.12	\$520,275.84	\$248,093.28	\$240,611.40	\$168,698.28	\$1,349,586.24	\$223,122.60	\$230,703.84	\$3,447,702.60
32	Morelia	\$802,712.52	\$607,466.64	\$524,016.72	\$6,288,200.64	\$459,688.68	\$459,688.68	\$326,685.96	\$1,633,429.80	\$326,685.96	\$459,688.68	\$11,037,561.60
33	Morelos	\$589,150.18	\$437,771.98	\$194,197.50	\$1,359,382.50	\$396,623.14	\$355,474.02	\$194,197.50	\$970,987.50	\$217,080.00	\$320,245.66	\$4,646,714.98
34	Nuevo Parangaricutiro	\$633,775.50	\$507,929.10	\$275,797.50	\$1,930,582.50	\$385,209.00	\$311,124.00	\$85,932.00	\$1,117,116.00	\$201,725.27	\$217,716.00	\$5,305,177.37
35	Numarán	\$608,723.50	\$380,958.17	\$277,263.00	\$1,940,841.00	\$380,958.17	\$198,724.17	\$128,335.33	\$1,155,017.97	\$136,594.00	\$198,724.17	\$5,000,541.15
36	Paracho	\$872,187.75	\$577,256.63	\$438,507.27	\$3,069,550.89	\$401,521.05	\$401,521.05	\$220,780.76	\$2,649,369.12	\$259,997.85	\$277,830.00	\$8,509,234.34
37	Parácuaro	\$706,333.33	\$455,924.58	\$325,864.17	\$2,281,049.19	\$323,283.33	\$292,720.83	\$238,183.75	\$952,735.00	\$223,038.33	\$184,054.17	\$5,419,138.76
38	Pátzcuaro	\$1,177,840.05	\$824,509.79	\$649,343.77	\$6,493,437.70	\$824,509.79	\$824,509.79	\$193,320.68	\$1,739,886.12	\$578,852.05	\$404,782.92	\$12,868,328.21
39	Peribán	\$648,011.43	\$495,172.74	\$376,075.77	\$2,632,530.39	\$396,647.32	\$376,075.77	\$276,424.99	\$2,211,399.92	\$0.00	\$376,075.77	\$7,135,913.34
40	Puruándiro	\$652,313.25	\$602,530.49	\$512,973.21	\$3,590,812.47	\$421,035.70	\$421,035.70	\$338,678.20	\$2,370,747.40	\$338,678.20	\$338,678.20	\$8,735,831.41
41	Quiroga	\$805,109.52	\$619,546.62	\$356,242.92	\$2,493,700.44	\$479,145.72	\$356,242.92	\$216,845.04	\$1,951,605.36	\$356,242.92	\$356,242.92	\$7,417,836.42
42	Santa Ana Maya	\$301,109.16	\$234,189.48	\$152,704.20	\$1,068,929.40	\$217,796.52	\$217,793.52	\$187,359.56	\$1,498,876.48	\$151,779.96	\$164,782.14	\$3,855,256.66
43	Susupuato	\$544,152.00	\$444,144.00	\$210,456.00	\$1,473,192.00	\$289,392.00	\$289,392.00	\$210,456.00	\$841,824.00	\$165,480.00	\$135,504.00	\$4,183,080.00
44	Tacámbaro	\$1,022,768.44	\$737,026.76	\$453,938.40	\$4,539,384.00	\$522,010.35	\$332,239.61	\$232,838.44	\$3,259,738.16	\$266,997.54	\$316,293.64	\$10,996,458.50
45	Tancitaro	\$794,903.28	\$623,474.64	\$537,760.56	\$3,764,323.92	\$527,474.88	\$527,474.88	\$166,413.36	\$832,066.80	\$368,137.44	\$527,474.88	\$7,965,330.72
46	Tangamandapio	\$431,810.52	\$359,857.92	\$198,947.40	\$1,392,631.80	\$272,368.44	\$213,157.92	\$272,368.44	\$1,634,210.64	\$177,631.56	\$177,631.56	\$4,659,300.36
47	Tanhuato	\$533,979.54	\$453,396.69	\$250,651.26	\$1,754,558.82	\$261,930.51	\$212,625.00	\$205,537.50	\$616,612.50	\$192,567.24	\$167,748.84	\$4,193,419.14
48	Taretan	\$360,000.00	\$264,000.00	\$162,000.00	\$1,134,000.00	\$266,400.00	\$201,600.00	\$187,200.00	\$936,000.00	\$176,400.00	\$147,600.00	\$3,486,000.00
49	Tarímbaro	\$1,343,007.00	\$695,007.00	\$593,730.00	\$4,156,110.00	\$577,287.00	\$413,802.00	\$286,416.00	\$2,864,160.00	\$341,820.00	\$341,820.00	\$10,733,013.00
50	Tingüindin	\$566,694.80	\$360,785.13	\$205,056.00	\$1,435,392.00	\$244,800.00	\$196,128.00	\$176,352.00	\$529,056.00	\$178,932.00	\$145,692.00	\$3,657,479.93
51	Tlalpujahua	\$572,395.67	\$348,145.29	\$324,727.92	\$2,273,095.44	\$329,875.96	\$286,933.00	\$234,420.42	\$1,406,522.52	\$239,813.08	\$293,536.09	\$5,750,317.05
52	Tlazazalca	\$314,386.44	\$275,479.92	\$110,658.24	\$774,607.68	\$161,048.16	\$134,333.07	\$122,388.83	\$244,777.66	\$0.00	\$92,657.73	\$1,997,290.66
53	Tzitzio	\$565,236.36	\$500,345.37	\$230,979.87	\$1,616,859.09	\$296,514.27	\$243,267.57	\$230,979.87	\$1,154,899.35	\$230,979.87	\$230,971.77	\$4,839,073.65
54	Venustiano Carranza	\$458,198.23	\$361,932.70	\$344,568.59	\$2,411,980.13	\$287,140.41	\$278,306.76	\$99,144.81	\$1,784,606.58	\$164,703.50	\$181,452.74	\$5,928,321.05
55	Vista Hermosa	\$757,524.29	\$447,285.24	\$313,849.08	\$2,196,943.56	\$409,143.96	\$313,849.08	\$97,190.28	\$874,712.52	\$202,195.44	\$313,849.08	\$5,515,503.17
56	Yurécuaro	\$463,906.13	\$326,592.94	\$245,808.56	\$1,720,659.92	\$243,378.96	\$229,597.70	\$163,836.38	\$1,146,854.66	\$207,690.76	\$233,647.04	\$4,572,328.11
57	Zacapu	\$1,103,833.95	\$897,845.95	\$490,976.87	\$5,891,722.44	\$416,710.86	\$416,713.58	\$153,823.10	\$1,999,700.30	\$292,389.40	\$292,388.59	\$11,311,305.07

Ahora bien, ¿qué porcentaje representan esos ingresos dentro del capítulo 1000? En el siguiente cuadro mostramos la respuesta y marcamos con amarillo todos los municipios en cuyo capítulo 1000 (referente a servicios personales), se destina por encima del 30% sólo al salario de los referidos 15 a 20 funcionarios de confianza.

Son 25 municipios, casi el 50% de nuestra muestra los que gastan por encima del 30% de su dinero destinado a servicios personales y son 12 municipios los que destinan más del 40%. Veamos.

Cuadro 13. Porcentaje que representa el salario de los principales funcionarios en el capítulo 1000

No.	MUNICIPIO	TOTAL DE INGRESO ANUAL DE PRINCIPALES FUNCIONARIOS	PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL CAPITULO 1000
1	Acuitzio	\$6,703,287.83	47.95
2	Aguililla	\$8,726,152.77	16.82
3	Alvaro Obregón	\$4,741,583.32	29.25
4	Angangueo	\$6,575,773.63	41.96
5	Aporo	\$5,082,911.72	40.47
6	Arteaga	\$10,148,781.89	16.44
7	Carácuaro	\$6,789,849.53	40.54
8	Chavinda	\$4,217,855.00	33.48
9	Chinicuila	\$3,815,522.38	27.68
10	Chucándiro	\$5,233,867.33	84.56
11	Churintzio	\$3,808,701.23	42.84
12	Coahuayana	\$7,549,881.88	35.11
13	Coeneo	\$6,374,814.70	31.51
14	Copándaro	\$5,483,616.30	39.97
15	Cotija	\$5,636,435.02	22.58
16	Ecuandureo	\$6,679,362.64	36.80
17	Huacana	\$6,630,125.64	23.93
18	Huandacareo	\$4,980,270.00	39.14
19	Huaniqueo	\$3,999,357.20	42.01
20	Huetamo	\$12,578,170.07	22.23
21	Huiramba	\$5,087,073.78	42.75
22	Irimbo	\$6,680,275.31	40.70
23	Ixtlán	\$5,512,572.95	37.39
24	Jiménez	\$5,661,465.26	36.29
25	Jiquilpan	\$5,458,765.20	11.91
26	José Sixto Verduzco	\$6,366,300.00	26.44
27	Jungapeo	\$5,936,033.14	28.24
28	La Piedad	\$9,809,862.60	9.70
29	Lagunillas	\$3,800,073.00	41.48
30	Lázaro Cárdenas	\$25,609,927.04	8.33
31	Marcos Castellanos	\$3,447,702.60	35.36

No.	MUNICIPIO	TOTAL DE INGRESO ANUAL DE PRINCIPALES FUNCIONARIOS	PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL CAPITULO 1000
32	Morelia	\$11,037,561.60	1.80
33	Morelos	\$4,646,714.98	42.45
34	Nuevo Parangaricutiro	\$5,305,177.37	23.55
35	Numarán	\$5,000,541.15	39.29
3P6	Paracho	\$8,509,234.34	35.80
37	Parácuaro	\$5,419,138.76	23.41
38	Pátzcuaro	\$12,868,328.21	15.74
39	Peribán	\$7,135,913.34	20.77
40	Puruándiro	\$8,735,831.41	13.68
41	Quiroga	\$7,417,836.42	30.09
42	Santa Ana Maya	\$3,855,256.66	26.97
43	Susupuato	\$4,183,080.00	33.15
44	Tacámbaro	\$10,996,458.50	18.07
45	Tancitaro	\$7,965,330.72	23.72
46	Tangamandapio	\$4,659,300.36	19.02
47	Tanhuato	\$4,193,419.14	23.71
48	Taretan	\$3,486,000.00	25.85
49	Tarímbaro	\$10,733,013.00	16.43
50	Tingüindín	\$3,657,479.93	23.30
51	Tlalpujahua	\$5,750,317.05	27.21
52	Tlazazalca	\$1,997,290.66	24.50
53	Tzitzio	\$4,839,073.65	28.71
54	Venustiano Carranza	\$5,928,321.05	33.20
55	Vista Hermosa	\$5,515,503.17	25.13
56	Yurécuaro	\$4,572,328.11	14.44
57	Zacapu	\$11,311,305.07	16.15

Si ese porcentaje se llevan los primeros 15 o 20 funcionarios del ayuntamiento, nos resulta de gran importancia analizar también el número de empleados que de confianza que tiene un ayuntamiento porque esto nos permite darnos una idea de hasta dónde puede ser manipulable el capítulo 1000, en el entendido de que conocemos los derechos salariales de un empleado de base, cuyos ingresos y prestaciones deben permanecer intactos, lo que no sucede con los empleados de confianza.

Es importante aclarar que no estudiamos en este proyecto los tipos de empleados que existen, ni ahondaremos en los derechos que tienen, pero derivado de nuestro análisis en este capítulo, es menester hacer una rápida referencia al número total de empleados que tiene cada ayuntamiento de nuestra muestra, a fin de darnos una idea más clara de entre cuantos empleados se distribuye el recurso del capítulo 1000, pero además, debemos conocer el número de empleados de confianza, que son en su mayoría, la gente que no tiene estabilidad y cuyos salarios pueden ser manipulables fácilmente, y aunado a ello, los empleados de confianza, en su mayoría tienen salarios más altos que los empleados de base.

En el siguiente cuadro, veremos el número total de empleados que tiene cada municipio y el número de empleados de confianza, todos estos datos de acuerdo con los presupuestos de ingresos y egresos de 2014 de cada municipio. En la última columna veremos el porcentaje que representa el número de empleados y marcamos con amarillo los municipios cuyo porcentaje de empleados de confianza es mayor al 40%.

De total de la muestra, 7 no estaban disponibles, en 25 municipios (los amarillos) más del 40% de los empleados son de confianza y en 16 de ellos, más del 50% de los empleados son de confianza; es decir, en el 28% de nuestros municipios tienen el 50% de empleados de confianza. Existen tres municipios que de acuerdo con su tabulador de sueldos y salarios, no tienen empleados de base: Susupuato, Tangamandapio y Tzitzio.

Esto quiere decir que existe un porcentaje importante del capítulo 1000 que puede ser manipulable libremente, pues recordemos que los salarios del personal de base no se pueden alterar libremente.

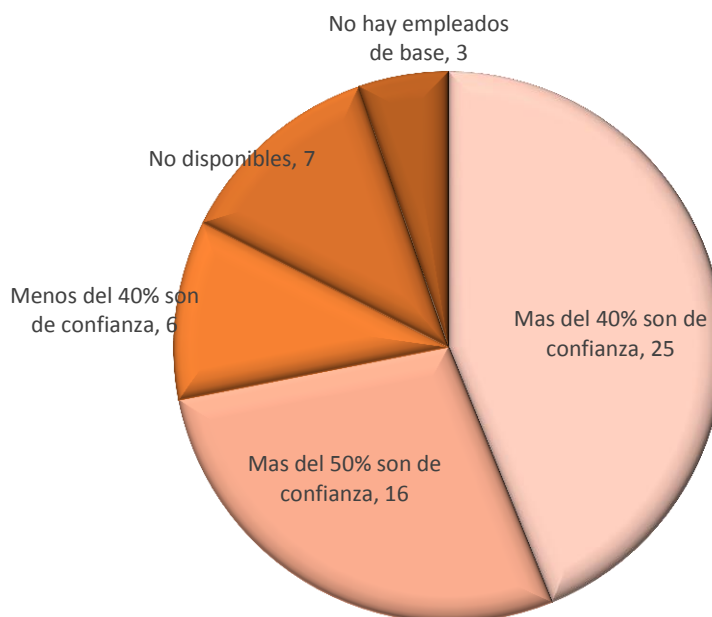
Cuadro 14. Total de empleados por municipio y porcentaje de empleados de confianza

No.	MUNICIPIO	TOTAL DE EMPLEADOS AYUNTAMIENTO	EMPLEADOS DE CONFIANZA	PORCENTAJE EMPLEADOS DE CONFIANZA
1	Acuitzio	114	38	33.33%
2	Aguililla	138	59	42.75%
3	Alvaro Obregón	138	19	13.77%
4	Angangueo	137	113	82.48%
5	Aporo	116	25	21.55%
6	Arteaga	410	142	34.63%
7	Carácuaro	ND	ND	ND
8	Chavinda	97	20	20.62%
9	Chinicuila	142	35	24.65%
10	Chucándiro	60	57	95.00%
11	Churintzio	65	32	49.23%
12	Coahuayana	171	140	81.87%
13	Coeneo	141	139	98.58%
14	Copándaro	131	45	34.35%
15	Cotija	173	50	28.90%
16	Ecuandureo	139	30	21.58%
17	Huacana	193	51	26.42%
18	Huandacareo	91	28	30.77%
19	Huaniqueo	80	26	32.50%
20	Huetamo	539	320	59.37%
21	Huiramba	131	28	21.37%
22	Irimbo	186	33	17.74%
23	Ixtlán	115	23	20.00%
24	Jiménez	158	117	74.05%
25	Jiquilpan	416	164	39.42%
26	José Sixto Verduzco	212	211	99.53%
27	Jungapeo	197	ND	ND
28	La Piedad	898	526	58.57%
29	Lagunillas	90	20	22.22%
30	Lázaro Cárdenas	1524	440	28.87%
31	Marcos Castellanos	122	37	30.33%
32	Morelia	3955	ND	ND
33	Morelos	88	ND	ND
34	Nuevo Parangaricutiro	232	18	7.76%
35	Numarán	120	30	25.00%
36	Paracho	209	28	13.40%
37	Parácuaro	193	101	52.33%
38	Pátzcuaro	635	ND	ND
39	Peribán	221	107	48.42%
40	Puruándiro	397	261	65.74%
41	Quiroga	168	94	55.95%
42	Santa Ana Maya	162	71	43.83%
43	Susupuato	161	161	100.00%
44	Tacámbaro	ND	ND	ND
45	Tancitaro	202	177	87.62%
46	Tangamandapio	265	265	100.00%
47	Tanhuato	127	82	64.57%

No.	MUNICIPIO	TOTAL DE EMPLEADOS AYUNTAMIENTO	EMPLEADOS DE CONFIANZA	PORCENTAJE EMPLEADOS DE CONFIANZA
48	Taretan	139	103	74.10%
49	Tarímbaro	95	42	44.21%
50	Tingüindin	123	39	31.71%
51	Tlalpujahua	298	108	36.24%
52	Tlazazalca	1046	966	92.35%
53	Tzitzio	130	130	100.00%
54	Venustiano Carranza	118	66	55.93%
55	Vista Hermosa	196	ND	ND
56	Yurécuaro	316	38	12.03%
57	Zacapu	486	354	72.84%

Ahora veamos cómo se proyectan los números de la tabla en la siguiente gráfica.

Gráfica 28. Estadístico general de empleados de confianza en los municipios muestra



Vemos en nuestra gráfica, que predominan aquellos municipios cuyos empleados de confianza representan por encima del 40% y del 50% del total de la plantilla de personal en cada municipio.

Finalmente, vale la pena preguntarnos ¿en qué medida afectan al presupuesto en general los aumentos al capítulo 1000?, la respuesta la veremos en el siguiente cuadro, en el que se lista; primero, el aparente porcentaje de aumento o disminución del presupuesto de una administración a otra de 2010 a 2014; después, se lista el aumento o disminución real del presupuesto como una

consecuencia del aumento en el capítulo 1000 y que listamos en la cuarta columna; y por último, vemos en cantidad, los montos de aumento en el capítulo 1000, todos durante el periodo de 2010 a 2014.

Las cantidades que se agregan en la última columna se refieren al aumento destinado a servicios personales en el periodo ya referido. Aumentos que de no haberse aprobado o autorizado, tendrían que haberse destinado a actividades de beneficio social o cualquier otro. Marcamos con amarillo aquellos municipios en los que el aumento de dinero a servicios personales, afectó casi todo y en varios casos todo el aumento presupuestal durante el periodo 2010-2014. En total son 28 municipios marcados, y que representan el 49.12% de la muestra.

Cuadro 15. Análisis de modificación aparente y modificación real del presupuesto

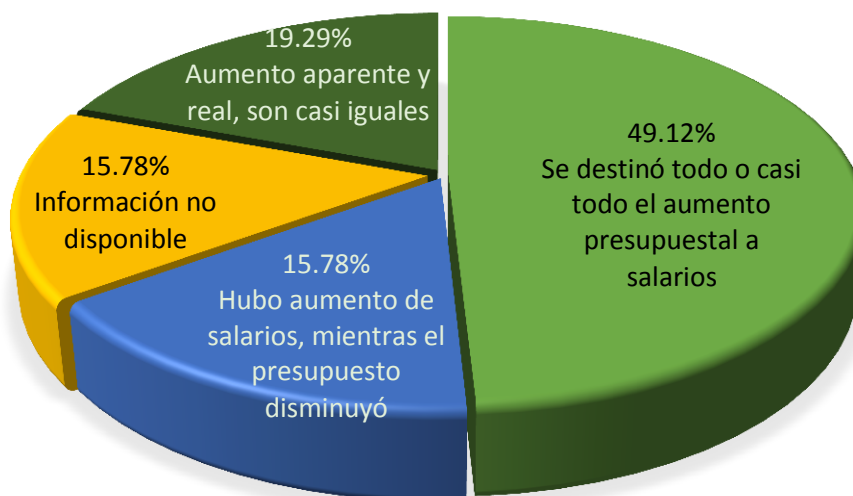
No.	MUNICIPIO	AUMENTO O DISMINUCIÓN APARENTE DEL PRESUPUESTO	AUMENTO O DISMINUCIÓN REAL DE PRESUPUESTO	AUMENTO O DISMINUCIÓN DE SERVICIOS PERSONALES 2010-	CANTIDAD POR LA QUE SE AFECTÓ AL PRESUPUESTO 2010-2014
1	Acuitzio	-42,12%	-47,19%	25,39%	\$2.830.814,54
2	Aguililla	35,78%	5,90%	64,15%	\$20.272.150,96
3	Alvaro Obregón	14,14%	13,97%	0,49%	\$78.936,00
4	Angangueo	ND	ND	ND	ND
5	Aporo	-5,48%	-14,80%	25,21%	\$2.528.798,86
6	Arteaga	54,47%	16,48%	97,63%	\$30.494.038,99
7	Carácuaro	1,14%	0,92%	0,675	\$112.055,60
8	Chavinda	11,55%	ND	ND	ND
9	Chinicuila	40,02%	30,13%	37,78%	\$3.780.385,00
10	Chucándiro	-56,41%	-52,22%	-16,51%	-\$1.224.340,04
11	Churintzio	ND	ND	ND	ND
12	Coahuayana	73,21%	48,55%	61,30%	\$8.173.243,72
13	Coeneo	27,17%	15,74%	33,11%	\$5.031.993,70
14	Copándaro	-9,25%	-20,18%	27,56%	\$2.964.084,85
15	Cotija	-28,83%	-37,84%	40,81%	\$7.234.682,31
16	Ecuandureo	57,28%	36,81%	50,90%	\$6.121.714,73
17	Huacana	5,48%	3,27%	10,87%	\$2.715.293,48
18	Huandacareo	18,45%	ND	ND	ND
19	Huaniqueo	-27,50%	-42,77%	112,72%	\$5.044.157,76
20	Huetamo	24,13%	9,64%	39,14%	\$15.918.020,00
21	Huiramba	ND	ND	ND	ND
22	Irimbo	62,62%	ND	ND	ND
23	Ixtlán	31,27%	16,02%	46,59%	\$4.685.115,19
24	Jiménez	17,41%	7,04%	26,89%	\$3.306.626,74
25	Jiquilpan	89,95%	71,08%	40,75%	\$13.274.096,90
26	José Sixto Verduzco	ND	ND	ND	ND
27	Jungapeo	48,46%	32,49%	57,33%	\$7.658.317,90
28	La Piedad	3,94%	-2,14%	19,55%	\$16.535.939,00
29	Lagunillas	26,31%	6,33%	62,02%	\$3.506.761,00
30	Lázaro Cárdenas	39,17%	25,33%	25,59%	\$62.645.632,05
31	Marcos Castellanos	31,76%	34,50%	-8,97%	-\$961.152,00
32	Morelia	6,44%	-12,10%	75,81%	\$264.693.607,00

No.	MUNICIPIO	AUMENTO O DISMINUCIÓN APARENTE DEL PRESUPUESTO	AUMENTO O DISMINUCIÓN REAL DE PRESUPUESTO	AUMENTO O DISMINUCIÓN DE SERVICIOS PERSONALES 2010-	CANTIDAD POR LA QUE SE AFECTÓ AL PRESUPUESTO 2010-2014
33	Morelos	37,04%	29,97%	18,41%	\$1.701.442,83
34	Nuevo Parangaricutiro	28,46%	6,33%	50,72%	\$7.582.484,32
35	Numarán	19,38%	7,20%	31,56%	\$3.053.441,60
36	Paracho	21,89%	ND	ND	ND
37	Parácuaro	24,50%	7,49%	55,25%	\$8.236.814,85
38	Pátzcuaro	4,04%	-7,53%	33,69%	\$20.598.053,28
39	Peribán	71,39%	ND	ND	ND
40	Puruándiro	4,25%	-2,98%	37,47%	\$17.402.924,00
41	Quiroga	14,15%	3,77%	25,71%	\$5.041.047,00
42	Santa Ana Maya	14,92%	4,56%	30,17%	\$3.312.998,55
43	Susupuato	-18,89%	-32,68%	98,68%	\$6.267.668,36
44	Tacámbaro	13,23%	-6,07%	55,59%	\$21.739.064,28
45	Tancítaro	12,02%	-3,84%	46,46%	\$10.652.941,48
46	Tangamandapio	23,27%	11,95%	28,48%	\$5.429.794,67
47	Tanhuato	38,36%	24,09%	42,22%	\$5.250.419,23
48	Taretan	30,67%	22,63%	17,25%	\$1.984.392,00
49	Tarímbaro	28,14%	7,19%	61,19%	\$24.804.476,00
50	Tingüindín	2,82%	-9,78%	49,00%	\$5.162.642,36
51	Tlalpujahua	23,75%	16,40%	19,10%	\$3.388.162,31
52	Tlazazalca	-5,51%	-13,45%	31,31%	\$1.943.488,70
53	Tzitzio	36,22%	30,14%	19,36%	\$2.734.195,47
54	Venustiano Carranza	28,16%	19,60%	24,74%	\$3.540.992,39
55	Vista Hermosa	47,71%	23,46%	70,92%	\$9.107.002,61
56	Yurécuaro	16,47%	-7,62%	62,47%	\$12.171.500,39
57	Zacapu	-0,11%	-8,39%	16,75%	\$10.051.144,85

Si seguimos analizando la tabla anterior, nos damos cuenta de que en 9 municipios hubo disminución de presupuesto y aun así se aumentó en altos porcentajes las partidas a servicios personales, esos municipios reflejan el 15.78% de la muestra. El caso más alarmante es sin duda Huaniqueo, cuyo presupuesto disminuyó el 27.50% y la partida a capítulo 1000 se duplicó.

Veamos la gráfica de resultados generales, donde destacan los números que perjudican al presupuesto del municipio, lo que termina por confirmar nuestra hipótesis en el sentido de que los aumentos a salarios perjudican de manera importante el presupuesto general del municipio.

Gráfica 29. Estadístico de modificación de presupuesto por aumento salarial 2010-2014



Los números reflejan una indudable merma en el presupuesto total del municipio. Qué tal si comparamos por último las partidas destinadas a inversión pública del periodo 2010 a 2014. Veamos el siguiente cuadro.

Cuadro 16. Modificación de presupuesto destinado a inversión pública del año 2010 a 2014

No.	MUNICIPIO	INVERSIÓN PÚBLICA 2010	INVERSIÓN PÚBLICA 2014	AUMENTO O DISMINUCIÓN DE PRESUPUESTO DESTINADO A INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERÍODO 2010-2014
1	Acuitzio	\$23,154,074.93	\$7,260,123.00	-\$15,893,951.93
2	Aguililla	\$19,690,687.00	\$3,500,404.00	-\$16,190,283.00
3	Alvaro Obregón	\$14,544,340.00	\$4,130,000.00	-\$10,414,340.00
4	Angangueo	ND	\$13,337,780.00	ND
5	Aporo	\$4,078,322.00	\$4,354,462.53	\$276,140.53
6	Arteaga	\$30,358,071.00	\$2,733,421.15	-\$27,624,649.85
7	Carácuaro	\$24,000,950.66	\$19,207,517.00	-\$4,793,433.66
8	Chavinda	ND	\$9,372,911.67	ND
9	Chinicuila	\$11,785,545.00	\$20,645,110.00	\$8,859,565.00
10	Chucándiro	\$17,460,750.00	\$0.00	-\$17,460,750.00
11	Churintzio	ND	\$9,050,000.00	ND
12	Coahuayana	\$0.00	\$4,147,200.00	\$4,147,200.00
13	Coeneo	\$18,551,775.00	\$18,173,785.00	-\$377,990.00
14	Copándaro	\$9,749,539.69	\$6,064,350.00	-\$3,685,189.69
15	Cotija	\$41,844,356.69	\$12,060,000.00	-\$29,784,356.69
16	Ecuandureo	\$7,612,699.00	\$7,625,373.00	\$12,674.00
17	Huacana	\$65,240,877.53	\$48,312,609.35	-\$16,928,268.18
18	Huandacareo	ND	\$7,724,790.00	ND

No.	MUNICIPIO	INVERSIÓN PÚBLICA 2010	INVERSIÓN PÚBLICA 2014	AUMENTO O DISMINUCIÓN DE PRESUPUESTO DESTINADO A INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO 2010-2014
19	Huaniqueo	\$17,921,011.00	\$7,310,613.00	-\$10,610,398.00
20	Huetamo	\$36,032,700.00	\$45,947,556.00	\$9,914,856.00
21	Huiramba	ND	\$7,749,460.00	ND
22	Irimbo	ND	\$9,649,439.76	ND
23	Ixtlán	\$10,893,195.95	\$10,593,514.56	-\$299,681.39
24	Jiménez	\$8,868,164.40	\$8,007,846.59	-\$860,317.81
25	Jiquilpan	\$9,186,000.00	\$42,260,186.45	\$33,074,186.45
26	José Sixto Verduzco	ND	\$22,430,951.48	ND
27	Jungapeo	\$21,000,000.00	\$22,828,858.00	\$1,828,858.00
28	La Piedad	\$85,397,445.00	\$93,426,424.53	\$8,028,979.53
29	Lagunillas	ND	ND	ND
30	Lázaro Cárdenas	\$59,216,108.00	\$102,613,891.45	\$43,397,783.45
31	Marcos Castellanos	\$8,790,550.00	\$6,758,508.00	-\$2,032,042.00
32	Morelia	\$434,164,446.00	\$123,550,653.00	-\$310,613,793.00
33	Morelos	\$9,023,778.00	\$3,272,322.31	-\$5,751,455.69
34	Nuevo Parangaricutiro	\$6,587,808.02	\$6,059,912.34	-\$527,895.68
35	Numarán	\$6,903,709.00	\$6,725,000.00	-\$178,709.00
36	Paracho	\$19,833,689.00	\$23,469,627.00	\$3,635,938.00
37	Parácuaro	ND	\$21,180,835.00	ND
38	Pátzcuaro	\$56,679,581.26	\$42,191,636.11	-\$14,487,945.15
39	Peribán	ND	\$8,075,435.00	ND
40	Puruándiro	\$116,044,150.00	\$132,296,581.00	\$16,252,431.00
41	Quiroga	ND	\$11,151,710.00	ND
42	Santa Ana Maya	\$10,673,043.00	\$8,273,231.20	-\$2,399,811.80
43	Susupuato	\$29,135,220.35	\$37,233,308.64	\$8,098,088.29
44	Tacámbaro	\$41,265,590.00	ND	ND
45	Tancítaro	\$24,180,362.93	\$26,206,886.91	\$2,026,523.98
46	Tangamandapio	\$15,838,117.90	\$16,510,620.00	\$672,502.10
47	Tanhuato	\$14,250,000.00	\$18,946,876.62	\$4,696,876.62
48	Taretan	\$4,709,187.00	\$6,638,441.75	\$1,929,254.75
49	Tarímbaro	\$42,649,804.00	\$0.00	-\$42,649,804.00
50	Tingüindín	ND	\$14,069,775.31	ND
51	Tlalpujahua	\$15,148,613.85	\$14,666,068.82	-\$482,545.03
52	Tlazazalca	\$8,821,683.29	\$7,165,205.52	-\$1,656,477.77
53	Tzitzio	\$20,551,030.00	\$22,878,300.00	\$2,327,270.00
54	Venustiano Carranza	\$10,091,767.58	\$13,090,000.00	\$2,998,232.42
55	Vista Hermosa	\$12,359,700.00	\$15,575,000.00	\$3,215,300.00
56	Yurécuaro	\$13,488,300.00	\$9,337,232.00	-\$4,151,068.00
57	Zacapu	\$36,131,610.01	\$27,383,565.00	-\$8,748,045.01

Paradójicamente vemos en que en 25 municipios, mismos que representan el 43.85% de la muestra y que nos permitimos marcar con amarillo, disminuyeron considerablemente la partida destinada a inversión pública, y en 13 municipios que son el 22.80% de la muestra no tenemos la información disponible. Y solamente en el 33% de nuestra muestra hubo un aumento en esta partida, y debemos aclarar que hubo tres municipios en los que el aumento fue menor a un millón de pesos, estos son: Áporo, Ecuandureo y Tangamandapio.

Si comparamos los resultados de este último cuadro (16) con los cuadros 6, 7, 8, 9 y 15, nos daremos cuenta de que ha habido aumentos de presupuesto del municipio y también aumento de salarios de funcionarios y en general a la partida de servicios personales, pero en la partida de inversión pública que valga la pena mencionar que es de gran interés y demanda para los gobernados, predomina la disminución de presupuesto, por cuanto ve a los aumentos, estos fueron en su mayoría, insignificantes.

4.7. Resumen de resultados

El estudio realizado a los presupuestos y partidas de servicios personales de los municipios demuestra

1. Que las partidas destinadas a servicios personales o capítulo 1000, han aumentado más en porcentaje del año 2006 al 2014, que el crecimiento reflejado en el presupuesto total de los municipios, como se muestra de manera general en el cuadro 6 y en las gráficas 14, 15 y 16.
2. Que el 33% de los municipios analizados, tuvieron un aumento en salarios de los presidentes municipales, más alto en porcentaje, que el crecimiento reflejado en el presupuesto total de los municipios.
3. Que el 23% de los municipios analizados, tuvieron un aumento en salarios de los síndicos municipales, más alto en porcentaje, que el crecimiento reflejado en el presupuesto total de los municipios.
4. Que el 44% de los municipios analizados, tuvieron un aumento en salarios de los regidores municipales, más alto en porcentaje, que el crecimiento reflejado en el presupuesto total de los municipios.
5. Que el 49.12% de los municipios de la muestra, destinaron casi todo o todo el aumento presupuestal del municipio en servicios personales, durante el periodo 2010-2014.
6. Que en el 15.78% de los municipios hubo aumento de salarios no obstante que el presupuesto general del municipio disminuyó.

7. Que en el 43.85% de los municipios la partida destinada a inversión pública disminuyó considerablemente del año 2010 al 2014, no obstante que en el mismo periodo casi en todos los municipios hubo aumento presupuestal.

4.8. El amparo como medio de protección de los derechos humanos del contribuyente

Como afirmamos que los recursos ordinarios son ineficientes, y además de considerar que por la fundamentación ya vertida es viable la procedencia de un juicio político para sancionar con efectividad a los integrantes de ayuntamientos que incurren en esta responsabilidad; en un análisis de los medios de las garantías que se podrían hacer valer para la defensa del derecho de los contribuyentes al buen destino del gasto público, nos dimos a la tarea de hacer un experimento de campo para conocer el criterio de los aplicadores del derecho en la realidad social, por lo que, con toda la información obtenida en la presente investigación, nos permitimos presentar un amparo, ante los juzgados de distrito, con las siguientes características:

a) La suscrita, por mi propio derecho, presenté Demanda de Amparo Indirecto, en cuanto residente y contribuyente del Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, y acredité mi Interés Legítimo con el original de una constancia de residencia extendida por el secretario del ayuntamiento del municipio de referencia.

b) De manera expresa, reclamo la violación de mi Derecho Humano como Contribuyente al buen destino del gasto público, derivado del aumento salarial injustificado en el Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015, autorizado por los integrantes del Ayuntamiento de Pátzcuaro —presidente, síndico y regidores—, a quienes señalo como autoridades responsables.

c) Además del Presidente, Síndico y Regidores, señalo como autoridad responsable también al Contralor Municipal, pues si bien es cierto que él no participa en la aprobación del Presupuesto de ingresos y egresos del ayuntamiento, también lo es que, como órgano interno de control del municipio, no

ha cumplido con su función de velar por que el gasto público se distribuya con austeridad, con eficiencia y eficacia, con economía y honradez; por el contrario, ha resultado muy beneficiado de los aumentos salariales que afectan mi derecho como contribuyente (y de miles de ciudadanos del mismo municipio), dejando de lado sus funciones como contralor, como velador de los dineros públicos, actuando como cómplice del cabildo y no como funcionario vigilante de los derechos del contribuyente.

d) No señalo tercero interesado.

e) Fundamento la procedencia del amparo y mi interés legítimo, en el sentido de que el Presupuesto de Ingresos y Egresos emitido por el Ayuntamiento puede considerarse como una “norma general auto aplicativa”, en virtud de que no hay un acto de aplicación directo sobre mi persona, pero sí existe una afectación real y jurídica relevante sobre mi persona; es decir, se trata de una ley que establece directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que impactan colateralmente a la suscrita —no destinatario de las obligaciones— en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; y fundamento lo anterior en la siguiente tesis: LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO, Décima Época, Registro: 2006964, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CCLXXXII/2014 (10a.), página: 149.

f) La demanda de amparo se presentó con fecha 16 de julio de año 2015. Esta fecha era extemporánea pues el Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015, que contiene lo referente al aumento salarial, fue publicado el jueves 02 de abril del 2015, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo y de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Amparo, el plazo para presentación de la demanda es de 15 días, salvo “Cuando se reclame una norma general auto aplicativa en cuyo caso será de treinta días”, es decir, formalmente el plazo para la presentación del amparo culminó el 19 de mayo de 2015, de acuerdo con los artículos 18 y 19 de la Ley de la materia.

Esta situación la conocimos desde el principio, sin embargo, quisimos presentar la demanda con el objeto de conocer el criterio del Juez de Distrito, frente al tipo de derecho humano cuya vulneración se reclama. Al respecto argumentamos que de acuerdo con lo establecido en los artículos 53 y 54 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo, el presidente municipal de Pátzcuaro, debió ordenar la publicación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ayuntamiento en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar tres días después de su aprobación, lo que no hizo, ya que el presupuesto se aprobó en sesión ordinaria de fecha 28 de diciembre de 2014, y se publicó hasta el jueves 02 de abril del 2015.

No obstante lo anterior, el artículo 18 de la Ley de Amparo, establece que los plazos se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, por lo que manifesté bajo protesta de decir verdad que tuve conocimiento de la publicación del Presupuesto de Ingresos y Egresos el día 12 de julio de 2015, solicitando también consideración ante la incertidumbre e irregularidad en las obligaciones de publicación del presupuesto del ayuntamiento de Pátzcuaro.

g) En la narración de hechos, describo y demuestro con los presupuestos de ingresos y egresos de los años 2014 y 2015 de ese ayuntamiento, un aumento de \$1, 151,643.13 (Un millón ciento cincuenta y un mil seiscientos cuarenta y tres pesos 13/100 m.n.) solo en los salarios del Síndico, los Regidores, el Secretario del Ayuntamiento y el Contralor, del año 2014 al 2015. Aumento que se estima completamente injustificado.

h) En cuanto a los derechos humanos y garantías cuya violación se reclama, señalo los artículos 14, 16, 17 y 31, fracción IV. Y de manera precisa describo que la violación concreta de mi derecho humano como contribuyente consiste en que el destino inadecuado de los recursos públicos (como subirse el salario de manera desproporcionada cada año), reduce la posibilidad de que como ciudadano y residente de ese municipio sea beneficiario del recurso destinado a

educación, a salud, a obra pública, o a programas sociales; en general, a cualquier tipo de servicios que de algún modo retribuya a mi contribución, mas no que lejos de ser destinado en mayor medida a necesidades sociales, se vaya a la bolsa de los funcionarios municipales, quienes más allá de tener derecho a la libre administración de la hacienda municipal, tienen la obligación de manejar los recursos públicos con responsabilidad y de acuerdo a la capacidad del propio ayuntamiento, no al libre arbitrio, auto asignándose aumentos salariales año con año de forma autoritaria e injustificada pues sus salarios ya son bastante altos.

i) Solicito la suspensión del acto reclamado, a fin de que los funcionarios señalados como autoridades responsables, se disminuyan el salario hasta por los montos que se tenían autorizados en el 2014; asimismo, disminuyan los salarios de otros funcionarios de confianza del Ayuntamiento como el Tesorero, el Secretario Municipal, el Contralor y el Oficial Mayor.

Con fecha 29 de julio de 2015, el Juzgado Séptimo de Distrito me notificó el acuerdo de desechamiento de demanda por improcedencia con base en los siguientes argumentos:

1. Se advierte que si la norma, acto u omisión reclamados no violan los derechos previstos en el artículo 1º constitucional, no se produce una afectación real y actual en la esfera jurídica del quejoso ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, de ahí que al no corroborarse el agravio personal y directo, el juicio de garantías sería improcedente.
2. Señala que en términos del artículo 107, el amparo se sigue siempre a instancia de parte agraviada, es decir, quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la constitución y con ello se afecte su esfera jurídica ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
3. Aclara que mis afirmaciones no pueden considerarse como una afectación real y actual en mi esfera jurídica, ya que aun y cuando refiero como acto reclamado la afectación de mi derecho humano como contribuyente, al afirmar que mis

contribuciones no se destinan al gasto público sino al aumento de los salarios de los funcionarios, esto de ninguna manera se traduce en un agravio personal y directo.

4. Por tal motivo, se estima que no me encuentro legitimada para promover la demanda de amparo, al no corroborarse el agravio personal y directo por lo que se acredita plenamente la causal de improcedencia prevista en el artículo 61,¹ fracción XXIII, en relación con el 5, fracción I², ambos de la Ley de Amparo. Y cita la siguiente jurisprudencia, que me permito transcribir:

INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL DE 6 DE JUNIO DE 2011.

Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa.

¹ Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: (...) XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

² Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (...)

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN. Clave: XXVII.1o. (VIII Región), Núm.: J/4 (10ª), abril de 2013
Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

De igual forma se fundamenta en la siguiente tesis aislada:

AMPARO. PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, CASO EN QUE NO SE CUMPLE.

De acuerdo con el principio de instancia de parte agraviada estatuido por los artículos 107, fracción I de la Constitución General de la República y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame; y únicamente podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o su defensor. Luego, si la reclamación del quejoso consiste en que no se citó a juicio a una persona que figuró también como parte demandada; ello no le produce ninguna lesión directa a sus intereses jurídicos, pues obviamente es aquel otro individuo quien debe acudir ante las autoridades jurisdiccionales en defensa de sus derechos y no el quejoso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 475/94. Miguel Espinoza Sánchez. 22 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Joel A. Sierra Palacios.

5. Sin más argumentación, se pasa a señalar la improcedencia del amparo por extemporáneo.

Acompañamos a esta tesis, la demanda de amparo, así como el acuerdo de desechamiento referido, como ANEXOS DOS y TRES.

Lo anterior nos merece la siguiente opinión:

Sin mayor análisis sobre el tema, sin explicar cuál es la razón por la que se considera que no hay una afectación real y actual en mi esfera jurídica y sin entrar al más mínimo examen de por qué se estima que no se viola mi derecho humano

como contribuyente, se desecha la demanda. La única argumentación es que no acredite mi interés jurídico ni legítimo y que no se viola un derecho.

Nosotros hemos intentado demostrar a lo largo de esta investigación la violación real y actual de un derecho que derivado de la legislación, del cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, de las responsabilidades de los funcionarios municipales con el manejo del presupuesto público, de la existencia de principios constitucionales y del nuevo paradigma en materia de derechos humanos que incluye un principio de progresividad de los derechos y por ende el reconocimiento del derecho humano de los contribuyentes, que sí se afecta un derecho, si bien es cierto no de manera directa, si de forma indirecta, como un efecto colateral que deriva de un acto de autoridad y que ahora es reconocido por la nueva ley de amparo de forma expresa.

Considero pues, que las mismas tesis que invoca el Juez de distrito para fundamentar la improcedencia, pueden ser invocadas por la suscrita para fundamentar la procedencia. La diferencia entre el juzgador y la que suscribe, es que él no argumenta porque no se configura mi interés legítimo y la afectación en mi esfera jurídica y yo sí; el juez sólo desecha de plano, por considerar por una errata aplicación de criterio personal, que no estoy legitimada.

Como consecuencia de lo anterior, y en plena conciencia de que la aplicación del derecho sin duda obedece a criterios de los juzgadores, considero que el cambio de paradigma en el tema de los derechos humanos, incluye el cambio de toda una cultura jurídica, la apertura de criterios que amplíen no solo el reconocimiento de derechos, sino también de garantías que aseguren una existencia real de esas prerrogativas inherente al ser humano.

4.9. Queja ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, como medio de protección de los derechos humanos del contribuyente

De la misma manera en que hicimos el experimento de campo mediante la presentación de una demanda de amparo, quisimos conocer el criterio de otro órgano que consideramos competente para la protección y defensa de los

derechos humanos del contribuyente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Se presentó un recurso de Queja y/o Reclamación, con la descripción, argumentación y características prácticamente iguales que en la demanda de amparo, con la única excepción de que este estaba dirigido al delegado de la Procuraduría y con fundamento en los Lineamientos que regulan el ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Dicho recurso se presentó con fecha 16 de Julio de 2015, y el día 08 de agosto de 2015, mediante correo electrónico se me notificó vía electrónica, un acuerdo de desechamiento por improcedencia, ya que según la Procuraduría, mi pretensión no es de su competencia en términos del artículo 43, fracción II, de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y que a la letra dice:

Artículo 43. La queja o reclamación es improcedente cuando:

II. La pretensión del promovente sea la tramitación de recursos o acciones distintas a las de la competencia de la Procuraduría (...)

Y se argumenta que la Procuraduría del Contribuyente, como organismo público descentralizado, no sectorizado, le corresponde conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales, incluyendo en estas las autoridades fiscales coordinadas y organismos fiscales autónomos por presuntas violaciones a sus derechos en términos de los artículos 2, 4, 5 fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como el 2, fracción VII de los lineamientos ya referidos.

Ahora bien, el artículo 2 establece que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión. Este artículo solamente describe el tipo de organismo que es la Procuraduría.

El artículo 4, a la letra dice:

Los servicios que presta la Procuraduría se otorgarán exclusivamente a petición de parte interesada, por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, por los Delegados Regionales y por el número de asesores jurídicos suficiente para satisfacer la demanda, debiendo contar mínimamente con un Delegado y el personal jurídico y administrativo necesario por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las autoridades fiscales federales y los servidores públicos federales, estatales y municipales que estén relacionados o que posean información o documentos vinculados con el asunto del que conoce la Procuraduría, o que por razones de sus funciones o actividades puedan proporcionar información útil, están obligados a atender y enviar puntual y oportunamente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información que les requiera la Procuraduría y la que sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos que se investigan. Asimismo, las autoridades fiscales federales estarán obligadas a:

- a) Tener reuniones periódicas con la Procuraduría, cuando ésta se lo solicite, y
- b) Mantener una constante comunicación con el personal de la Procuraduría y, a proporcionarle a ésta, la información relativa a los criterios que respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias y a la aplicación de las normas fiscales, se tenga al interior de las autoridades fiscales, del sentido de las consultas que se le hagan, de los diversos formatos utilizados y su llenado y, en general, de toda la información que requiera la Procuraduría para el cumplimiento de sus funciones.

Las autoridades y los servidores públicos federales, locales y municipales, colaborarán, dentro del ámbito de su competencia, con las funciones y las actividades de la Procuraduría.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley dará lugar a las sanciones que en ella se establecen y, en su caso, a la responsabilidad administrativa que se derive de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se entiende por autoridades fiscales federales incluso a las coordinadas respecto de los ingresos fiscales de carácter federal, así como a los organismos federales fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

En el artículo 4, no queda muy claro que el mensaje que ofrece la Procuraduría al fundamentarse para el desechamiento, intento interpretar que las autoridades y los servidores públicos federales, locales y municipales, solamente están obligados a colaborar, dentro del ámbito de la competencia, funciones y actividades de la Procuraduría.

Por su parte, el artículo 5, fracción III de la Ley Orgánica, establece que corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

III. Conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos de la presente Ley y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades.

Así las cosas, es cierto el Ayuntamiento no es una autoridad fiscal, pero también lo es que hay una violación a los derechos humanos del contribuyente, entonces, de este acuerdo podemos concluir que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente solo defiende algunos derechos, aquellos violados por las autoridades fiscales, nada más, en nuestro caso de estudio, este órgano sencillamente no sirve, no obstante que se trata de derechos del contribuyente.

Finalmente, consideramos que la Procuraduría fue omisa en orientarnos sobre cómo hacer valer nuestro derecho, se limitó a declararse incompetente y olvidó el tipo de derecho que estaba reclamando, pues la propia Ley Orgánica en su artículo 5, fracción II, dice que corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente:

II. Representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución;

Entonces, resulta cómodo para éste órgano decir que no le compete por no tratarse de una autoridad fiscal y olvida la esencia por la cual fue creado, descarta la observación del precepto anterior, y ahorra mucho tiempo y trabajo mediante un simple acuerdo de desechamiento.

Acompaño al presente la resolución referida como ANEXO 4.

4.10. Conclusiones del capítulo

1. Los datos arrojados en nuestro análisis son preocupantes porque consideramos que no debe aumentar en mayor medida las asignaciones que se destinan a salarios que el presupuesto mismo, es cierto que las cantidades tanto del presupuesto, como del capítulo 1000 y de los propios salarios son distintas; y por tanto, los porcentajes también lo son, pero debemos tener presentes las cantidades anotadas en los distintos cuadros ya que el impacto en las finanzas municipales si es notable, puesto que los municipios no tienen un presupuesto tan alto precisamente por tratarse municipios pequeños.

2. Entonces, el hecho de que haya municipios cuyo aumento en la partida destinada a servicios personales sea más alto hasta en 150% que el aumento del presupuesto total entre las administraciones de 2006 y 2014, sí representa una merma en las arcas municipales.

3. Los salarios de los presidentes, de los síndicos y de los regidores, tuvieron un destacado aumento, desde el 10% hasta el 70% más que los porcentajes de aumento el presupuesto en general, mientras que en la mayoría de los casos hubo disminución en la partida a inversión pública.

4. Los resultados anteriores demuestran que por lo menos el 50% de los municipios muestra, están violando los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Derivado de lo anterior, consideramos que esos aumentos salariales y en general al capítulo 1000, son desproporcionados en relación a la capacidad del

municipio, son injustificados y por ende, violan el derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público.

Conclusiones

Hemos realizado una investigación referente a dos aspectos; por un lado, el manejo de las cuentas públicas municipales, conceptos fundamentales, sus antecedentes, estructura y situación actual; y por otro lado, la relación que existe entre esta atribución de los ayuntamientos y los derechos de los contribuyentes, cuál es el vínculo entre ambos temas y el alcance que tiene.

También hemos comprobado la existencia de un problema y las opciones legales que existen para solucionarlo, pero nos permitiremos emitir un razonamiento final en torno a ello.

De acuerdo con la Constitución federal y la Constitución local, el municipio es un orden de gobierno que goza de libertad en el manejo de su hacienda, razón por la que, aun y cuando existe una vasta regulación estatal para el cuidado y la supervisión de los recursos públicos, ha quedado justificado en esta investigación lo siguiente:

a) La Auditoría Superior del Estado de Michoacán, se declara incompetente para realizar observaciones a los municipios en tratándose de asignaciones salariales. Se limita solo a hacer algunas observaciones intrascendentes en esta materia, a pesar de que tiene la facultad para promover sanciones administrativas ante los órganos de control interno; de fincar responsabilidades resarcitorias, que implican la devolución o reintegración al erario federal de los recursos empleados incorrectamente; e incluso de presentar denuncias penales ante el Ministerio Público.

b) El procedimiento de responsabilidad ordinario, por el manejo ineficiente de los recursos en contra de los integrantes del ayuntamiento se inicia ante el órgano

interno de control municipal, lo que no es garantía de legalidad y justicia, pues nos atrevemos a afirmar que el contralor municipal no limitará a aquellos que lo contrataron y que también le suben el salario.

c) El nuevo paradigma de derechos humanos derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, nos permite hablar del derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público, y por tanto afirmar, que de todo lo descrito se concluye que éste derecho humano, ha sido y es violado legalmente por los integrantes de los ayuntamientos. Este estudio nos demuestra que la legislación y el actuar de las autoridades estatales respetan por sobre todo la libre administración de la hacienda municipal, aunque ello implique ver salarios desproporcionados de integrantes de los ayuntamientos en municipios donde lo que menos hay es presupuesto y hay abundancia de pobreza.

d) De acuerdo a los resultados de este estudio, el aumento de salarios y en general el aumento a la partida del capítulo 1000 de servicios personales, es una constante a través del tiempo en todas las administraciones municipales, sin valorarse la situación presupuestal del municipio, con lo que afectan otras partidas de interés social como lo es la de inversión pública, y el presupuesto en general del que dependen los servicios públicos, con lo que se trastocan varios derechos humanos.

e) A pesar de que existe una Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos en el Estado de Michoacán y ésta ordena la creación de una Comisión que debería emitir propuestas de tabuladores de sueldos desde el año 2008. No existe antecedente de acuerdo alguno por dicho órgano colegiado.

f) Los integrantes de los ayuntamientos violan año con año, al elaborar sus presupuestos de ingresos y egresos, los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 129 de la Constitución del estado de Michoacán en sus tres primeros párrafos, así como el párrafo segundo, fracción VI, del artículo 8º de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del estado de Michoacán de Ocampo.

A partir de esta realidad, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. El análisis desarrollado evidencia que las administraciones municipales dan prioridad a la partida de salarios por encima de la inversión pública o de la inversión social. La partida de salarios refleja aumentos en por lo menos el 80% de nuestra muestra, además de que en casi todos los casos, los salarios de los integrantes de los ayuntamientos también reflejan crecimiento de una administración a otra, no así en la partida de inversión pública, donde predomina la disminución.
2. Los derechos del contribuyente son prerrogativas inherentes al ser humano, que deben ser respetados de manera equitativa. Adicionalmente, son muy importantes para el desarrollo integral de la persona. De ahí que los derechos de los pagadores de impuestos deben ser tutelados como derechos fundamentales, pues cumplen con la función de proteger a los contribuyentes frente a las violaciones del Estado.
3. También se vulnera los derechos humanos al desarrollo integral estatal y al desarrollo económico estatal (artículo 129 de la constitución del estado de Michoacán), cuando las administraciones municipales desvían recursos que deberían ser aplicados a estos rubros. Los ayuntamientos deben garantizar el desarrollo integral, mediante el fomento del crecimiento económico, la justa distribución de la riqueza y el ingreso de la población estatal, evitando concentraciones o acaparamientos que impidan la distribución inadecuada de bienes y servicios a la población y en el Estado.
5. Los salarios en porcentajes tan altos y de forma injustificada, no abonan a una distribución adecuada de bienes y servicios a la población; abona más al acaparamiento y concentración de presupuesto en pocas manos en perjuicio de los contribuyentes. Como consecuencia, no hay impulso de los sectores prioritarios para el desarrollo y mucho menos se observan los principios de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
6. Los ayuntamientos incumplen con las obligaciones de fijar sus sueldos en

congruencia con la estructura orgánica autorizada y con los principios de racionalidad y proporcionalidad, porque no hay coherencia entre los salarios y la capacidad económica del municipio. Existen presidentes, síndicos y regidores de municipios pequeños, que tienen asignados salarios más altos que los que tienen asignados en los ayuntamientos de la capital del estado. Incumplen con el principio de austeridad, porque lejos de cuidar el presupuesto y extenderlo a los rubros más demandantes y sensibles de la población, se destinan al bolsillo de los funcionarios. Incumplen con el principio de disciplina presupuestal y certeza, porque ni siquiera existen criterios o pautas que establezcan hasta dónde y cada cuánto tiempo se estarán subiendo los salarios. Cada año los aumentos salariales son una sorpresa en el presupuesto de egresos de los distintos ayuntamientos. Y finalmente incumplen con el de motivación, porque no existe justificación cierta y real que dé fundamento a los aumentos salariales, pues no responden a nada. Los presupuestos de egresos carecen de fundamentación y motivación: los aumentos salariales son un mero antojo de los funcionarios.

7. En términos de lo que establece la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del estado de Michoacán (artículos 29 y 30 fracciones II y V), estimamos procedente el juicio político en por lo menos el 50% de los Ayuntamientos del estado de Michoacán, en contra de los funcionarios de elección popular —presidentes, síndicos y regidores—, por una violación concreta y sistemática al derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público y por violación a los principios constitucionales y legales ya mencionados.

8. Aunque el Juicio Político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, la denuncia puede realizarse por cualquier ciudadano ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba.

9. Como fundamento y prueba de la violación sistemática (administración tras administración) del derecho humano de los contribuyentes al buen destino del gasto público y por ende, la evidente violación a los principios constitucionales y legales en este rubro, está el análisis desarrollado en el capítulo 4 de este trabajo.

Los documentos materia de análisis son documentos públicos, aprobados y publicados por los propios ayuntamientos, por lo tanto, la veracidad de los números es fehaciente.

10. El Juicio Político es un instrumento procesal que debe aplicarse sin tapujos a cualquier funcionario que incurra en las responsabilidades que lo motivan, y en el caso que planteamos con mucha mayor razón, pues la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Estado, da origen al derecho del contribuyente, a conocer el destino de los recursos y a que esos recursos reflejen además una retribución al ciudadano.

11. La relación gobierno-gobernado es necesariamente recíproca, no puede subsistir uno sin el otro. El manejo ineficiente de los recursos debe ser sancionado con el mayor rigor. Un gobierno que no administra con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos públicos, pagados por los ciudadanos que además en un ejercicio de democracia votaron para nombrarlo como el representante y administrador de los mismos, no puede gozar de legitimidad, pero sobre de impunidad o sutileza en la ley ante tan evidente daño a los gobernados.

15. El ciudadano sostiene toda la estructura de un gobierno. Independientemente de lo bueno o malo que sea, o de la buena o mala situación del país, los servidores públicos no dejan de cobrar sus salarios y prestaciones. Por eso, las irresponsabilidades deben ser castigadas con severidad y no con cómodas sanciones económicas que en muchos casos terminan siendo pagadas por nuestros propios impuestos.

16. Si a manera de experimento, hubiésemos presentado una denuncia de Juicio Político con base en toda la argumentación y fundamentación vertida en este trabajo, estamos convencidos de que al igual que nuestra demanda de amparo, y nuestro recurso de queja, hubiese resultado improcedente, pues si los juzgadores que son profesionales del derecho más actualizados y permanecen en contacto directo son las demandas de justicia por parte de los gobernados, no son capaces de reconocer la existencia de un derecho o un interés difuso no obstante que esta plenamente regulado y reconocido en nuestro sistema jurídico; no podemos dejar

de tener presente que los legisladores son un órgano político, cuyas prioridades y acciones en su mayoría responden a intereses partidarios y particulares y por tanto, su reacción frente a una denuncia de esta naturaleza, no podría ser más que negativa.

Finalmente, como lo afirma Thomas Kuhn, en su libro *La Estructura de las Revoluciones Científicas*: “Algunos paradigmas persisten, hasta que muere el último que los defiende”. Ojalá no tengamos que esperar a que muera una generación de juzgadores, para poder ver como una realidad, el reconocimiento efectivo de los derechos.

ANEXO 1

RESOLUCIÓN DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE MICHOACÁN

Morelia, Michoacán, a 02 de marzo de 2015.

AUDITORÍA SUPERIOR DE MICHOACÁN
Oficio número: ASM/120/2015.
Asunto: Notificación por Oficio.

C. ARACELI GUTIÉRREZ CORTÉS

Domicilio: Calle Fuentes de Villalongin Número 176

Edificio A Interior "C"

Colonia: Fuentes de Morelia

Morelia, Michoacán.

PRESENTE.

En atención al oficio número: 076/NOTIFICACIÓN/28-01-15, y en vía de alcance a la resolución del recurso de revisión número ITAIMICH/REVISIÓN/H. CONGRESO DEL ESTADO/019/16-04-12, emitida por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, misma que ordenó a esta autoridad lo siguiente:

- a) "...En relación con el primer punto de la solicitud de información, relativo a las "características de las observaciones" que solicita la recurrente, el sujeto obligado deberá expedir la información (en el estado en que se encuentre) por lo que respecta a las observaciones derivadas de la cuenta pública de las administraciones municipales de los años 2002-2004, 2005-2007 y 2008-2011, lo cual podrá efectuar en su caso, en versión pública, en aras de la protección de los datos personales de los involucrados, siempre y cuando a la fecha ya se hayan presentado los informes, dictámenes o denuncias correspondientes o hasta la aplicación de las sanciones aplicables, de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Local..."
- b) "...En relación al segundo punto de la solicitud de información relativo a la trascendencia general de una observación, la autoridad no se encuentra obligada a emitir respuesta alguna, puesto que ello implicaría elaborar una respuesta ad hoc para el caso, además de que ello implicaría la elaboración de un juicio subjetivo que la autoridad no tienen obligación de elaborar..."

Finalmente en relación con el procedimiento general de una observación hecha por la Auditoría, debe decirse que si bien es cierto el sujeto obligado no se encuentra obligado a efectuar una explicación pormenorizada del procedimiento de auditoría, si se encuentra obligado a señalar y expedir el cuerpo normativo que contenga dicho procedimiento..."

En cumplimiento a lo anterior, hago de su conocimiento que, respecto del inciso a); esta Auditoría Superior de Michoacán, realiza procesos de fiscalización, revisión y evaluación en forma simultánea o posterior, independiente y autónoma para verificar si los ingresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos, se ajustaron a la normatividad que regula su operación y si se cumplieron los objetivos y metas contenidos en los programas federales, estatales y municipales; así como para evaluar el desempeño de los servidores públicos que administraron, ejercieron y aplicaron los recursos públicos reportados a través de la cuenta pública, por ende esta Autoridad realiza Auditorías por año fiscal, ello en base al Programa de Fiscalización de los 113 Ayuntamientos que conforman el Estado de Michoacán, de ahí que se han llevado a cabo Auditorías a los Ayuntamientos. Ello de conformidad a lo previsto por los artículos 133, 134 fracciones I, II, VI y VIII y 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 1º, 2º, 4º fracción X, 5º, 6º fracciones I, VI, XI, XIII, XIV y XV, 14 fracciones I, XI, XII, XIII y XVI, 17 fracción II, 18 fracción I, 35 y 36 37, 40, 41 y 48 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán.

Por lo anterior y acatando lo determinado por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán en cuanto a:

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

"...el sujeto obligado no tienen obligación alguna de remitir la información relacionada con las observaciones, con las especificaciones que exige la recurrente, es decir, si la autoridad no cuenta con el documento en el que obren las características de éstas o en el que obre la descripción general de las mismas, no existe obligación alguna para la autoridad de expedir la información, de la forma en la que lo solicitó la recurrente, sino que basta con que se expida la información en el estado en que se encuentre..."

Hago de su conocimiento que, las auditorías obedecen a las visitas, inspecciones y revisiones de ingresos y gasto de las entidades a partir de la revisión de los informes que se rinden y en el curso de un ejercicio, de ahí que se investigan los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los fondos públicos sin soslayar que el comportamiento de cada uno de los ayuntamientos es diferente ya sea por su condición económica, marginación, estructura y presupuesto asignado por ello esta auditoría realiza auditorías de diversos rubros ya sea en el aspecto de Obra pública, Auditorías Financieras, Auditorías a los Organismos Operadores de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, por ende todas y cada una engloba diversos rubros, por tanto se integran varios tipos de Pliegos de Presuntas Responsabilidades no omitiendo señalar que esta autoridad no ha emitido observaciones en relación a los montos salariales auto-asignados por los cabildos municipales para presidentes, secretarios, síndicos y regidores, en virtud de que los ayuntamientos gozan de autonomía para su gobierno, libertad interior y patrimonio propio, para fijarse los salarios que consideren pertinentes conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto después de hacer una búsqueda en los archivos de esta auditoría se detectaron observaciones que guardan relación con el concepto a que refiere en su solicitud, durante los periodos que refiere siendo del año 2006 a 2011, como se ilustra en el siguiente cuadro:

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2006	Cotija	Compensaciones extraordinarias	1	Económica
2006	Los Reyes	Compensaciones extraordinarias (Regidores)	3	Económica
2006	Puruándiro	Compensaciones a Regidores	1	Económica
2006	Zacapu	Compensaciones a Regidores	1	Económica
2007	Huandacareo	Pago de compensaciones extraordinarias no justificadas	1	Económica
2007	Ixtlán	Pagos indebidos de Compensaciones extraordinarias a funcionarios y empleados del H. Ayuntamiento	1	Económica
2007	Jacona	Pago de percepciones sin ninguna justificación (Vales de despensa)	1	Económica
2007	Múgica	Pago de Compensaciones Sin Justificación	1	Económica
2007	Puruándiro	Compensaciones a Regidores que no están autorizadas, presupuestadas y justificadas	1	Económica

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2007	Tancitaro	Compensaciones otorgadas durante el ejercicio a los integrantes del Ayuntamiento, así como al Tesorero Municipal y al Director de Obras	1	Económica
2007	Tancitaro	Pago de 40 días de Aguinaldo a los Funcionarios de Primer Nivel y a los Empleados, solamente la parte proporcional al 50% de Aguinaldo (20 días)	1	Económica
2007	Tangamandapio	Compensaciones Extraordinarias Asignadas	1	Económica

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

OFICIO

 FO-D-IV-2-1-d
 Revisión: 04/2014
 Emisión: Febrero/2011
 Revisado por: AENCC

		no Presupuestadas (Regidores)		
2007	Tangancicuaro	Pago de Sueldos por concepto de Entrega-Recepción	1	Económica
2007	Taretan	Pagos de compensaciones extraordinarias por Entrega Recepción de la Administración Municipal	1	Económica
2007	Tarimbaro	Compensaciones extraordinarias pagadas indebidamente al Comité de Entrega-recepción de la Administración Pública Municipal	1	Económica
2007	Tarimbaro	Compensaciones extraordinarias pagadas indebidamente por concepto de bono trianual	1	Económica
2007	Tzintzuntzan	Compensaciones a Regidores que no están autorizadas, presupuestadas y justificadas	1	Económica
2007	Villamar	Pagos Improcedentes	1	Económica
2008	Arteaga	Aumentos de sueldos no justificados	1	Económica
2008	Ixtlán	Aplicación de recursos en pagos de seguros de vida a funcionarios públicos	1	Económica
2008	Lázaro Cárdenas	Pago de Compensaciones Extraordinarias sin justificación	1	Económica

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2008	Los Reyes	Otorgamiento de compensaciones extraordinarias sin justificación	1	Económica
2008	Panindícuaro	Compensaciones extraordinarias	1	Económica
2008	Senguio	Pago de Compensaciones Extraordinarias sin justificación por concepto de tiempo extraordinario del 16 al 31 de diciembre de 2008. J. Jesús Hernández Mejía (Presidente)	1	Económica
2008	Senguio	Pago de Compensaciones Extraordinarias sin justificación por concepto de tiempo extraordinario del 16 al 31 de diciembre de 2008. J. Jesús Hernández Mejía (Presidente)	1	Económica
2009	Santa Ana Maya	Pago indebido de compensaciones a C. María de Jesús López Parra, Secretaria del Ayuntamiento	1	Económica
2010	Tangamandapio	Incompatibilidad en el desempeño de las funciones de Regidor municipal	1	Económica

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2011	Tingüindín	Pago de Estimulos por Productividad sin justificación	1	Económica

Ahora bien, de la información que se citará a continuación y que de igual manera se encontró en éstos la información relativa a lo que requiere, he de informarle que es de carácter reservado dado que a la fecha no sean determinado y aplicado las sanciones a que haya lugar por tanto de acuerdo al artículo 134 de la Constitución Política del Estado Libre

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

OFICIO

 FO-O-IV-2-1-d
 Revisión: 04/2014
 Emisión: Febrero/2011
 Revisado por: AENCC

y Soberano de Michoacán de Ocampo, las mismas son susceptibles de reserva en aras de lo apuntado por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, en su resolución de fecha 10 diez de diciembre del año 2014 dos mil catorce, siendo la siguiente:

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2007	Lázaro Cárdenas	Compensaciones extraordinarias pagadas a los integrantes del Comité de Entrega-Recepción	1	Económica
2007	Lázaro Cárdenas	Pago de Compensaciones Extraordinarias Sin Justificación	1	Económica
2007	Lázaro Cárdenas	Pago de Compensaciones Sin Justificación, al Final del Trienio 2005-2007	1	Económica
2007	Maravatío	Pagos de compensaciones a Regidores, por bono económico por fin de trienio	1	Económica
2007	Morelia	Pago de remuneraciones no justificadas	1	Económica

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2007	Vista Hermosa	Aplicación de recursos en pago de bonos a funcionarios, sin justificación	1	Económica
2007	Vista Hermosa	Compensaciones extraordinarias sin autorización y sin justificación	1	Económica
2008	Angamacutiro	Falta de documentación que justifique el gasto realizado, por concepto de pago de aguinaldo y pago de refacciones al Secretario del H. Ayuntamiento	1	Económica
2008	Cotija	Incompatibilidad de horarios (compensaciones a Regidores)	1	Económica
2008	Cotija	Pago de bienes y servicios a Funcionario Municipal (Regidor)	1	Económica
2008	Cotija	Pago de bienes y servicios a Funcionario Municipal (Síndico)	1	Económica
2008	Erongarícuaro	Incompatibilidad de Horarios (Presidente Municipal)	1	Económica
2008	Erongarícuaro	Pago de compensaciones Extraordinarias sin Justificación	1	Económica
2008	Múgica	Gastos de Representación para el Presidente Municipal sin documentación comprobatoria y sin justificación	1	Económica
2008	Peribán	Pago de compensaciones extraordinarias sin autorización del ayuntamiento	1	Económica
2008	Tzintzuntzan	Incompatibilidad de Horarios (Síndico)	1	Económica
2009	Apatzingán	Pago de compensaciones en efectivo a funcionarios y empleados municipales, sin estar presupuestadas y consideradas en la plantilla de personal, sin estar expresamente	1	Económica

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

OFICIO

 FO-Q-IV-2-1-d
 Revisión: 04/2014
 Emisión: Febrero/2011
 Revisado por: AENCC

		motivadas y justificadas		
2009	Apatzingán	Pago de compensaciones en efectivo a Regidores municipales, sin estar presupuestadas y consideradas en la plantilla de personal, sin estar expresamente motivadas y justificadas	1	Económica
2009	Charapan	Pago de Bonos a Funcionarios sin Autorización Justificación y Presupuestación	1	Económica
2009	Lázaro Cárdenas	Pago de estímulos por productividad sin justificación	1	Económica

EJERCICIO	MUNICIPIO	CONCEPTO DE OBSERVACIÓN	NÚMERO DE OBSERVACIONES	TIPO DE OBSERVACIÓN
2010	Tanhuato	Aplicación de recursos propios en incremento salarial a los Regidores sin estar presupuestados ni justificados	1	Económica
2010	Tepalcatepec	Incompatibilidad en el desempeño de las funciones de Regidor	1	Económica
2010	Zacapu	Aplicación de recursos sin autorización, comprobación y justificación (Regidores)	1	Económica
2011	Arteaga	Pago de estímulos por productividad sin justificación	1	Económica
2011	Arteaga	Pago de bonos en efectivo sin justificación	1	Económica
2011	Briseñas	Pago de Estímulos por Productividad sin justificación	1	Económica
2011	Cherán	Pago de compensación extraordinaria por fin de administración sin justificación ni autorización	1	Económica
2011	Huaniqueo	Pago de Compensaciones extraordinarias	1	Económica
2011	Jacona	Pago de vacaciones sin justificación (Contralor Municipal)	1	Económica
2011	Tacámbaro	Sobresueldo por concepto de Entrega Recepción: Sindico Tesorero, Contralor	1	Económica
2011	Tepalcatepec	Incompatibilidad en el desempeño como funcionario público con nombramiento de regidor	1	Económica
2011	Zacapu	Pago en efectivo de Bono de Fin de año a Funcionarios Municipales, sin estar presupuestadas y consideradas en la plantilla de personal, sin estar expresamente motivadas y justificadas	1	Económica
2010	Apatzingán	Pago de Estímulos de Productividad Sin Comprobación ni Justificación	1	Económica
2010	Apatzingán	Entrega de Bonos en Efectivo Sin Justificación	1	Económica
2010	Indaparapeo	Compensaciones pagadas a Funcionarios Municipales no justificadas	1	Económica
2010	Huiramba	Pago de compensaciones en efectivo a funcionarios y empleados municipales, sin estar presupuestadas y consideradas en la plantilla de personal, sin estar expresamente motivadas y justificadas	1	Económica

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

OFICIO

FO-O-IV-2-1-d
Revisión: 04/2014
Emisión: Febrero/2011
Revisado por: AENCC

2010	Nocupétaro	Pagos improcedentes	1	Económica
2010	Numarán	Pago de Bono en Efectivo sin Justificación	1	Económica
2010	Purépero	Pago de sueldos extraordinarios a Presidente Municipal	1	Económica
2010	Senguio	Pago de Bonos en efectivo sin Autorización del Ayuntamiento y sin justificación	1	Económica

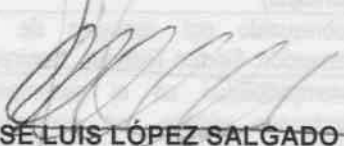
Ahora bien, derivado de que la documentación que integra cada una de las auditorías se conforma de cientos y hasta miles de hojas, pongo a su disposición todos y cada uno de dichos expedientes para que pueda consultarlos y solicite al Lic. Humberto Rodríguez Gaona, Jefe del Archivo de la Auditoría Superior de Michoacán, las copias que requiera siempre y cuando tenga relación con lo solicitado, previo el pago de los derechos correspondientes, de conformidad a lo previsto por el artículo 6° fracción XXI de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, máxime que esta Autoridad no cuenta con recursos económicos, humanos y materiales para llevar a cabo el fotocopiado de dichas documentales.

Para lo anterior, le preciso el domicilio del Archivo de la Auditoría Superior de Michoacán, siendo el ubicado en la calle Isidro Huarte Número 746 Colonia Centro de esta Ciudad Capital.

Ahora bien respecto del inciso b), me permito señalarle el cuerpo normativo de dicho procedimiento siendo los artículos 133 y 134 fracciones I, II y VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 105 fracción IV Y 114 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 1°, 2°, 6° fracciones I, VI, XI, XIII, XIV y XV, 14 fracciones I, VIII, XI, XII y XIII, y 40 párrafo tercero y 41 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo, y los artículos 7° fracción IX, 8° fracción XI, 9° fracción VI, 18 fracción XX y 20 fracción V del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, para ello adjunto a la presente copias de la normatividad anteriormente referida.

Sin otro particular, agradezco su atención y reitero a usted la seguridad de mi atenta consideración.

ATENTAMENTE.


C.P. JOSÉ LUIS LÓPEZ SALGADO
AUDITOR SUPERIOR DE MICHOACÁN.

C.c.p. Dip. Sarbelio Augusto Molina Vélez.- Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Para su conocimiento.
Dip. Adolfo Zavala Aguilar.- Presidente del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. Mismo Fin.
Mtro. Leopoldo Romero Ochoa. Consejero del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. Mismo fin.
Lic. Ulises Merino García.- Consejero del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. Mismo Fin.

JLLS/GBA/FHL *

"Este documento forma parte de un expediente considerado como restringido"

ANEXO 2

**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO
HUMANO DEL CONTRIBUYENTE AL BUEN DESTINO DEL GASTO PÚBLICO**

obn. firm
LIC. AGUSTIN GUTIERREZ MORALES - *calificado*
TÉCNICO DE ENLACE ADMINISTRATIVO OCC.
OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMUN.
PÁTZCUARO DE OTTO. MORELIA, MICH.
ANEXOS
COPIAS

**C. JUEZ DE DISTRITO EN TURNO DEL
DÉCIMO PRIMER CIRCUITO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN
P R E S E N T E.**

La suscrita **ARACELI GUTIÉRREZ CORTÉS**, mexicana, mayor de edad, gestionando por mi propio derecho, manifiesto que soy residente y contribuyente del Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, lo que acredito con la constancia de residencia que se acompaña como ANEXO UNO, señalo como domicilio para recibir notificaciones en la ciudad de Morelia, el ubicado en la calle Concepción Urquiza número 460, interior 2, del Infonavit Las Camelinas, de esta Ciudad de Morelia, y autorizo para que las reciban al **LICENCIADO LUIS FERNANDO MARTÍNEZ EROZA**, con **Cedula Profesional Federal número 3259134**, y **Registro ante el Poder Judicial de la Federación número 55678**, a quien autorizo con todas y cada una de las facultades previstas por el artículo 12 de la Ley de Amparo y que desde este momento solicito le sean reconocidas; ante usted, con el merecido respeto comparezco a exponer:

Que vengo por este medio a presentar formal **DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO** en contra del Aumento salarial aprobado por el Ayuntamiento en el **PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015** del **AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE PÁTZCUARO, MICHOACÁN**, solicitando tenga a bien conceder a la impetrante el amparo y protección de la justicia de la unión en contra del acto de autoridad que precisare, ya que con su aplicación se violan en mi perjuicio las garantías individuales previstas en los artículos 14, 16, 17 y 31 fracción IV constitucionales.

A efecto de atender lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley de Amparo señalo:

I.- QUEJOSO: Ha quedado precisado.

II.- TERCER INTERESADO. No hay

III.- AUTORIDADES RESPONSABLES:

- a) El C. **JORGE GABRIEL PITA ARROYO**, Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán.
- b) La C. **BLANCA ESTELA GONZÁLEZ ROJAS**, Síndica Municipal de Pátzcuaro Michoacán.
- c) Los CC. **BULMARO REYES HINOJOSA**, **EDGAR ESAU O ESAUL HERNÁNDEZ ARREOLA**, **MARTHA BEATRIZ MARTÍNEZ DÍAZ BARRIGA**,

PARTICIA ESCANDÓN HURTADO, GREGORIO VALENCIA ROBLES, ALEJANDRA REYES, APOLONIO ALEJANDRO FLORES RUÍZ, ELICEO AGUILAR CHÁVEZ, CRECENCIAN LUQUIN CORRAL, FERNANDO LOA BERNABÉ, Regidores del Ayuntamiento de Pátzcuaro, Michoacán.

- d) El C. EMANUEL IREPANI HERNANDEZ GAMA, Contralor Municipal de Pátzcuaro Michoacán.

Todos con domicilio bien conocido en el primer cuadro del Municipio de Pátzcuaro, en las oficinas del Ayuntamiento.

A quienes de manera particularizada les reclamo lo siguiente:

Al C. JORGE GABRIEL PITA ARROYO, Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán; a la C. BLANCA ESTELA GONZÁLEZ ROJAS, Síndica Municipal de Pátzcuaro Michoacán; a los CC. BULMARO REYES HINOJOSA, EDGAR ESAU Y/O ESAUL HERNÁNDEZ ARREOLA, MARTHA BEATRIZ MARTÍNEZ DÍAZ BARRIGA, PARTICIA ESCANDÓN HURTADO, GREGORIO VALENCIA ROBLES, ALEJANDRA REYES, APOLONIO ALEJANDRO FLORES RUÍZ, ELICEO AGUILAR CHÁVEZ, CRECENCIAN LUQUIN CORRAL, FERNANDO LOA BERNABÉ, Regidores del Ayuntamiento de Pátzcuaro, Michoacán, les reclamo como cabido, como integrantes que conforman el ayuntamiento, la auto aprobación de su propio aumento salarial sin causa justificada, así como el aumento salarial de manera desproporcionada de otros funcionarios de confianza como el CONTRALOR MUNICIPAL: Emanuel Irepani Hernández Gama; el SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO: Jorge Antonio González Escalera; y, el OFICIAL MAYOR: Salvador Rodríguez Mendoza (los dos últimos no son señalados en este escrito como Autoridades Responsables), aumentos que no tienen justificación, que no se ajustan a ningún criterio, que son desproporcionados, que afectan las finanzas públicas y que afectan mi derecho humano como contribuyente al buen destino del gasto público.

Al C. EMANUEL IREPANI HERNANDEZ GAMA, Contralor Municipal de Pátzcuaro Michoacán, de manera pormenorizada, reclamo que como órgano Interno de control del municipio, no ha cumplido con su función de velar por que el gasto público se distribuya con austeridad, con eficiencia y eficacia, con economía, con honradez; por el contrario, ha resultado el más beneficiado de los aumentos salariales que afectan mi derecho como contribuyente (y de miles de ciudadanos de este municipio), dejando de lado sus funciones como contralor, como velador de los dineros públicos, actuando como cómplice del cabildo y no como funcionario vigilante de los derechos del contribuyente.

IV.- ACTO RECLAMADO: La violación de mi Derecho Humano como Contribuyente al buen destino del gasto público, derivado del aumento salarial injustificado en el PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015, de los integrantes del ayuntamiento cuyos nombres y

cargos señalo como autoridades responsables, quienes en sesión ordinaria de fecha 28 de diciembre de 2014 se aprobaron a sí mismos dicho aumento, publicando tal determinación hasta el jueves 02 de abril del 2015, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

PROCEDENCIA DEL AMPARO

El Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015, que contiene lo referente al aumento salarial, fue publicado el jueves 02 de abril del 2015, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Amparo, el plazo para presentación de la demanda es de 15 días, salvo "Cuando se reclame una norma general auto aplicativa en cuyo caso será de treinta días", es decir, formalmente el plazo para la presentación del amparo culminó el 19 de mayo de 2015, de acuerdo con los artículos 18 y 19 de la Ley de la materia.

Ahora bien, el Presupuesto de Ingresos y Egresos emitido por el Ayuntamiento puede considerarse como una "norma general autoaplicativa", en virtud de que no hay un acto de aplicación directo sobre mi persona, pero existe una afectación real y jurídica relevante sobre mi persona; es decir, se trata de una ley que establece directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que impactan colateralmente al suscrito -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; tal y como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguientes tesis:

Época: Décima Época
Registro: 2006964
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 8, Julio de 2014, Tomo I
Materia(s): Común
Tesis: 1a. CCLXXXII/2014 (10a.)
Página: 149

LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.

Tratándose de interés legítimo, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando se constata la afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa con la mera entrada en vigor de la ley, es decir, una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico al quejoso. Conforme a esta definición de interés legítimo, los quejosos no deben ser destinatarios directos de la ley impugnada, sino que es suficiente que sean terceros que resientan una afectación incondicionada, pues se requiere un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley. Por tanto, las normas autoaplicativas, en el

contexto del interés legítimo, si requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos: a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante. En caso contrario, cuando se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación, las normas serán heteroaplicativas.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; el Ministro José Ramón Cossío Díaz formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Por lo tanto, toda vez que la norma no tiene una aplicación directa sobre la suscrita, sino más bien un efecto colateral, no tuve conocimiento de la misma por dos razones: primero; porque de acuerdo con lo establecido en los artículos 53 y 54 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Michoacán De Ocampo, el presidente municipal de Pátzcuaro, debió ordenar la publicación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ayuntamiento en el Periódico Oficial del Estado, a más tardar tres días después de su aprobación, lo que no hizo, ya que el presupuesto se aprobó en sesión ordinaria de fecha 28 de diciembre de 2014, y se publicó hasta el jueves 02 de abril del 2015, como puede apreciarse en el documento impreso que se acompaña a la presente como ANEXO DOS.¹

Segundo, porque ante tal omisión, la suscrita no podía tener la certeza de la publicación del Presupuesto, de hecho, consideré que definitivamente no se publicaría, ya que fueron cuatro meses de retraso para su publicación, con lo que se violentaron los preceptos señalados de la Ley de Presupuesto y se dejó en incertidumbre a la suscrita para efectos de la presentación del recurso.

No obstante lo anterior, el artículo 18 de la Ley de Amparo, establece que los plazos se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, y aclara, que ésta salvedad no aplica cuando se trata de la fracción I del artículo 17, que hace referencia a la "norma general autoaplicativa", situación que como ya expliqué me dejaría en completo estado de indefensión, pues no había forma

¹ También disponible en línea, en el Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán (CELEM), <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O10222po.pdf>

de que la suscrita tuviera una certeza, ni siquiera un acercamiento del plazo para su publicación.

Manifiesto bajo protesta de decir verdad que tuve conocimiento de la publicación del Presupuesto de Ingresos y Egresos el día 12 de julio de 2015, por lo que ante la incertidumbre e irregularidad en la publicación del Presupuesto del ayuntamiento de Pátzcuaro, solicito se me considere el plazo desde el momento en que tuve conocimiento, a efecto de no dejarme en estado de indefensión por la falta de cumplimiento en tiempo y forma del titular del Ayuntamiento cuyo acto se reclama y pongo a su consideración la siguiente tesis aislada:

Época: Novena Época
Registro: 178756
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXI, Abril de 2005
Materia(s): Común
Tesis: I.13o.A.36 K
Página: 1394

DEMANDA DE AMPARO. EL TÉRMINO PARA SU PRESENTACIÓN, NO DEPENDE DE LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO, SINO DE LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DE ÉL.

El artículo 21 de la Ley de Amparo, no señala como criterio para determinar el inicio del cómputo para la presentación de la demanda, el relativo a los efectos del acto reclamado, sino, entre otros, el día siguiente al en que se tuvo conocimiento de él; esto es, el momento en el que un acto surte efectos no es relevante para la temporalidad del juicio de garantías, sino únicamente el acto que los produce, tan es así, que el propio artículo se refiere a la resolución o el acuerdo reclamados, y no a sus efectos, los cuales pueden válidamente ser instantáneos o prolongarse en el tiempo. En este sentido, cobra aplicación el principio general consistente en que donde la ley no distingue, el intérprete no debe hacerlo, por lo que si el citado artículo no distingue entre actos cuyos efectos se realizan en forma instantánea y actos de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolongan en el tiempo, es inconcuso que no debe atenderse a dicho criterio diferenciador para determinar el inicio del cómputo legal de quince días.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 381/2002. Sun Roof de México, S.A. de C.V. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becarril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

Nota: Por ejecutoria del 23 de abril de 2014, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 30/2014 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Por otro lado, la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, establece la posibilidad de presentar quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que incurran en responsabilidades, las quejas deberán ser presentadas ante el órgano de control correspondiente, que en el caso del ayuntamiento será el Contralor Municipal, quien es un funcionario subordinado de quienes ahora señalo como autoridad responsable, además de señalarlo a él también como responsable y quien ha resultado más que

beneficiado con acto que aquí se reclama, por lo que en uso de mi derecho humano como contribuyente, en busca de una justicia pronta y expedita e imparcial acudo ante Usted a pedir el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión.

V.- HECHOS QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO

PRIMERO. El Ayuntamiento de Pátzcuaro integrado por el Presidente, Síndico y Regidores, cuyos nombres se mencionan en el apartado de la autoridad responsable, tuvieron una sesión ordinaria el día 28 de diciembre de 2014, en la que aprobaron el Presupuesto de Ingresos y egresos del Ayuntamiento referido, el cual, contiene el tabulador de sueldos y salarios de todos los empleados de dicha instancia.

SEGUNDO. En dicha sesión, los integrantes se autorizaron un aumento de salarios no solo para el Presidente, Síndico y Regidores sino también para el Tesorero, el Secretario del Ayuntamiento, el Oficial Mayor y el Contralor Municipal, que en relación con el 2014, se refleja de la siguiente manera:

SALARIOS DE 2014

FUNCIONARIO	SALARIO MENSUAL	SALARIO ANUAL	AGUINALDO	PRIMA VACACIONAL	TOTAL ANUAL	TOTAL FINAL
PRESIDENTE	\$87,247.41	\$1,046,968.92	\$116,329.89	\$14,541.24	\$1,177,840.05	\$1,177,840.05
SINDICO	\$61,074.80	\$732,897.60	\$81,433.06	\$10,179.13	\$824,509.79	\$824,509.79
REGIDORES (10)	\$48,150.48	\$577,805.76	\$63,589.34	\$7,948.67	\$649,343.77	\$7,792,125.24*
TESORERO	\$61,074.80	\$732,897.60	\$81,433.06	\$10,179.13	\$824,509.79	\$824,509.79
SRIO AYUNTAMIENTO	\$61,074.80	\$732,897.60	\$81,433.06	\$10,179.13	\$824,509.79	\$824,509.79
OFICIAL MAYOR	\$42,877.93	\$514,535.16	\$57,170.57	\$7,146.32	\$578,852.05	\$578,852.05
CONTRALOR	\$29,983.92	\$359,807.04	\$39,978.56	\$4,997.32	\$404,782.92	\$404,782.92
TOTAL	\$361,500.22	\$4,338,002.64	\$481,388.98	\$60,173.62	\$4,879,565.24	\$12,427,129.63

*El monto destinado a regidores se multiplicó por 10 ya que el número de funcionarios con ese cargo.

SALARIOS DE 2015

FUNCIONARIO	SALARIO MENSUAL	SALARIO ANUAL	AGUINALDO	PRIMA VACACIONAL	TOTAL ANUAL	TOTAL FINAL
PRESIDENTE	\$90,737.31	\$1,088,847.72	\$89,529.01	\$11,191.13	\$1,189,567.86	\$1,189,567.86
SINDICO	\$68,767.80	\$825,213.60	\$69,024.13	\$8,628.02	\$902,865.75	\$902,865.75
REGIDORES (10)	\$54,849.69	\$658,196.28	\$56,033.89	\$7,004.24	\$721,234.41	\$8,654,812.92*
TESORERO	\$63,514.79	\$762,177.48	\$64,124.12	\$8,015.51	\$834,317.11	\$834,317.11
SRIO AYUNTAMIENTO	\$68,767.80	\$825,213.60	\$69,024.13	\$8,628.02	\$902,865.75	\$902,865.75
CONTRALOR	\$38,430.06	\$461,160.72	\$40,708.91	\$5,088.61	\$506,958.24	\$506,958.24
OFICIAL MAYOR	\$44,593.04	\$535,116.48	\$46,461.02	\$5,807.63	\$587,385.13	\$587,385.13
TOTAL	\$429,660.49	\$5,155,925.88	\$434,905.21	\$54,363.16	\$5,645,194.25	\$13,578,772.76

*El monto destinado a regidores se multiplica por 10 ya que es el número de funcionarios con ese cargo.

En pesos y porcentajes los funcionarios se aumentaron sus ingresos personales anuales por las cantidades siguientes:

AUMENTO DE INGRESOS ANUALES DE 2014 A 2015

FUNCIONARIO	AUMENTO DE INGRESO ANUAL EN PESOS	AUMENTO DE INGRESO ANUAL EN PORCENTAJE
PRESIDENTE	\$11,727.81	12.93%
SINDICO	\$78,355.96	113.94%
REGIDORES	\$71,890.64	131.07%
TESORERO	\$9,807.32	15.44%
SRIO AYUNTAMIENTO	\$78,355.96	113.94%
CONTRALOR	\$102,175.32	265.87%
OFICIAL MAYOR	\$8,533.08	19.14%

Se acompaña como ANEXO TRES el presupuesto de Ingresos y Egresos del Municipio de Pátzcuaro 2014, también disponible en el Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán (CELEM), <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O8789po.pdf>

TERCERO. El municipio tiene un presupuesto total de **\$200,093,489.00** (DOSCIENTOS MILLONES NOVENTA Y TRES MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS 00/100 M.N.)

Del total del presupuesto, la distribución es la siguiente de acuerdo con el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Ayuntamiento 2015:

Destino Del Gasto	Cantidad
SERVICIOS PERSONALES	\$85,704,402.96
SERVICIOS MATERIALES	\$15,543,134.85
SERVICIOS GENERALES	\$22,079,426.97
TOTAL	\$123,326,964.78
PORCENTAJE	61.63%

Estos datos nos arrojan que el ayuntamiento de Pátzcuaro gasta el **61.63%** del total del presupuesto sólo en gasto corriente; es decir, de doscientos millones, solo destina setenta y seis a las necesidades de los ciudadanos, el resto se destina para las necesidades de los funcionarios.

CUARTO. Descaradamente los funcionarios del ayuntamiento se subieron de un año a otro (2014 a 2015) **\$1,151,643.13 (UN MILLÓN CIENTO CINCUENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 13/100 M.N)** solo en los salarios del Síndico, los Regidores, el Secretario del Ayuntamiento y el Contralor, tuvieron un aumento por encima de los 70 setenta mil pesos, (vale la pena aclarar que los salarios del Tesorero, Secretario del Ayuntamiento y el Contralor son aprobados por el Presidente, Síndico y Regidores, quienes son señalados como autoridades responsables).

VI.- DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CUYA VIOLACIÓN SE RECLAMA: Las consagradas en los artículos 14, 16, 17 y 31, fracción IV.

Debo señalar que interpongo este recurso para hacer valer mi derecho humano como contribuyente consagrado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al buen destino del gesto público; derecho que deriva del cumplimiento de mi obligación al contribuir para los gastos públicos, mediante el pago de impuestos. El deber de contribuir es un concepto innato al de ciudadano o gobernado, de donde resulta la relevancia que adquiere el reconocimiento, la defensa y la tutela de los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Por tanto, como ciudadana del Municipio de Pátzcuaro, me indigna que los recursos no se gasten como lo dispone la constitución en su artículo 134, que a la letra dice:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Así pues, no se requiere de mucho análisis para detectar la irregularidad en que ha incurrido el ayuntamiento, afectando los derechos humanos de quienes con esfuerzo contribuimos a las finanzas del municipio. No existe forma de justificar tal aumento salarial que además ha sido año tras año, atentando contra los principios de eficiencia, economía y honradez.

Las autoridades encargadas de elaborar y ejecutar los presupuestos no deben permanecer al margen del respeto y garantía, progresiva, de los derechos humanos de los contribuyentes.

La violación concreta de mi derecho humano como contribuyente consiste en que el destino inadecuado de los recursos públicos (como subirse el salario de manera desproporcionada cada año), reduce la posibilidad de que como ciudadano sea beneficiario del recurso destinado a educación, o a salud o a obra pública, o a programas sociales; en general, a cualquier tipo de servicios que de algún modo retribuya a mi contribución, mas no que el presupuesto lejos de ser mayor el destinado a necesidades sociales, se vaya a la bolsa de los funcionarios municipales, quienes más allá de tener derecho a la libre administración de la hacienda municipal, tienen la obligación de manejar los recursos públicos con responsabilidad y de acuerdo a la capacidad del propio ayuntamiento, no al libre arbitrio, auto asignándose aumentos salariales año con año de forma autoritaria y sin que exista autoridad que haga observaciones, solo porque el municipio es libre.

El presupuesto público debe destinarse esencialmente a las necesidades sociales como una prioridad y no a los aumentos salariales de los funcionarios, quienes además ya contaban con buenos salarios y ya se habían incrementado el sueldo de 2013 a 2014 y de 2012 a 2013, porque además no hay criterio o problemática en sus ingresos que justifique tal alza en sus salarios cada año.

Por tal motivo, suplico conceder el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión solicitados en esta demanda de amparo, para el efecto de que la autoridad responsable se disminuya el salario hasta por el monto aumentado en este año y que no está justificado, con lo que se restituiría a la quejosa en el goce de los derechos humanos que como contribuyente aquí se recaman debido a que la responsable de haberse conducido con legalidad debió respetar los principios de eficiencia y economía.

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Solicito desde este momento que por tratarse de un asunto de interés público, se me conceda la suspensión del acto reclamado, a fin de que los funcionarios señalados como autoridades responsables, se disminuyan el salario hasta por los montos que se tenían autorizados en el 2014; asimismo, disminuyan los salarios de otros funcionarios de confianza del Ayuntamiento como el Tesorero, el Secretario Municipal, el Contralor y el Oficial Mayor, pues todo el dinero que se logre ahorrar en los próximos meses para que sean destinados a otras necesidades de los ciudadanos y no a las bolsas ya llenas de los funcionarios, comenzarán a reparar un poco el daño que se me ha causado a mi derecho humano como contribuyente y a la sociedad en general.

Por lo anteriormente expuesto y fundado.

A USTED C. JUEZ DE DISTRITO, ATENTAMENTE PIDO:

PRIMERO. Me tenga en tiempo y forma presentando demanda de amparo indirecto.

SEGUNDO. Me tenga señalando domicilio para recibir notificaciones en la ciudad de Morelia y autorizando a la persona señalada para tal efecto, con todas las facultades del artículo 12 de la Ley de Amparo.

TERCERO. Me conceda la suspensión del acto reclamado.

CUARTO. Me conceda el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión que aquí se solicita.

Morelia, Michoacán a 14 catorce de julio de 2015 dos mil quince.

ANEXO 3

**ACUERDO DE DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA
DE AMPARO INDIRECTO EMITIDO POR EL JUEZ DE DISTRITO**



El veintisiete de julio de dos mil quince, el secretario da cuenta a la juez dentro del expediente de amparo **674/2015**, con el escrito registrado con el número **16324**. Conste.

Morelia, Michoacán, veintisiete de julio de dos mil quince.

Vista la cuenta precedente, se tiene por recibido el escrito de la quejosa **Araceli Gutiérrez Cortés**, mediante el cual cumple con la prevención realizada en auto de diecisiete de julio actual.

Ahora, de acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Amparo, este órgano jurisdiccional debe examinar, ante todo, el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano.

Analizada íntegramente la demanda de garantías se advierte que la parte quejosa señala como acto reclamado el siguiente:

El presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2015, del Ayuntamiento Pátzcuaro, Michoacán, concretamente el aumento salarial de los integrantes del citado ayuntamiento, contemplado en dicho presupuesto.

Por ser preferente su estudio, este juzgado de Distrito analiza de oficio la procedencia del juicio de amparo, pues conforme a lo previsto por el artículo 62 de la Ley de Amparo, las causas de improcedencia previstas en el artículo 61 del ordenamiento legal invocado, se analizarán de oficio.

Por su parte, el artículo 5, fracción I, primer párrafo, de la misma ley dispone lo siguiente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

1. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico".

Interpretada en sentido contrario dicha disposición, se obtiene que el juicio de amparo será improcedente cuando se advierta que la norma, acto u omisión reclamados no violan los derechos previstos en el artículo 1° de la citada ley y con ello no se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, o cualquier otro acto que se reclame no perjudique a la parte que lo promueve; de ahí que al no corroborarse el agravio personal y directo, el juicio de garantías sería improcedente.

Asimismo, tomando en consideración que la fracción I del artículo 107 Constitucional, exige que el juicio de amparo se siga siempre a instancia de parte agraviada. Al emplear la expresión "agraviada", alude a que, quien promueve un amparo, lo haga porque ha resentido un agravio, y al efecto, dicho numeral literalmente señala:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

1.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera



JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa (...).

Es importante señalar, que el precepto invocado, amplía el carácter de parte agraviada, ya que se otorga a:

- a) Quien aduce ser titular de un derecho;
- b) Quien aduce tener un interés legítimo individual; o
- c) Quien aduce tener un interés colectivo;

Ello siempre y cuando el promovente alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por nuestra Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico que reclama.

Asimismo, el segundo párrafo se dirige expresamente a los actos reclamados provenientes de tribunales judiciales administrativos o del trabajo, pues el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

Ahora, de la demanda de garantías, se advierte que **Araceli Gutiérrez Cortés**, solicita el amparo y la protección de la Justicia Federal contra actos que estima violatorios de las garantías previstas en los artículos 14, 16, 17 y 31 de la Carta Magna, que hace consistir en el **aumento salarial de los integrantes del Ayuntamiento Pátzcuaro, Michoacán,**

contemplado en el presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2015.

Con base en lo anteriormente descrito se demuestra que la parte quejosa carece de legitimación para acudir a esta instancia constitucional, dado que sus afirmaciones no pueden considerarse como una afectación real y actual en su esfera jurídica, ya que aun cuando refiera que con el acto reclamado se le afecte su derecho humano como contribuyente, pues afirma que sus contribuciones no se destinarán al gasto público sino que al aumento de los salarios de los funcionarios que menciona, lo cual de ninguna manera se traduce en un agravio personal y directo.

En tales condiciones, la quejosa **Araceli Gutiérrez Cortés**, no se encuentra legitimada para promover la demanda de amparo, al no corroborarse el agravio personal y directo; por tanto, se acredita plenamente la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5, fracción I, primer párrafo, ambos de la Ley de Amparo, este último aplicado en sentido contrario al carecer de legitimación la promovente.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito XXVII.1o.(VIII Región) J/4, consultable en la página 1807, Libro XIX, tomo III de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril de dos mil trece, materia común, décima época, de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL DE 6 DE JUNIO DE 2011. Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma



publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa."

De igual forma, sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número II. 2o. 214 K de la Octava Época, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, publicada en la página 259, Tomo XIV, Septiembre de 1994, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del contenido siguiente:

"AMPARO. PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA, CASO EN QUE NO SE CUMPLE.

De acuerdo con el principio de instancia de parte agraviada estatuido por los artículos 107, fracción I de la Constitución General de la República y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede ser promovido por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame; y únicamente podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o su defensor. Luego, si la reclamación del quejoso consiste en que no se citó a juicio a una persona que figuró también como parte demandada; ello no le produce ninguna lesión directa a sus intereses jurídicos, pues obviamente es aquel otro individuo quien debe acudir ante las autoridades jurisdiccionales en defensa de sus derechos y no el quejoso".

Es aplicable el criterio transcrito en virtud de que no se contrapone con la actual Ley de Amparo, de conformidad con el

artículo 6° transitorio.

Aunado a lo anterior, este juzgado de Distrito considera actualizada la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, que instituye lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;"

Del citado precepto se obtiene —esencialmente— que el juicio de garantías resulta improcedente, contra normas generales o actos de autoridad, respectos de los cuales no se haya promovido el juicio de amparo dentro de los plazos previstos en la ley, lo que implica el consentimiento tácito de los



actos reclamados para efectos de la procedencia de juicio constitucional.

En relación con lo anterior, el artículo 17 de la Ley de Amparo, señala lo siguiente:

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

De lo anterior se advierte que el término genérico para promover la demanda de garantías es de quince días, salvo que se actualice alguno de los supuestos enunciados en el propio precepto, en cuyo caso habrá que atenderse al plazo específico ahí señalado.

En la especie, como ya se precisó con anterioridad la parte quejosa reclama el presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2015, del Ayuntamiento Pátzcuaro, Michoacán, concretamente el aumento salarial de los

ANEXO 4

**ACUERDO DE DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE
QUEJA PRESENTADO ANTE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL
CONTRIBUYENTE**



EXPEDIENTE: 922-MCH-QR-309-2015
CONTRIBUYENTE: ARACELI GUTIÉRREZ RAMOS
ACUERDO DE DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA

Morelia, Michoacán a 3 de agosto de 2013.

Con fundamento en los artículos 1, 2, 5, fracciones III y XVII, 6, último párrafo, 18, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; artículos 5, Apartado B, fracción IV, incisos a) y b); 5, 1 Apartado B fracción VII, 47, 48, 49, 50 y 51, fracciones IV, XV, XVI, XVIII, XXII, XXIII, XXXIV, XXXVII y XLIV del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2014, vigente a partir del día siguiente de su publicación; artículos 42 segundo párrafo, 43 y 44, fracción I, de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente vigentes, se emite el presente **ACUERDO DE DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA**.

Se da cuenta que el día 16 de julio de 2015, ante esta Delegación en Michoacán de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la C. Araceli Gutiérrez Ramos, por su propio derecho, promovió **QUEJA** en contra de actos atribuidos al H. Ayuntamiento del Municipio de Pátzcuaro, aduciendo fundamentalmente lo siguiente:

- a) Que con fecha 28 de diciembre de 2014, el Ayuntamiento de Pátzcuaro, en sesión ordinaria aprobó su Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2015, el cual fue publicado el 2 de abril del presente año en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, en donde se advierte un aumento en el importe de los sueldos y salarios del personal de la autoridad referida.
- b) Que considera que como contribuyente ha sido vulnerado su derecho humano *al buen destino del gasto público*, toda vez que la C. Araceli Gutiérrez Ramos estima que el aumento del monto de los sueldos y salarios del personal del Ayuntamiento de Pátzcuaro, reduce la posibilidad de que como ciudadana sea beneficiada del recurso destinado a la educación, a la salud, obrar pública o programas sociales.
- c) Qué aún y cuando los municipios poseen de libertad para decidir en que se destina su presupuesto, considera que dicho presupuesto debería destinarse esencialmente a las necesidades sociales como una prioridad y no a los aumentos salariales de los funcionarios.

Visto lo anterior y previo el análisis de las manifestaciones vertidas por el quejoso en su solicitud, así como de las documentales anexas a la misma, se concluye que en relación a lo expuesto, el presente **PROCEDIMIENTO DE QUEJA ES IMPROCEDENTE**, de conformidad con lo siguiente:

- a) Que la hoy quejosa en el escrito de mérito plantea una pretensión la cual no es competencia de esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en términos del artículo 43, fracción II, de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, toda vez que solicita "(...) *se aperciba a los funcionarios del Ayuntamiento de Pátzcuaro para que se disminuyan los salarios (...)*".

Lo anterior, ya que corresponde a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente como organismo público, descentralizado, no sectorizado, conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de **las autoridades fiscales federales, incluyendo en éstas las autoridades fiscales coordinadas y organismos fiscales autónomos**, por presuntas violaciones a sus derechos, atendiendo a lo establecido en el artículo 2, 4, 5, fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como el artículo 2, fracción VII, de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Por lo expuesto se **ACUERDA**:

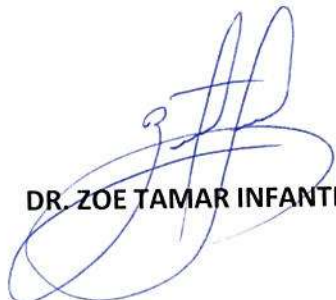
PRIMERO.- SE DESECHA por improcedente la queja promovida por la **C. ARACELI GUTIÉRREZ RAMOS**, en razón de las consideraciones expresadas en el presente Acuerdo.

SEGUNDO.- TÚRNESE copia de la constancias que integran el expediente al Área de Asesoría y Orientación, toda vez que los actos de que se duele la quejosa son objeto de los servicios de dicha unidad.

TERCERO.- ARCHÍVESE el presente expediente como **ASUNTO TOTALMENTE CERRADO**.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE EL PRESENTE ACUERDO POR CORREO ELECTRÓNICO A LA QUEJOSA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, fracciones IV, V y VI, 18 fracción I, y 19, de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2014 y **PUBLÍQUESE** en el boletín electrónico de esta Procuraduría.

Así lo proveyó y firma el presente acuerdo el **DR. ZOE TAMAR INFANTE JIMÉNEZ**, Delegado en Michoacán de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.


DR. ZOE TAMAR INFANTE JIMÉNEZ.

SLRR*jraa

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- BARREIRO, Clara. *Derechos Humanos*, Barcelona, Salvat Editores, 1981.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1973.
- CARBONELL, Miguel, *Derechos Fundamentales y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- ESPRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, UNAM, 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “*Las Reformas Constitucionales Mexicanas de Junio de 2011 y sus efectos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derechos procesal constitucional, en, Ferrer Macgregor, E., (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, D.F., Ed. Porrúa, 4ª ed., 2003, t. I.
- GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1940.
- GARCÍA Sánchez, José, *El Municipio sus Relaciones con la Federación*, México, Porrúa, 1985.
- HERNÁNDEZ Gaona, Pedro E., *Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- LADRÓN DE GUERAVA, Diana Bernal, *El reconocimiento y tutela de los derechos humanos de los contribuyentes*, en *Derecho Humanos de los Contribuyentes*, Gabriela Ríos Granados (Coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014.
-

- LÓPEZ García, Marcial, La Autonomía Municipal, en Fernández Ruíz Jorge (Coord.), *El Régimen Jurídico Municipal*, México, Porrúa, 2003
- LÓPEZ Sosa, Eduardo, *Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano*, México, UAEM, Facultad de Derecho, 1984.
- MARÍA Hernández, Antonio, *Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- NAVA Oteo, Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España en 1808*. México, Secretaría de Educación Pública, 1963.
- OCHOA Campos, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, México, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981.
- OCHOA Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000.
- OLIVARES Vionet, Raúl, "El municipio. Antecedentes Prehispánicos", en Valencia Carmona Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el Mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- PANTOJA Morán, David y García Laguardia, Jorge Mario. *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
- QUINTANA Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 3ra ed., México, Porrúa, 1994.
- RENDÓN Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- ROBLES Martínez Reynaldo, *El Municipio*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.
- ROSAS Aniceto, Roberto Santillán, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*, México D.F., Escuela Nacional de Economía, 1962.
- RUIZ Massieu, José Francisco, "El Municipio en la Carta de Querétaro", en Andrade, Barajas, Barquín y otros (Coords.), *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- SCHULZ Fritz, *Principios del Derecho Romano*, 2ª ed., España, Civitas, 2000.
- Secretaría de Finanzas y Administración Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, *Acuerdo que Establece el Clasificador por Objeto del Gasto que deben de Aplicar los Entes Públicos en el Estado de Michoacán*, Periódico Oficial del Estado de Michoacán, sexta sección, tomo CLV, número 56,

Morelia, Michoacán., martes 6 de noviembre del 2012.

TERÁN Enríquez Adriana, “Célula Básica de las Organizaciones Políticas”, en Valencia Carmona Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la 2005.

TITO Livio, *Desde la Fundación de Roma*, en Agustín Millares Carlo (comp.), Libros I y II, México, UNAM, 1998.

TORRES Estrada, Pedro, *La Autonomía Municipal y su Garantía Directa de Protección*, Constitucional de España y México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

WILHELMI, Marco Aparicio y Pisarello, Gerardo, Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas, en *los derechos humanos en el siglo xxi: continuidad y cambios*, Jordi Bonet I Pérez (Coord.), España, Ed. Huygens 2008.

Bibliografía electrónica

ARAGÓN Salcido, María Inés, Autonomía Política. “La Función Legislativa del Ayuntamiento en México”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, consultado el 13/02/13, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/1.pdf>.

ARNAÍZ Amigo, Aurora, “Antecedentes del Municipio Libre Mexicano”, *Revista de estudios jurídicos*, número 2016, México, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, noviembre /diciembre 1977, consultado el 20 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=592&IDA=9578>.

FLORES Contreras, Crescencio, “Forma de Gobierno Municipal en México, caso Sinaloa”, en Valencia Carmona, Salvador (Coord.), *El Municipio en México y en el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, consultado el 18

de mayo de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/39.pdf>.

GALINDO, Zamudio, Dora Luz, *El Municipio*, Universidad de la Américas Puebla (UDLAP), México colección de tesis digitales, 2006, consultado el 18/11/13, disponible en biblioteca digital, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/galindo_z_dl/capitulo_1.html.

GONZÁLEZ Minchaca, Damaris, “El municipio en México”, en *República Jurídica Administrativa. Revista de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano*. Número 3 Enero – Junio, Año 2011, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, consultado el 19 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art2.pdf>.

LIONS, Monique, “Los Derechos Humanos en la Historia y en la Doctrina”, en Cassin, Alcalá-Zamora, Spolansky y otros (Coords), *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, consultado el 23 de junio de 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/848/22.pdf>.

MARÍA Hernández, Antonio, *El municipio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado el 10 de noviembre de 2013, sitio. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1099>.

MARVÁN Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, t. I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, s.f., consultado el 18 de mayo de 2014, disponible en: http://www.alfonsozambrano.com/nueva_doctrina/23102011/ndp-diario_debates_mexico.pdf.

PARDO Rebolledo, Jorge Mario, “El caso Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, consultado el 27 de junio de 2015, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2012/pr/pr22.pdf>.

- POSADA, Adolfo, *Conceptos municipalistas de la vida local*, Madrid, IEAL, 1979.
Consultado en: <http://www.municipium.cl/Pensamiento/quees.html>, consultado el 10 de noviembre de 2013.
- RÍOS Granados, Gabriela, *Derechos humanos de los contribuyentes a la luz del Artículo 31 fracción IV Constitucional y de las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, consultado el 18 de junio de 2015, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/40.pdf>.
- RUEDA Olmos, Víctor Hugo, *El Desarrollo del Municipio en México y su conformación en Guanajuato*, s.f., México, Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 9, otoño 2008, consultado el 24 de octubre de 2014, disponible en: http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf.
- SOLÍS Acero, Felipe, “La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1982, consultado el 15 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb4.pdf>.
- SOLÍS García, Bertha, “Evolución de los Derechos Humanos”, en Moreno Bonet, Margarita y Álvarez de Lara (Coord.), Rosa María, *El estado Laico y los derechos humanos en México, 1810-2010*, t. 1, México, UNAM, consultado el 20 de junio de 2015, disponible en Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/9.pdf>.
- VALENCIA Carmona, Salvador, “*Constitución, Municipio y Reforma*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.f., consultado el 19 de mayo de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/30.pdf>.
- VALLARTA Plata, José Guillermo, “El Municipio en México”, en Serna de la Garza, José María (Coord.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, consultado el 05 de diciembre de 2013, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=348>.

Documentos oficiales electrónicos

BANDO DE MIGUEL HIDALGO DECLARANDO LA LIBERTAD DE LOS ESCLAVOS, del 06 de diciembre de 1810, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en:
http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1810_115/Bando_de_Miguel_Hidalgo_declarando_la_libertad_de_los_esclavos.shtml.

BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, decretos 15 de junio de 1843, sancionadas por Antonio López de Santa Ana y elaboradas por la Junta Nacional Legislativa, consultado el 25 de junio de 2015, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Decreto de 4 de octubre de 1824, consultada el 25 de junio de 2015, en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, por Fernando VII, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en http://www.constitucion1812.org/documentos/cons_1812.pdf.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857, decreto de 12 de febrero de 1857, por Ignacio Comonfort, consultada el 27 de junio de 2015, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Carlos Salinas de Gortari, Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, que reforma la del 05 de febrero de 1857, promulgada por Venustiano Carranza el 05 de febrero de 1917, consultada el 20 de junio de 2015, disponible en: <http://constitucion1917.gob.mx/>.

DECRETO que reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, de la Constitución.

DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, México 1917, t. II., consultado el 18 de mayo de 2014, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/771/17.pdf>.

LEYES CONSTITUCIONALES, 29 de diciembre de 1836, consultada el 25 de junio de 2015, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf.

SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN DE JOSÉ MARÍA MORELOS, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Sentimientos_de_la_naci_n_de_Jos_Mar_a_Morelos_145.shtml.

Páginas institucionales

CATALOGO ELECTRÓNICO DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Presupuestos de ingresos y egresos de los municipios del estado de Michoacán, administraciones 2006, 2010 y 2004, todos disponibles en:

http://celem.michoacan.gob.mx/celem/publico/lst_todas_las_leyes.jsp?p_pagina=93&tipo_ordenamiento=todosordenamientos&p_ambito=estatal&columna_ordenada=nombre&p_ascdes=ASC&p_estatus=vigente&p_filtro=.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DERECHO ESTATAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS (CEDEM), “El Municipio”, consultado el 10/11/13, <http://cedem.unach.mx/pdf/J11.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “¿Qué son los derechos humanos?”, página web Institucional, s.f., consultado el 20 de junio de 2015, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, *Cultura Contributiva en Derechos Humanos del Contribuyente consagrados en la Constitución*, número VII, Gobierno de la República, p. 16, consultado el 20 de junio de 2015, en <http://www.prodecon.gob.mx/portal/libros/cclibros/pdf/cc7.pdf>.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Épocas Novena y Décima, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/semanarioauto.aspx>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, consultado el 25 de junio de 2015, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

Legislación

CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 29 de diciembre de 2011, tercera sección, tomo: cliii, número: 33.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Federación, 05 de diciembre de 2014, tomo: clii, número 63, sexta sección.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 9 de diciembre de 2013, tomo: clviii, número: 40, décima quinta sección.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 28 de diciembre de 2012, tomo: clv, número: 94, décima quinta sección.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 21 de noviembre del 2007, tomo: cxlii, núm. 75.

LEY DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 21 de noviembre de 2007, decreto legislativo núm., 247, tomo cxlii, número 75.

LEY DE RESPONSABILIDADES Y REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y SUS MUNICIPIOS, texto original, ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el 14 de octubre de 2014, tomo: clx, número: 54, sexta sección.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de diciembre de 2012, tomo: clv, número: 84, novena sección.