



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**Creación de la Tesorería Municipal para El Municipio
de Tulum Quintana Roo**

**TESIS
Para obtener el grado de
MAESTRO EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**Presenta
Haydeé Nazire Pastrana Sánchez**

**Director de Tesis
Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez**

Chetumal, Quintana Roo, México, septiembre de 2013.





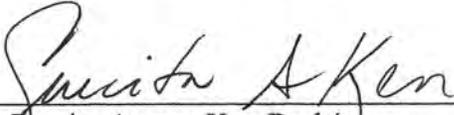
UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

MAESTRA EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COMITÉ DE TESIS

Director: 
Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

Asesor : 
Dr. Jesus Salvador Ramos Tescum

Asesor:: 
M.C. Andrés Miguel Alcocer Verde

Chetumal, Quintana Roo, México, Septiembre de 2013.



DEDICATORIA

Agradezco a Dios, a toda mi familia. A mis Maestros y Doctores que compartieron sus conocimientos e impulsaron durante este proyecto que sin el aliento y apoyo de cada uno de ellos no hubieran hecho posible la finalización de este trabajo. Especialmente a la Dra. Crucita Ken.

ÍNDICE	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I EL MUNICIPIO MEXICANO, SU AUTONOMÍA Y SUS FUNCIONES BÁSICAS.	7
1.1 El Marco Teórico-Legal del Municipio Mexicano.	7
1.2 La Autonomía del Municipio Mexicano.	12
1.3 Las Funciones Básicas.	16
1.3.1 La Hacienda Pública Municipal.	22
1.3.2 Las Principales Fases del Proceso Hacendario.	28
CAPÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL EN EL NACIENTE MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO EN EL AÑO 2008.	34
2.1 Creación del municipio.	34
2.2 Estructura del nuevo municipio.	41
2.3 Establecimiento del modelo de la Tesorería Municipal de Tulum.	47
2.4 La función de la tesorería dentro de la estructura municipal de Tulum.	56
CAPÍTULO III EVOLUCIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, SU ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA	70
3.1. Evolución de la Tesorería Municipal de Tulum.	70
3.2. Metodología de Cálculo de la Estimación de Ingresos del Municipio de Tulum.	75
3.2.1. Metodología de Cálculo de los Ingresos Propios.	75
3.2.2. Ingresos de la Zona Federal Marítimo y Terrestre.	77
3.2.3. Estimación de Ingresos 2009	78
3.3. Atribuciones en Materia Hacendaria del Municipio de Tulum.	80
3.3.1. Alcances de la Tesorería Municipal de Tulum.	83
3.3.2. Funciones de la Tesorería Municipal de Tulum.	93
3.4. Estrategias para el Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal de Tulum.	95
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	108
ANEXOS	112

ÍNDICE DE TABLAS

No.	Tabla	Página
1	Diagnóstico de la Tesorería Municipal 2008.	58
2	Cálculo de la Estacionalidad.	76
3	Regla de Proporción para cálculo de Impuesto Predial.	76
4	Estimación de Recaudación de ZOFEMAT.	78
5	Resumen de Ingresos Estimados 2009.	79
6	Servicios Catastrales Otorgados 2008.	89
7	Licencias de Funcionamiento 2008.	91
8	Actividades de Verificación y Cobranza 2008.	92

ÍNDICE DE FIGURAS

No.	Figura	Página
1	Las Fases del Proceso Hacendario.	29
2	Elementos que Integran el Patrimonio Municipal.	32
3	Resumen de las Actividades Económicas en el Municipio de Tulum 2008 – 2009.	38
4	Dinámica Poblacional de las Comunidades de la Región 2008-2009.	40
5	Sistema de Cobro y Emisión de Recibos.	52
6	Organigrama de la Tesorería Municipal.	53
7	Sistema de Ingresos Municipal (SIM).	72

ÍNDICE DE ANEXOS

No.	Anexo	Página
1	Noticia Periódico Novedades de Quintana Roo miércoles 23 de julio del 2008.	112
2	Estados Financieros del Período Comprendido del 10 de junio al 31 de diciembre 2008.	113
3	Balance General al 31 de marzo del 2009.	115
4	Ejemplos de Reportes Emitidos por el SIM.	116
5	Documento de Presentación del Programa Operativo Anual (POA) 2009.	118

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, México, la administración pública necesita desarrollarse mucho más; las tareas, oficios, cargas de trabajo y obligaciones de quienes trabajan en el sector público deberían enfocarse a asumir sus compromisos para que sus logros se traduzcan en políticas públicas satisfactorias con impacto social en sus diferentes ámbitos, ya sea nacional, regional, estatal o local.

Existen diferentes perspectivas en los diferentes ámbitos de gobierno, el centralismo y la descentralización administrativa en México es prácticamente un tema en proceso de madures; resultados de inequidades y desequilibrios en el desarrollo de los pueblos que todavía son características resultantes de los gobiernos y sus actuaciones.

El avance del reconocimiento de las localidades es internacional, la autonomía municipal es un derecho que debe estar garantizado en la Constitución, tal como sucede en México, país democrático; esto debe garantizar y permitir que se otorgue el valor correspondiente al desempeño y a la participación tan importante de los municipios.

Quintana Roo, uno de los estados más jóvenes del país, con municipios nacientes, también tiene un gran camino por recorrer para poder responder a los retos y procesos del desarrollo con planes, proyectos y actuaciones permeados con sus ciudadanos.

Las respuestas a los ciudadanos, derivadas de la toma de decisiones deben ser transparentes y responsables. Los pueblos siempre tienen una evolución histórica que conlleva una importancia, un significado, un contenido y características propias, pero todo debe tener un orden.

Un ejemplo de un municipio naciente en Quintana Roo es cuando se crea el Municipio de Tulum a través de un Decreto de la Honorable XI Legislatura del Estado. Esto significa principalmente que debe gobernarse por sí mismo, ser autónomo y responsabilizarse de su Hacienda Pública Municipal.

En este trabajo se plasma también experiencia laboral en la Tesorería de Tulum del período correspondiente al Consejo Municipal 2008-2009 y el proceso realizado en su momento, de analizar, diseñar e implantar una Tesorería Municipal, como herramienta fundamental y como parte de la organización del nuevo municipio, misma que contó con una estructura adaptada a la realidad del territorio y a los ciudadanos, incluyendo en sus labores la transparencia y rendición de cuentas, respetando, por supuesto, los ordenamientos legales pertinentes. Actualmente una tesorería municipal si trabajara como una gran caja administradora solamente de ingreso y gasto no estaría reflejando la realidad del manejo de la hacienda pública municipal, mucho menos de un municipio moderno y naciente como Tulum.

En el marco legal y de la gestión pública debe haber una prioridad de control y de rendición de cuentas finalmente, que implica todo un proceso de administración pública responsable y acorde a los tiempos modernos, incluyendo procesos de innovación y fortalecimiento tecnológico.

Plasmar resultados en una tesorería significa finalmente tener una cuenta pública. Al iniciar prácticamente de ceros la concientización y capacitación de los servidores públicos involucrados resulta esencial para un buen desempeño como servidores públicos y profesionistas dentro de la administración.

Las decisiones políticas, como crear un municipio, resultarían estériles sino se vincularan los procesos administrativos con planes de trabajo, con programas y resultados y sobre todo con acercamiento a la ciudadanía; quienes finalmente esperan beneficios y merecen retroalimentación de las acciones del gobierno y de sus servidores públicos.

La intención de ésta investigación es obtener un documento que plantee el caso particular de la implementación de la tesorería municipal de Tulum, partiendo de un diagnóstico inicial, el ambiente interno y externo, su procesos, su creación, su estructura y evolución para establecerse como tal y ser la institución responsable del manejo adecuado de la hacienda pública municipal para poder hacer frente a necesidades y condiciones que cumplan atendiendo a la población. El objetivo principal de este informe de investigación es aplicar los conceptos de Municipio y su Hacienda Pública Municipal en la Creación de la Tesorería Municipal de Tulum, su evolución, alcances y sus funciones.

Tomando en consideración como objetivos específicos los siguientes: estudiar el marco teórico y legal del Municipio, su Autonomía y la Autonomía de la Hacienda Pública Municipal; analizar las funciones y estructuras básicas para establecer el modelo a desarrollar para la Tesorería Municipal de Tulum; establecer y determinar ajustes necesarios para Tesorería Tulum, a partir del modelo inicial, prevaleciendo las necesidades primordiales bajo la premisa de la situación local; reforzar, dentro del enfoque de la Administración de la Hacienda Pública Municipal, la evolución de la Tesorería Municipal; y proponer estrategias para operación de la Hacienda Pública Municipal.

En este informe se incluirá en el marco de referencia del municipio lo que determina el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el municipio es Libre, que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, así como también puntualiza que los municipios administrarán

libremente su hacienda. Es decir, los municipios tienen la facultad Constitucional de administrar libremente su Hacienda Pública.

En el ámbito del Gobierno Municipal para que se integre su hacienda y se haga llegar de recursos, es primordial conocer la normatividad jurídica que regula la hacienda pública municipal. La mayoría de las veces los servidores públicos desconocen la normatividad jurídica, dando como resultado procedimientos deficientes o escasos rendimientos tributarios en menoscabo del municipio.

Existen situaciones que se dan en la realidad y son razones que influyen mucho en el quehacer municipal, como el corto tiempo de las administraciones municipales, que son de tres años. Por otra parte cuando inician las administraciones municipales se encuentran con un cúmulo de actividades operativas, generalmente para atención inmediata. Al no existir continuidad, a falta o deficiencia de una planeación, el tiempo es insuficiente para realizar algún análisis de normatividad y diseñar un plan de acción acorde a normatividad y a la realidad del municipio.

Solidaridad, municipio del que se desprendía Tulum, cooperó y apoyó ampliamente en el proceso de transición para que el nuevo municipio tuviera los elementos necesarios para su operación, sobre todo en materia hacendaria; para que estuviera estructurada y en operación la tesorería municipal y así cuando llegara el momento de ser gobernado por su primer Honorable Ayuntamiento Constitucionalmente electo, contara con su hacienda pública.

Lo dicho llama la atención, ya que muchas veces en transmisiones de una administración a otra se omiten aspectos normativos básicos, incluso en materia hacendaria, con un gran riesgo para las autoridades de actuar fuera del rango permitido o incurrir en alguna responsabilidad como funcionario público. Aunque en caso de omitirse, no exime al

administrador o funcionario público de responsabilidad legal porque en toda labor a desempeñar hay que saber o aprender el marco legal vigente para poder aplicarlo.

Incluye en forma breve los antecedentes y el contexto de cuando se creó el municipio de Tulum, Quintana Roo y por ende la implementación de su tesorería. Contempla aspectos generales de la normatividad respectiva y aspectos en materia hacendaria como son ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública municipal.

Inicia el trabajo con un breve apartado dedicado a la institución del municipio, considerando su marco teórico-legal; sus funciones básicas, entre las cuales está la administración de su patrimonio, incluyendo la organización del municipio.

Existen elementos indispensables que son el sentido de la existencia de la hacienda pública municipal como son los ingresos y los gastos locales; pero la administración hacendaria es un todo, integrada por diversas actividades que se complementan entre sí aunque se realicen y controlen de diferente forma.

Incorpora el marco conceptual de la hacienda pública municipal, su integración, considerándola como un proceso hacendario dentro de un marco de derecho, haciendo referencias a limitaciones que se dieron en el mismo proceso. Esto significó, por ejemplo, cambios inminentes en el actuar de las personas que se sumaron a la labor, incluyendo introducción de la tecnología en el desarrollo de sus labores diarias.

La creación de la tesorería y su evolución en este corto período compartida a través de este trabajo no significa que sea fórmula ni receta para nadie. Los funcionarios públicos deben ampliar su perspectiva de ver las cosas, su capacidad de análisis y conocimientos. Una práctica que sería sana y que no se acostumbra mucho sería dejar documentadas las acciones de administración pública de los servidores públicos que podría ser de utilidad y dar pauta a una generación de nuevas y mejores ideas. Así también este informe puede

servir para tomar aspectos vigentes en la práctica que de ser replanteados y mejorados por autoridades en funciones resultaría benéfico en el ámbito de la administración pública y mucho más para los ciudadanos.

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO MEXICANO, SU AUTONOMÍA Y SUS FUNCIONES BÁSICAS.

En este primer capítulo se plasman los antecedentes del Municipio en México, incluyendo su marco teórico-legal; su autonomía municipal y su autonomía financiera; incluyendo que se entiende por hacienda municipal, su marco conceptual, la descripción de cómo se integra, visualizando el proceso hacendario con las fases que la conforman.

1.1 EL MARCO TEÓRICO-LEGAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Remontándonos a tiempos de la conquista española, en México existían varios grupos indígenas con diferentes grados de desarrollo, diferentes lenguas, por supuesto cada uno de ellos con características propias. Algunos con estilo de vida sedentario, otros eran nómadas.

Hacia el año 1500 existían poderosos estados en el centro de México, uno era el Azteca, que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representante para cobrar el tributo. Aztecas y Mayas han sido reconocidos por historiadores como los pueblos más desarrollados culturalmente y estos pueblos son el origen más remoto del municipio Mexicano (Casillas, 1994).

A los Mayas se les atribuye que lograron tener sistema de ciudades con sistemas de administración de gobierno y que contaban con la participación de la población incluso en el aspecto tributario. A los Aztecas les atribuyen una gran organización de distribución de tierras de manera ordenada, que finalmente resultaba en pagos de tributos de las comunidades a sus gobernantes, quienes disponían de ellos para gastos de guerra o gastos para su templo por ejemplo, pero en general sus aportaciones eran para los gastos de su clan.

El Estado Azteca se hacía del tributo, apropiándose del producto y trabajo indígena, sin alterar la organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades. El Calpulli era una grupo base de su sociedad con un territorio asignado a toda esa comunidad, tenía su propio gobierno, un consejo de ancianos que designaba los funcionarios del Calpulli, comunidad de familias; esos funcionarios administraban la ciudad, organizaban el trabajo, distribuían los productos, administraban el régimen comunal agrario, mantenían el orden e impartición de justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Aparte era la actividad del jefe militar o Tecuhtli, quien adiestraba jóvenes y direccionaba tropas en la guerra (Semo, 1979).

La llegada de los españoles cambio la vida y organización socio-política de México al imponer sus formas de gobierno. El Municipio que se trasplanta de España, traía tres corrientes consigo, el Concilium Visigótico, el régimen edilicio Romano y la Árabe con la figura del Alcalde. Estudiosos del tema dicen también que el municipio español con cabildos administradores que llegó a nuestras tierras no era el de las comunas españolas, sino uno más centralizado y dependiente de la corona (Casillas, 1994).

La recaudación y tributos de los cabildos indígenas era entregada a los españoles. El municipio colonial subsistió hasta después de la etapa insurgente, cuando la Corona española reorganizó sus estructuras centrales de gobierno virreinal, con consecuencias de aumentos de tributos e impuestos. Aún después de 1810 se conservaron ejerciendo el Virrey más centralismo, siendo las regiones más pobres las más explotadas. Los Ayuntamientos de las ciudades, dicen los historiadores, se dedicaban a mejorarlas y que hubiera más desarrollo en ellas; los ayuntamientos en zonas rurales eran solamente como policías.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de Septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios; a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica del gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera (Casillas, 1994).

Los ciudadanos designaban a sus electores y estos elegían a quienes formarían parte de su ayuntamiento. Los ayuntamientos respondían ante las diputaciones provinciales y presentaban cuenta anual. La Constitución de Cádiz definió las figuras políticas y administrativas de los ayuntamientos que prevalecieron incluso después de la Constitución de 1824.

En la Constitución de 1857 ya se menciona asignarle rentas a los municipios para atención de sus asuntos locales, es decir, se le otorga una especie de independencia económica. También asigna a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos de la federación, de los estados y de los municipios. En 1865, Maximiliano, por mandato dividió al país en departamentos, estos en distritos y estos últimos en municipios.

En este período imperial se emitió la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los ayuntamientos sus rentas y pensiones de agua, rentas de terrenos sin desamortizar, los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda la especie pertenecientes a los municipios. Más un derecho adicional de 20% sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general, y su recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones de alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos los efectuaba la oficina denominada "Administración de Propios" (Casillas, 1994).

Con Porfirio Díaz, recrudescen el centralismo y acaba prácticamente con los municipios, porque los subordina a los prefectos políticos; quienes tenían personalidad de gobierno y control de los municipios, figura superior a los ayuntamientos. Quedaron los municipios como la estructura política y económica de última jerarquía del país. Los prefectos a su vez dependían de un jefe político, quien aparte de ser jefe del distrito, figura desde de la Constitución de Cádiz, era jefe de todos los ayuntamientos en su geografía. A todas luces un exceso de centralismo sumado a los excesos de los gobernantes y otras circunstancias llevan al país a una revolución. Durante la Revolución desaparecieron esas jefaturas políticas.

En 1917 el Congreso Constituyente de México da vida al Municipio Libre en el Artículo 115 de la Constitución, en 1983 se le otorgan mayores atribuciones, tanto en el ámbito político como en el ámbito administrativo y financiero. Y es hasta la modificación del Artículo 115 Constitucional en diciembre de 1999 cuando se da reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de Gobierno.

El Artículo 115 Constitucional establece un esquema republicano, representativo y popular donde los municipios son parte integrante de los Estados libres y soberanos, para su régimen interior, como parte también del pacto federal, donde los municipios también adoptan la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, libres política y administrativamente.

Lo anterior conforme a una serie de bases señaladas en el mismo Artículo, entre ellas, que será Gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Una elección popular directa representa una toma de decisión pública de los ciudadanos.

Los economistas han incursionado en el estudio de la toma de decisión pública y le han dado el nombre de elección pública, lo cual es la aplicación del concepto de maximización entre los distintos grupos de interés, asumiendo que los participantes son racionales, y cómo la contraposición de éstos lleva a la toma de decisiones, en donde el que tiene mayor poder de negociación es el que más influye (Ken, 2010).

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio. También define las funciones y servicios públicos que estarán a cargo del Municipio y señala que los municipios administrarán libremente su hacienda.

Aunque existen opiniones diversas, observando ésta modificación, del 115 Constitucional, resulta benéfica para los municipios, porque se observa un avance para el municipio como institución, para los ciudadanos y para el mismo Estado mexicano.

En el ámbito local es donde los administradores públicos están más cercanos a las necesidades de los ciudadanos quienes empujan al desarrollo de su mismo municipio

induciendo naturalmente el desarrollo endógeno de este.

El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades para su desarrollo endógeno. El cambio institucional se entiende como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica. En general, el instrumento jurídico es otro elemento importante en el desarrollo, en la medida que le brinda dirección a la actuación pública (Ken, 2010).

1.2. La Autonomía del Municipio Mexicano

Las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impulsan hacia un reacomodo inminente de las estructuras nacionales e internacionales. En este escenario las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad (Cabrero, 1996).

En el contexto del escenario mundial, la evolución y transición, aún en contra de las decisiones centralistas que retienen el poder y han sido la causa de desequilibrios regionales, minimizando la personalidad de las localidades y las regiones, manteniéndolas hasta al mínimo en una estructura vertical, han tenido que avanzar para dar paso a redistribuciones de recursos y de poder. Esto es a lo que Cabrero llama esencia de un proceso descentralizador.

En México se han dado procesos de descentralización desde hace varios años siguiendo tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y

fomentar el desarrollo regional (Cabrerero, 1996).

La reforma al 115 Constitucional tuvo como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos para que pudiesen atender los servicios públicos que les correspondían y fortalecer su independencia política (Cabrerero, 1996). Delimitó también administrativamente a los municipios en cuanto a los servicios que tenían que hacerse cargo y en lo económico los rubros a favor de las haciendas municipales.

El panorama mexicano, de descentralización en diferentes grados pero siempre dependiente de la federación y a razón del gobierno federal. El Municipio sigue dependiendo de la federación, unos más y otros menos, debido al sistema fiscal mexicano que está centralizado. Esto ocasiona que no haya una autonomía financiera municipal que por ende frena muchas decisiones que se pudieran tomar desde lo local y no se hace por estar supeditados al sistema fiscal mexicano.

México es formalmente un sistema federal, pero en la práctica es un sistema presidencialista altamente centralizado (Schmidt, 1997). La toma de decisiones centralizadas dan control y esa forma de pensar que se refleja en el actuar de los gobiernos ha prevalecido a través de los años hasta la actualidad. Tanto gobernados como gobernantes deberían poder influir o tomar decisiones propias, sin embargo los gobernantes están sujetos a cuestiones más de peso político, que de otra índole, por el centralismo existente y los ciudadanos por lo tanto también están restringidos en su participación. Y como dice Schmidt (1997) la centralización del aparato político se ha acompañado del control financiero.

En relación al párrafo anterior se infiere que falta mucho camino por recorrer en lo local, el

tema de descentralización brevemente planteado es necesario en este apartado de la autonomía municipal porque precisamente es uno de los puntos que causa mayor controversia y cuestionamiento acerca de la autonomía de los municipios.

Considerando al municipio como el primer ente político con autonomía y facultades propias, otorgadas por la Constitución, se observa que a pesar de esto, la autonomía municipal sigue enfrentándose a resistencias y obstáculos por parte de autoridades de los ámbitos federales y estatales, posiblemente influenciados por un centralismo tradicional de esas esferas de gobierno.

La autonomía municipal se ha consagrado internacionalmente, en los últimos años, como un derecho fundamental que debe ser garantizado por toda Constitución. Esto no ha sido más que el reconocimiento a la labor e importante rol que desempeñan las municipalidades en la organización de los estados democráticos (Villagrán, 2011).

Autonomía proviene de los vocablos griegos autos, que significa por sí mismo, y de nomos, que significa ley. Es decir darse por sí mismo su Ley. En la antigua Grecia era utilizada para toda ciudad que se gobernaba por si misma por sus propias leyes. También utilizada como sinónimo de independencia.

El Diccionario de la Real Academia Española define autonomía como la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio. Desde el momento de existir institucionalmente un municipio, cuenta con una estructura propia, con un carácter propio y con aptitud de manejarse por sí mismo de manera firme y consistente, que puede regularse por sí mismo, entendiéndose con esto que

posee autonomía.

Reconocidos estudiosos de lo municipal consideran que en ese campo un tema siempre en discusión es la autonomía del Municipio. Difiere a través de la historia, en la práctica, en el discurso de los políticos. Es de llamar la atención que hasta la Corona Española haya otorgado cierta autonomía a municipios en territorio de tierras conquistadas desde su punto de vista e intereses, pero actualmente sigue prevaleciendo la incertidumbre para las municipalidades en relación a ejercer su autonomía al estar atados a voluntades de otros poderes y ámbitos gubernamentales principalmente por la vía presupuestal.

En cuanto a su autonomía, los municipios han avanzado también, de ser entes meramente administrativos a realizar actividades legislativas propias a través de sus cabildos, creando su estatus jurídico, estableciendo normatividad y reglamentaciones adecuadas a su realidad; han caminado dentro de un marco jurídico establecido por los estados y la federación hacia un desenvolvimiento jurídico y político suyo, respetando los ámbitos de gestión. Los municipios pueden presentar iniciativas de leyes ante el Congreso, por ejemplo, cada año presentan su iniciativa de Ley de Ingresos. El cabildo tiene la exclusividad de aprobación del presupuesto de egresos del municipio y el ejercicio directo de los recursos de su hacienda municipal.

A partir de los estudiosos de este tema, nos induce a ver la Autonomía Municipal como 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 (Fernández,2001).

A pesar del centralismo y su presencia aún en nuestro país, es de llamar mucho la atención cuando el municipio fue respetado y tomado en cuenta por las autoridades centrales durante el virreinato, tenían un gran respeto por la autonomía municipal y lo dictado por la Constitución. Había una visión de las riquezas que poseían las localidades que enriquecían al virreinato. Las modificaciones al artículo 115 Constitucional al pasar de los años han dado impulso a la autonomía municipal, es importante decirlo, ya que han ido definiendo y clarificando tanto las facultades correspondientes al municipio como su campo de acción.

Por lo tanto, poco a poco ha ido recuperando el municipio su autonomía exigiendo y alzando la voz reclamando lo que merece y necesita otorgado por derecho. Incluso si la autonomía del municipio es vulnerada, el municipio puede llegar hasta interponer controversia constitucional. En el contexto del Artículo 115 Constitucional, la autonomía del municipio mexicano, se interpreta como tal, a partir de saber que el ejercicio de la política, está a cargo de sus propias autoridades y de sus propios ordenamientos normativos ; tiene autonomía jurídica porque tiene personalidad jurídica propia; tiene autonomía financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; tiene autonomía administrativa, al tener estructura y funciones administrativas propias; y autonomía de gestión, por estar en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

1.3. Las Funciones Básicas del Municipio Mexicano

El Municipio necesita cubrir las necesidades de sus ciudadanos. Investigadores del

tema hablan que desde su inicio el hombre necesito reunirse en grupos, que cubrían cierta extensión de territorio conceptualizando de esta forma la esencia social de los inicios del municipio; por otra parte otros hablan del municipio creado a partir de una normatividad, con leyes dictadas por el Estado organizado y representado por una institución con personalidad jurídica.

Así como no podría ser separado el ingreso del gasto, tampoco se podría separar el carácter legal y el carácter social del municipio. En base a esto, sí el municipio es una institución social, también lo debe ser la administración de su hacienda pública. Visualizando aquella organización de nuestros ancestros mexicanos organizados y su forma de velar por el bienestar de su comunidad y sus familias, la función social, desde entonces, está arraigada, en este caso al municipio como institución.

El municipio es una institución jurídico-social, tiene la responsabilidad de la realización de fines propios, que deben, en virtud de su concepción legal ser en beneficio de sus ciudadanos. Es decir, debe sujetarse a los dictados del derecho en cuanto a los fines propios, que son todos los servicios y obligaciones que debe proporcionar para el bienestar social señalados por el 115 de la Constitución.

Las funciones públicas contenidas en el 115 Constitucional, son los servicios públicos y las obras públicas, cada una con regulación jurídica particular.

Se entiende por función pública, la atribuida al Estado-Federación, estados y municipios cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía. Así, la función pública se ejerce por medio de una actividad esencial del Estado, y en su

caso del municipio, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, indelegable, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (Fernández, 2001).

En los últimos años en éstas se incluyen también funciones de fiscalización, de control patrimonial del Estado, de regulación monetaria, las de función electoral y la registral, entre otras.

El servicio público es la actividad propia del gobierno local destinada a satisfacer una necesidad de carácter general creado por la ley y atribuido al municipio, quien lo puede prestar directamente o a través de particulares, es decir, que los puede concesionar.

La obra pública es la inversión pública que se realiza construyendo, por ejemplo un edificio, un parque, pavimentación, todo aquel inmueble que sea finalmente una obra terminada para uso o servicio público.

Las actividades municipales que, por atribución constitucional, ejerce el municipio son las funciones públicas siguientes: Las actividades en ejercicio de función legislativa, las actividades para realizar obras públicas, las actividades socioeconómicas, ya sean residuales, de interés público o simple, las actividades en ejercicio de función administrativa y las actividades en la prestación de servicios públicos.

Realizan función legislativa los municipios cuando ejercen su facultad constitucional de expedir 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, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

Los municipios tienen las siguientes funciones administrativas:

- a) Manejar su patrimonio conforme a la ley.
- b) Atender la seguridad pública.
- c) Regular el tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.
- d) Administrar libremente su hacienda.
- e) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- f) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- g) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
- h) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.
- i) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- j) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- k) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- l) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

Las actividades en la prestación de servicios públicos:

- a) Las funciones públicas de seguridad pública y tránsito. En este renglón la misma constitución la sigue considerando en uno de sus apartados exclusivamente como función pública. Esto ha sido motivo de confusión, ya que la modificación de 1999 de la carta magna, identifica seguridad pública en materia de policía preventiva municipal y tránsito.
- b) Las obras públicas de calles, parques y jardines.

Las actividades para la realización de las obras públicas servicios públicos a las calles, los parques y jardines (y su equipamiento), los cuales realmente son obras públicas. Esto también representa una duplicidad incluida en la última reforma del 115 de la Constitución, ya que antes ya estaban incluidas como servicios públicos.

Aparte el municipio también desarrolla actividades socioeconómicas; algunas de ellas que no están estrictamente relacionadas a la función, servicio u obra pública, son actividades socioeconómicas residuales, ya sea de interés público o simples.

Las de interés público serían la salud pública, cuidar del equilibrio ecológico y del desarrollo sustentable del municipio como por ejemplo el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos.

Las actividades residuales socio-económicas simples serían aquéllas que deberían ser desempeñadas por los particulares, pero que el municipio podría realizarlas a falta de que algún particular no la haga. Por ejemplo que pusiera una funeraria como empresa paramunicipal a falta de que en la localidad no hubiese un negocio privado en este renglón.

Para un diseño adecuado del modelo municipal mexicano debieran incluirse en el artículo 115 constitucional sendos catálogos de funciones públicas en las que figuraran las de seguridad pública, tránsito y la jurisdiccional, relativa a la llamada justicia de barandilla, de servicios públicos, de obras públicas y de actividades socio-económicas residuales de interés público (Fernández, 2010).

Actualmente los gobernantes deben tener presente que la esencia de la NGP, nueva gestión pública, hace hincapié en una forma de gobernar más incluyente y coordinada entre el Estado y la sociedad civil, lo que indica en el fondo un nuevo modo de gobernar (Ken, 2010).

En este caso nos ocupamos del ámbito local, en el cual su desarrollo le corresponde al municipio, ya que la economía local generalmente se hace de recursos propios, ya sean económicos, sociales o naturales, siendo estos los que representan su potencial endógeno a desarrollar, estos a su vez al interactuar con las cualidades de sus habitantes con el objetivo de producir y tener rentabilidad; estaríamos hablando de un panorama de generación de empleos, con ingresos para sus ciudadanos y el mismo municipio con consecuencias de desarrollo, mejor calidad de vida, competitividad e impacto de desarrollo regional al ir mejorando e incrementando sus potencialidades.

El municipio para realizar los fines propios tiene la necesidad de dotarse de una organización interna para poder lograr su cometido y responsabilidades mencionadas anteriormente, realizar la distribución de funciones entre las distintas partes de su estructura, dentro de la cual también debe contemplar la existencia de un área para la Administración Municipal que será la encargada de llevar a cabo la gestión de su

hacienda pública, generalmente conocida como tesorería municipal.

1.3.1. La Hacienda Pública Municipal

Las autoridades municipales deben proveer de bienestar social a los habitantes de su municipio, así como promover el desarrollo económico del mismo. La hacienda pública municipal es el instrumento para poder lograrlo, sobre todo por su quehacer en materia tributaria y el gasto público. Reto a realizar por los servidores públicos de manera eficaz y eficiente, de acuerdo a la ley según las circunstancias del ambiente, financiero, económico, político y social.

Para que el municipio pueda realizar sus funciones es necesario cuente con autonomía financiera. En la reforma constitucional de 1983 se definió que la hacienda municipal tendría ingresos por los bienes que le pertenezcan, ingresos de las contribuciones que las legislaturas de los estados establezcan a su favor, así como ingresos provenientes de las contribuciones inmobiliarias, de las participaciones federales y de los ingresos por los servicios públicos a su cargo.

El Municipio administrará libremente su hacienda pública municipal, así lo señala el 115 constitucional, pero ahí mismo dice que deberá cumplir con una serie de servicios. Prácticamente deja por sentado que habrán ingresos y gastos, el municipio se administra por sí mismo, se infiere que debe existir una hacienda pública municipal y que a ésta le dan su sentido de existir el ingreso y el gasto. Sin embargo existen varias actividades que se

involucran para lograr un orden dentro de un proceso para desarrollar el manejo de ambos recursos de tan diferentes características.

Desde el punto de vista económico, la hacienda pública del Estado se conforma por los bienes muebles e inmuebles de su patrimonio, por el rendimiento de éste, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor para solventar los gastos públicos (García, 1999).

Las funciones que se realizan para obtener ingresos, la administración del patrimonio, el ejercicio del gasto y el manejo de la deuda pública, representan la finalidad de la actividad financiera del Estado que da vida a la hacienda pública, esto, desde la óptica administrativa.

La hacienda pública representa, el medio del cual se valen las entidades públicas para lograr sus fines, la obtención de los recursos necesarios para cumplir sus necesidades y compromisos, así como en su administración por supuesto en el gasto o aplicación respectiva. Dentro del gobierno municipal, la hacienda pública, también debe estar basada en las actividades que los órganos correspondientes realizan en la gestión de los intereses financieros y hacendarios del municipio.

En general la visión amplia e integral es favorable para la hacienda pública, ya que se involucran todas las áreas de la estructura pública e inciden en la acción de la hacienda pública municipal. Al llevar a cabo actividades de financiamiento, recibe recursos propios, recursos del estado y la federación, es decir, también le asignan recursos a través del mecanismo operante del sistema fiscal mexicano, distribuye renta y en función de su dinamismo influye en el nivel de actividad económica.

En relación al párrafo anterior, García (1999) precisa tres objetivos fundamentales del

instrumento hacendario:

1. Ajuste en la asignación de recursos. Es cuando el Estado a través de sus instrumentos interviene con la provisión de ciertos bienes y servicios públicos sociales donde los privados no concurren, o lo hacen de forma limitada o monopólica.
2. Justa distribución de la renta. Cuando la hacienda pública realiza ajustes para su corrección vía ingreso y gasto público.
3. Estabilización económica y desarrollo económico. Sucede al intervenir la hacienda pública en la reactivación de la economía, generación de empleos, al controlar la inflación, estabilización de los precios de los bienes y servicios, fortaleciendo el ahorro, o bien creando condiciones para la inversión productiva.

De ahí, las actividades hacendarias del municipio se encuentran conformadas por las gestiones que realizan los órganos para la obtención de los recursos financieros, y su aplicación en la consecución de sus fines propios y a la administración y manejo de los mismos; es decir, la actividad de la hacienda pública municipal, se manifiesta en las funciones de obtención del ingreso, en el egreso y en la administración y manejo de los recursos económicos propios (Casillas, 1994).

Para la obtención de ingresos el municipio lo hace a través de un sistema tributario tal como lo hace el Estado y es en el sistema tributario donde el Estado encuentra su relación con el desarrollo y donde se encarga de imponer varios tipos de impuestos para gravar diversas actividades que involucra la obtención de ingresos, producto de la actividad económica, o riqueza, en forma de activos (Ken, 2010).

En México la hacienda pública funciona en el marco del federalismo mexicano, este es como un sistema de respeto entre los gobiernos y la esfera de acción correspondiente a cada

uno, independientes y coordinados a la vez. El federalismo mexicano está plasmado en nuestra Constitución como un sistema político y jurídico.

En lo que respecta al federalismo fiscal mexicano, este resultó del pacto de los estados con la federación, delegando facultades que les correspondían a ellos al poder central con la finalidad de que no siguiera concurriendo la acción tributaria de ambos e incluso de los municipios, es decir, delimitaron que facultades de cobros de impuestos debía existir para no seguir agobiando al ciudadano; con la idea de hacer una bolsa de reparto de participaciones a estados de manera equitativa. Los estados a través de sus congresos dictaron, según sus fórmulas incluidas en la Ley de Coordinación del Estado, como participarían de estos recursos a sus municipios.

La hacienda pública en los tres ámbitos de gobierno tiene competencia delimitada, con propósitos y alcances distintos, sin significar esto que sus objetivos sean excluyentes ni mucho menos descoordinados, ya que existen relaciones financieras intergubernamentales al estar sumamente correlacionados sus instrumentos financieros.

Determinan las relaciones financieras intergubernamentales o coordinación financiera los siguientes elementos:

1. El sistema nacional de planeación. Establecido desde la Constitución de 1917, a partir de entonces el Estado mexicano ha manifestado una tendencia a planear y programar la realización de sus funciones ligadas al proceso de desarrollo del país y a la política económica que adopte, en el marco de un sistema nacional de planeación (García, 1999).
2. La coordinación fiscal está basada en la Ley de Planeación federal al señalar la planeación como medio para establecer lineamientos de formulación de planes y

programas, así como lo concerniente a la concertación entre la federación, estados y municipios el poder convenir la coordinación requerida para su participación en la planeación nacional.

3. El sistema tributario mexicano. La Constitución Mexicana define las facultades tributarias, los campos impositivos exclusivos y los concurrentes de cada ámbito de gobierno. Para el caso que nos ocupa, el municipio, se encuentran definidas por el Artículo 115 constitucional.

4. La descentralización en el gasto. En materia de gasto el sistema mexicano es interdependiente, existe cooperación entre estados y federación, por ejemplo en materia de gasto educativo entre otros. Realmente no existe una división precisa y transparente de funciones públicas, hay muchos sectores de actuación conjunta y es ahí a través de convenios cuando se suscribe la coordinación y se realizan coinversiones entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

Existe una distribución de competencias, que determina el destino del gasto, por ejemplo para el gobierno federal y son aquellas cuyos efectos impactan más allá del Estado, por ejemplo: La regulación económica general, las relaciones exteriores, defensa, política cambiaria, política monetaria, regulación de mercados financieros, seguridad social, petróleo, energía eléctrica, puertos, entre otros .

Para el gobierno estatal por ejemplo entre las más importantes están: Procuración e impartición de justicia, educación como resultado de la descentralización del gasto educativo suscrito en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica, salud como gasto descentralizado a los estados a partir de 1985 en el marco de los Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y Descentralización

Operativa de los Servicios de Salud en los estados, infraestructura para servicios urbanos, apoyo a la vivienda, asistencia social, cultura, recreación, deporte y otras competencias. Y para el ámbito municipal de las más relevantes tenemos la prestación de servicios urbanos básicos, ordenación y regulación del desarrollo urbano entre otros.

Lo anterior da una idea general de la cobertura a realizar financieramente por la hacienda pública de acuerdo al ámbito señalado por la Constitución, observamos la existencia de una relación estrecha en el papel que debe desempeñar según su ámbito de competencia, al cual corresponden su perfil, atribuciones y desenvolvimiento administrativo, he ahí la importancia y la razón de existir de la hacienda pública.

La hacienda pública municipal, al ser el instrumento financiero principal para la instancia gubernamental municipal, contribuye en la promoción del desarrollo y bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de servicios de su competencia y puede ser concebida como señala García Sotelo (1999) desde los siguientes enfoques:

1. Hacienda municipal con enfoque constitucional es cuando se forma de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, de las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de las participaciones federales a que tengan derecho conforme a ley y de los ingresos derivados de los servicios públicos a cargo.
2. Hacienda municipal con enfoque económico es cuando se conforma de los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan, del rendimiento de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
3. Hacienda municipal con enfoque administrativo se entiende como la administración

individualizada de la actividad financiera en las áreas de ingreso, gasto, patrimonio y deuda pública.

A partir de ese orden de ideas García Sotelo define la hacienda pública como aquella que se conforma de los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de los bienes y por las contribuciones y otros ingresos que se establezcan a su favor; cuyas funciones comprenden la administración de cuatro áreas financieras: ingreso, gasto, patrimonio y deuda.

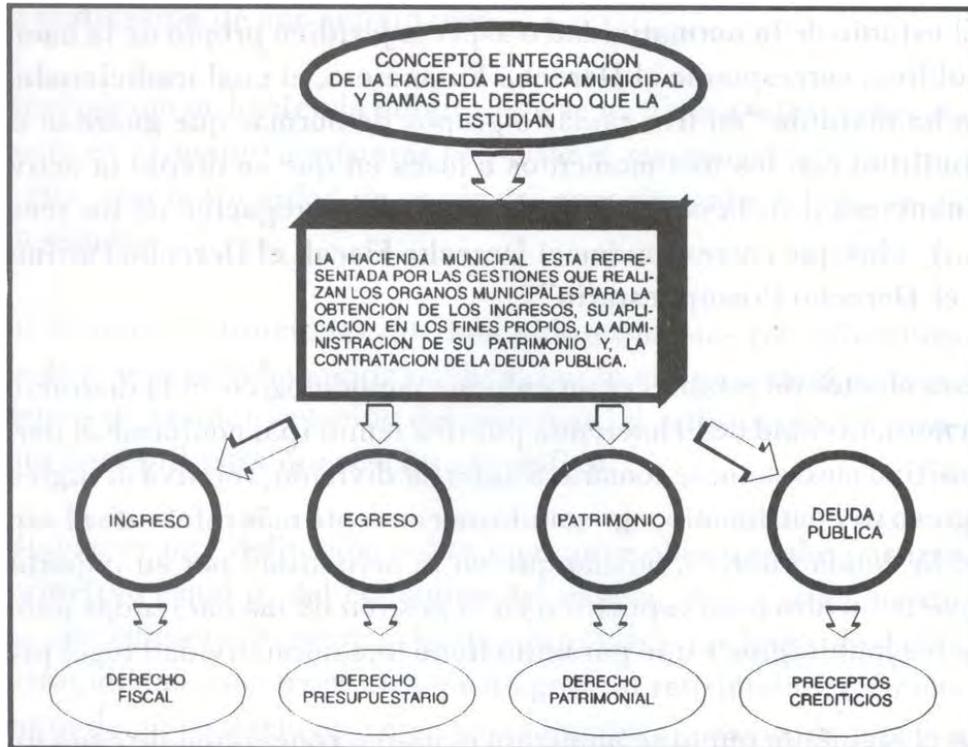
El desarrollo municipal desde el punto de vista político, económico y social, dependerá en gran medida de las políticas hacendarias que se instrumenten para cada una de ellas, considerando tanto la naturaleza de las mismas como las funciones generales que competen al gobierno municipal (García, 1999).

1.3.2. Las Principales Fases del Proceso Hacendario

La hacienda pública implica todo un proceso hacendario, con diferentes fases y éstas, a su vez, representan las principales actividades de su gestión, que en sus diferentes momentos corresponden al ingreso, al egreso, así como al manejo y administración de sus recursos patrimoniales, incluyéndose además la deuda pública que actualmente ha cobrado importancia en la gestión de las haciendas públicas de los municipios.

Cada actividad de la hacienda pública está normada, por lo que resulta interesante ver en la figura siguiente como inciden las diferentes ramas del derecho en las gestiones que se llevan a cabo por ésta.

Figura 1.- Las fases del proceso hacendario.



Fuente: Eduardo, Casillas Ávila, 1994.

El anterior esquema presenta de manera sintetizada la rama de derecho que estudia cada una de las partes de la hacienda pública y su campo de acción. Brevemente a continuación se plantea el marco conceptual de éstas.

Ingreso es el punto de partida ya que proporciona el recurso económico para llevar a cabo las funciones diversas. Los hay ordinarios y extraordinarios.

Hay Ingresos Tributarios, son aquellos que recibe el municipio de los particulares que están obligados por disposiciones legales a contribuir aplicando la Ley de Ingresos. Dentro de esta clasificación se encuentran los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

Ingresos No Tributarios son todos aquéllos que percibe la entidad municipal

como el resultado de su actividad propia en la realización de funciones. Para ejemplificar los podemos clasificar:

En Recursos Transferidos, Recursos Provenientes del Sistema Sancionatorio, Recursos Patrimoniales, Recursos del Crédito Público, Recursos de Empresas Municipales y Recursos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Recursos Transferidos son recibidos de diversos individuos o instituciones de manera que no les sea onerosa, por ejemplo una donación al municipio.

Recursos derivados del sistema de Sanciones, puede ejemplificarse en aquellos provenientes de una sanción o multa.

Recursos Patrimoniales son aquellos que obtienen los municipios derivados directamente del uso y aprovechamiento de sus bienes de dominio público, así como el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado. Asimismo, se consideran recursos patrimoniales los rendimientos de inversiones que los municipios tengan a su favor.

Recursos del crédito Público aquellos que se obtienen adquiriendo deuda o financiamiento externo.

Recursos de Empresas Municipales son aquellos que se obtienen del producto que genere alguna empresa paramunicipal, en caso de existir.

Ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son denominados como participaciones, y provienen de la recaudación de Impuestos Federales y que en virtud del Convenio de Coordinación Fiscal y de los Convenios de Colaboración Administrativa suscritos entre la federación y los Estados, perciben los municipios.

Egresos son los que representan el Gasto Público Municipal, que a su vez son el conjunto de erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias que realiza la Administración Pública Municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos concertados por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

Su objeto es alcanzar el cumplimiento de sus fines, tanto para adquirir bienes como para producirlos, para proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, financiar los gastos de su administración, etc.; para el ejercicio del gasto deberían de existir políticas públicas para obtener siempre resultados deseados y medibles.

Vale recordar que en el tema de los egresos, los ayuntamientos aprueban su propio presupuesto de egresos. A raíz de esto el presupuesto de egresos es un documento normativo que define en que se va a gastar y el monto de los recursos.

Las clasificaciones utilizadas dentro de la administración del gasto en México, son las siguientes:

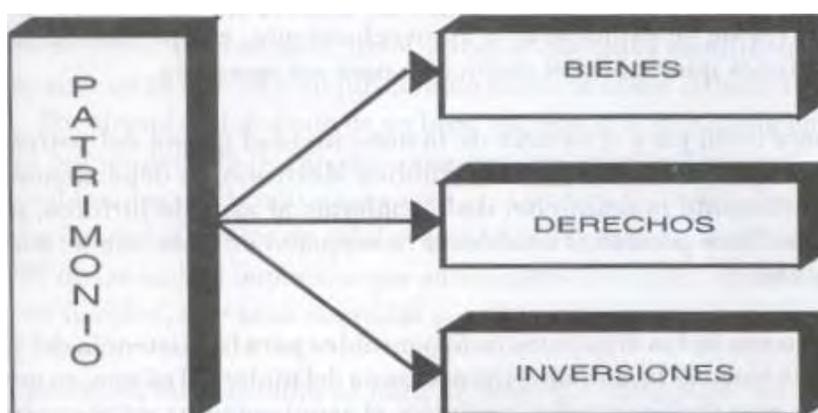
- Clasificación Administrativa o por Unidades Presupuestarias Clasificación Económica
- Clasificación Funcional
- Clasificación por Objeto del Gasto

- Clasificación por Programas y Actividades
- Clasificación Sectorial

Relacionado a los procesos relativos al egreso o gasto público municipal, por disposición legal debe presentarse anualmente a los congresos de los estados la cuenta pública municipal, es decir, la comprobación de la debida y justificada aplicación de los fondos públicos, misma en la que se deberá, además de comprobarse el egreso, justificar que éste fue aplicado en los fines propios del municipio como entidad jurídico-social.

Patrimonio municipal es el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables desde el punto de vista monetario que como resultado, de su actividad normal, ha acumulado el municipio y posee a título de propietario para llevar a cabo sus funciones. Los elementos del patrimonio los vemos en el diagrama a continuación.

Figura 2.- Elementos que integran el patrimonio municipal.



Fuente: Eduardo, Casillas Ávila, 1994.

Estos elementos integran la riqueza y el soporte del gobierno para poder realizar su actividad. Muchos de los bienes que la integran son susceptibles de proporcionar recursos financieros.

CAPÍTULO 2

IMPLEMENTACIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL EN EL NACIENTE MUNICIPIO DE TULUM, QUINTANA ROO EN EL AÑO 2008

Este segundo capítulo contiene aspectos y antecedentes sobresalientes que se conjugaron en un contexto determinado para el surgimiento de Tulum como Municipio y en la creación de toda una estructura municipal para atender las demandas ciudadanas; incluyendo el compromiso social de cubrir con recursos financieros las necesidades de los ciudadanos, lo cual significa también contar dentro de la estructura municipal con una tesorería municipal encargada de la administración de la hacienda pública.

2.1. Creación del Municipio

En el lustro que antecede al 2008, las tendencias de crecimiento, con un entorno cambiante en lo nacional y lo global, en la región del Estado de Quintana Roo donde se enclava el municipio de Solidaridad, cuya actividad preponderante es la actividad turística, era muy veloz en cuanto al aumento de los desarrollos y servicios turísticos a lo largo de la llamada Riviera Maya.

Las tendencias de crecimiento de ésta región, indican un incremento de la dinámica poblacional y económica, las cuales a su vez generan demandas de desarrollo urbano y social; Tulum está situado al sur de lo que era la extensión geográfica de Solidaridad y continúa estando al sur de la Riviera Maya.

Presiones de crecimiento obligan a las autoridades primero a fortalecer la delegación de Tulum, posteriormente en el 2002 se creó la alcaldía de Tulum, con la finalidad de descentralizar servicios municipales y administrativos, incluyendo la apertura de una subdirección de ingresos para captar los recursos directamente en el sitio y quienes tuvieran que realizar algún pago al municipio no tuvieran que trasladarse hasta Playa del Carmen, cabecera municipal de Solidaridad, municipio que se dividiría para dar surgimiento a Tulum en el 2008.

Las autoridades de la alcaldía necesitaban de mayor campo de acción y de más descentralización administrativa, es decir, no estaban dadas las circunstancias para poder cubrir por si sola la alcaldía de los requerimientos de las poblaciones aledañas, ni de la misma ciudad de Tulum. Es así que el 24 de mayo del 2005 es presentada la iniciativa de decreto, ante el pleno de Congreso Local, de crear el noveno Municipio de Tulum con un cuerpo de gobierno de transición, el Consejo Municipal.

Incidieron muchas razones para que Tulum se convirtiera en Municipio. En estudio solicitado a la Universidad de Quintana Roo por el Congreso del Estado, para analizar la viabilidad de la creación del Municipio de Tulum podemos encontrar algunas de las principales razones de la creación de este (Consejo Municipal. Informe de Labores, 2008-2009). Incluyendo razones y necesidades de la región de desarrollo regional con equidad tanto para quienes habitan en la ciudad como quienes habitan en las comunidades. Hay diferencia de desarrollo y por ende de marginación entre la Ciudad de Tulum, las poblaciones conurbadas, las de zona costera y las de zona de transición, así como las comunidades enclavadas en zona maya. El desarrollo regional plantea la necesidad de rescatar a las regiones marginadas a través de la actuación de todos los agentes económicos y sociales en la promoción del desarrollo endógeno (Ken, 2010).

Existía en el área municipal una gran diversidad y diferencias entre sus localidades; en lo que ahora es Tulum, en la zona conurbada están: Javier Rojo Gómez(Punta Allen), Chemuyil, Akumal y Pino Suárez, éstas en la zona cercana a las playas; otras poblaciones conurbadas Francisco Uh May, Macario Gómez, Manuel Antonio Ay, Coba y San Juan, situadas en la zona de transición o camino a las comunidades de la zona maya, y las comunidades mayas más rezagadas Chanchen I, Sacamucuy; Hondzonot; Yaxche; Chanchen Palmar, San Silverio y Yalchen.

De tal forma que habrían de realizarse cambios institucionales en el Municipio de Solidaridad con respaldo legal en el que la intervención del Estado en su instancia legislativa era inminente para la creación de un nuevo ente de gobierno, cuyas características, de recursos naturales, culturales, económicas, políticas y sociales así lo requería.

Sin embargo un cambio de esta magnitud, al generar una nueva municipalidad, ésta institución tendría que asegurar una continuidad y certeza a los habitantes en su vida cotidiana y también a todos los actores de la región, en lo que respecta al dinamismo del desarrollo de su municipio, porque sería nuevo con una estructura y organización propia y diferente, pero capaz de responder desde el momento del cambio de alcaldía a municipio de manera legal y acorde a la situación real de lo local; necesitaba un cambio institucional.

El cambio institucional se entiende como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica. En general, el instrumento jurídico es otro elemento importante en el desarrollo, en la medida que le brinda dirección a la actuación pública, es por eso que los cambios necesarios que acompañan a la reestructuración del Estado (Ken, 2010).

El cambio era inminente pero es hasta el 6 de mayo del 2008 cuando decreta la XII Legislatura del Honorable Poder Legislativo la creación del Municipio de Tulum, con cabecera Municipal en la Ciudad de Tulum. Definiendo su extensión territorial, límites y colindancias según consta en el decreto número 007 publicado por el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 19 de mayo del mismo año; con una superficie de 2,040.94 km².

Tierra donde se conjugan naturaleza, tradiciones ancestrales mayas y necesidades de las personas que la habitan. En tres épocas diferentes ha sido centro comercial de los mayas antiguos, tierra de libertad para los mayas insurrectos en la guerra de castas y centro ceremonial de los mayas modernos. El Tulum de hoy también es destino de miles de turistas de todo el mundo que cada año vienen a conocer la magia de la cultura maya y la maravilla de sus selvas y playas (Consejo Municipal de Tulum, 2009).

Teniendo como capital del municipio la ciudad de Tulum. El nacimiento del noveno Municipio de Quintana Roo le da la autonomía de autogestión para insertarse con mesura y prudencia al proceso de globalización económica que ya se percibe en esta región (Consejo Municipal de Tulum, 2009).

La región recibe muchos visitantes principalmente para conocer los sitios arqueológicos mayas, dos de los más importantes del país, Tulum y Cobá; la costa con su mar y playas también son un gran atractivo para los turistas. En los últimos años ha cobrado especial importancia el nado en cenotes y el buceo en estos. Es un área con personalidad, historia, cultura y un medio ambiente propio con un gran potencial de desarrollo. Sin embargo se realizan varias actividades en su demarcación, a continuación se pueden visualizar las actividades económicas principales de Tulum.

Figura 3.- Resumen de las actividades económicas en el municipio de Tulum 2008-2009.

Resumen de las actividades económicas

Actividad	Dinámica económica por regiones		
	Modalidad	Zona	Capacidad
Turismo de sol y playa Gran Turismo y residencial	Desarrollo transnacional en general All Indust	Akumal-Tulum	4,650 hoteles, condos y villas
Turismo de sol y playa cabañas de baja densidad	Plan europeo	Tulum- Punta Allen	925 posesiones hoteleras y cabañas
Hospedaje turismo y/o trabajo	Hotelería tradicional	Cd. Tulum	1,600 hoteles y casas de huéspedes
Visita a sitios arqueológicos.	Contrato con operadores o visita directa al sitio	Zonas de Tulum y de Cobá	1.4 millones de visitantes al año
Nado en canotes (Snorkel)	Controlo con operadores o visita directa al sitio		17 canotes
Buceo en cavernas y en cuevas	Controlo con operadores	Principalmente Aledañas a las carreteras a playa del Carmen y a Cobá	7 sistemas con 570 canotes equipados
Pesca con mosca	Cooperativas turísticas	Punta Allen	
Paseos en Sian Ka' an	Contrato con operadores	Tulum - Punta Allen	120 lanchas, 5 cooperativas
Observar lagartos	Propia	Cobá	1 laguna
Captura de langosta	Sombras langosteras	Punta Allen	120 lanchas/año, una cooperativa.
Industria construcción	Autocostrucción y mediante compañías	Principalmente Akumal, Tulum, Cobá y Punta Allen	Fundamentalmente empresas foráneas.
Inmobiliario	Agencias de bienes raíces y venta directa de los ejidos.	Zona Costera, Cd. Tulum y carretera Tulum - Cobá	25 empresas establecidas, muchos corredores de bienes raíces
Producción de piedra para acabados.	Aprovechamiento de vetas de rocas sedimentales	Comunidad de San Juan	No definido, comunidad de San Juan
Producción agropecuaria	Subsistencia	Zona maya	No definido

Fuente: Consejo Municipal de Tulum, 2009.

Claramente refleja la figura tres que la actividad turística es la de principal importancia en la economía de Tulum, así como las subsecuentes actividades están muy vinculadas también al turismo.

Las actividades son diferentes para cada zona. En las poblaciones alejadas como Chanchén I , Sahcab Mucuy, Hondzonot y Yaxché cuentan con servicios muy básicos en materia de salud, tienen servicio de agua potable, escuelas de educación básica y vías de comunicación. En éstas se realizan actividades del campo y crianza de animales para autoconsumo; muchos de sus pobladores participan en las zonas turísticas realizando labores propias de la actividad turística o bien trabajan en el sector de la construcción, claro esto significa dejar su lugar de origen para ir en búsqueda de recursos económicos y sustento para sus familias.

La zona rural de Tulum no queda ajena a la pérdida de ganancias para la agricultura y cabe la pena mencionar que de años atrás a la fecha en México, la coalición del Estado discriminó en contra de la agricultura dejando especialmente sin apoyo a los pequeños agricultores de alimentos. Hubo un crecimiento de la migración de las áreas rurales a las urbanas, lo que agregado al crecimiento natural de la población urbana, dio por resultado una urbanización rápida. Pero el principal problema en la agricultura mexicana fue la pérdida de desarrollo de los derechos de propiedad. Las relaciones entre el sector rural y el urbano fueron conflictivas orillando a una drástica destrucción de los campesinos agrícolas, dando como resultado una migración masiva de la población rural al centro urbano (Ruiz, 1999).

La actividad turística sigue creciendo, esto implica incremento poblacional y de otras actividades que se activan a consecuencia del turismo, tales como, la construcción, el comercio, los servicios diversos como por ejemplo el sector hotelero y el restaurantero. Por supuesto también el gasto de gobierno en materia de inversión pública participa en este crecimiento urbano para proveer de infraestructura indispensable para una población en desarrollo.

Un ejemplo de la dinámica poblacional del municipio la podemos observar en la siguiente figura.

Figura 4.- Dinámica poblacional de las comunidades de la región 2008-2009.

Se combinan en la región comunidades de raíces mayas, con procesos migratorios acelerados que propician cambios en las costumbres y en las expectativas de esta sociedad aún en procesos de conformación.

DINÁMICA POBLACIONAL DE LAS COMUNIDADES DE LA REGIÓN

Población	1990		1995		2000		2005		Tasa de Crec. (%)	Veces la media Migración Estatal	Índice de Migración
	Total	Nat.	Total	Nat.	Total	Nat.	Total	Nat.			
* Playa del Carmen	3098	892	17621		43613	12769	100383	32038	26.1	4.6	68.1%
1. Tulum	2111	972	3603		6733	3162	14790	4910	13.9	2.4	66.8%
2. Sahcab Mucuy	107	94	240		327	182	403	182	9.2	1.6	54.8%
3. Francisco Uh May	124	61	211		338	94	352	99	7.2	1.3	71.9%
4. Manuel Antonio Ay	135	73	185		230	78	319	78	5.9	1.0	75.5%
5. Akumal	578	59	470		1088	220	1198	391	5.0	0.9	57.4%
6. Chanchen Palmar	199	152	274		319	253	398	254	4.7	0.8	36.2%
7. Chanchen Primero	437	389	596		693	573	793	574	4.1	0.7	27.6%
8. Cobá	669	324	836		918	566	1167	599	3.8	0.7	48.7%
9. San Juan de Dios	295	210	333		352	261	505	263	3.6	0.6	47.9%
10. Cd. Chemuyil	20	3	920		1417	313	1239	383	3.0	0.5	69.1%
11. Yaxché	193	183	254		313	250	301	250	3.0	0.5	16.9%
12. Macario Gómez	183	35	215		254	99	285	100	3.0	0.5	64.9%
13. Hondzonot	183	182	230		276	197	278	197	2.8	0.5	29.1%
14. Javier Rojo Gómez	362	179	257		369	195	277	202	-1.8	-0.3	27.1%
Población Total del Municipio	5590	2916	8624		13647	6446	22305	8482			

● ORDEN POR POBLACIÓN TOTAL DEL 2005

Obsérvese como Playa del Carmen, cabecera municipal de Solidaridad, a quien pertenecía Tulum hasta mayo del 2008, en el periodo del 2000 al 2005 multiplicó su población 2.3 veces al igual que la ciudad de Tulum, pero al ser la base poblacional más alta, los efectos absolutos son desproporcionados. En el caso de Tulum este fenómeno ya se manifiesta en relación al resto de las comunidades.

Fuente: Consejo Municipal de Tulum, 2009.

Según el contenido en párrafos anteriores, la figura anterior deja a la vista de que es muy clara la consecuencia del dinamismo poblacional para toda la zona, así como la integración de ciudades altamente concentradoras como Playa del Carmen y Tulum dada la movilización de habitantes, con porcentajes de crecimiento poblacional más elevados de la media nacional. Esto definitivamente implica replanteamiento constante para el quehacer público, por las demandas que crecen día a día, y así poder abatir los rezagos generados por la presión poblacional.

2.2. Estructura del Nuevo Municipio.

A consecuencia de la creación del nuevo municipio debían realizarse las modificaciones pertinentes a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en sus Artículos 127, 128 Fracción VIII, 134 Fracción II y 135 Fracción I segundo párrafo; se adiciona la Fracción IX al Artículo 128, tal como señala el Decreto 008 (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2008).

Queda estipulado Constitucionalmente cuántos y cuáles son los municipios del estado, sus extensiones, límites y cabeceras municipales, sobre todo para Solidaridad, municipio recién dividido, y las de Tulum por ser el recién creado.

Puntualizando la conformación de los Ayuntamientos, entre ellos Tulum, con un Presidente, un Síndico, seis Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres Regidores electos según el principio de representación proporcional. Se elegirá un suplente para cada integrante del Ayuntamiento (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2008).

El mismo Decreto 008 en su artículo Quinto Transitorio dice que dentro del término de diez días siguientes a la entrada en vigor del mencionado Decreto, el Pleno del H. Congreso del Estado de Quintana Roo o la comisión permanente en su caso, designará al Consejo Municipal Provisional, el cual se integrará con una estructura igual a la que corresponda al Ayuntamiento Constitucional de Tulum (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2008).

Provisional, deberán satisfacer los requisitos establecidos por el Artículo 136 de la en la capital del estado, el día 8 de junio del 2008, en el recinto del Poder Legislativo y ante la presencia de los tres poderes del Estado, rindió protesta el primer gobierno municipal de Tulum, el Consejo Ciudadano que precedería al primer gobierno municipal electo mediante lo dispuesto por la Constitución de Quintana Roo.

Dando cumplimiento al Artículo Quinto Transitorio del Decreto 008 en la designación del Consejo Municipal Provisional, el cual se integrará con una estructura igual a la que corresponda al Ayuntamiento Constitucional de Tulum. Para tal efecto los integrantes del Consejo Municipal Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2008).

El Cabildo del Consejo Municipal 2008-2009 de Tulum quedó conformado de la siguiente forma:

Presidente del H. Consejo	C.P. Victor Mass Tah
Secretaria General	C. Edith Mendoza Pino
Síndico Municipal	L.A.E. Gonzalo Iván Arcila González
Primer Regidor	C. Gabriel Sánchez Olan
Segundo Regidor	C. Santiago Pech Cahuich
Tercer Regidor	L.E. Genny Jazmín Maza Sánchez
Cuarto Regidor	Prof. Diana María Sánchez Medina
Quinto Regidor	C. Benigno Aban Chi
Sexto Regidor	C. Hugo Villalobos Villagomez
Séptimo Regidor	Lic. Mario Cruz Rodríguez
Octavo Regidor	C. Nicolás Cruz Sebastian
Noveno Regidor	C. Gonzálo García Nuñez

El Consejo Municipal tendría las funciones administrativas y políticas del municipio contenidas en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. El Decreto 008 facultaba al Consejo a coordinarse con el Gobierno de Solidaridad en todos los procesos de transferencia de los asuntos correspondientes y de responsabilidad de Tulum. Dichos procesos de transferencias se formalizarían con la aprobación de acuerdo respectivo del Cabildo de Solidaridad para concretarse en su momento en la entrega-recepción al Ayuntamiento electo el día de su instalación.

Existió preocupación por proteger a los ciudadanos de no suspenderles los servicios públicos por parte del legislativo, lo cual también fue incluido en el Decreto 008, multicitado, así como que hubiera continuidad en los procesos, programas de desarrollo , proyectos de inversión, así como los planes y compromisos que hubieran sido contraídos por Solidaridad en el 2008.

Serían nueve meses de administración municipal, mismos que se ocuparon debidamente con trabajo firme incluso para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. La gestión pública tenía que contribuir y dar resultados en la formación del Ayuntamiento, así como la responsabilidad de dejar las bases sentadas para el próximo H. Ayuntamiento Constitucional. El ejercicio de la administración pública tendría las características de transparencia, honestidad y democracia. Habría que dejar las bases legales para el ejercicio de la función pública en el municipio a partir de entonces.

Incluso se llevaron a cabo una serie de reuniones y acuerdos para la transferencia de los recursos pertenecientes a Tulum, administrados antes por el municipio de Solidaridad. A manera de ejemplo de dichas reuniones se incluye la siguiente nota y gráfica del Periódico Novedades de Quintana Roo. (Ver anexo 1).

Los trabajos para dejar establecido el buen funcionamiento del Municipio significaron una gran coordinación con el gobierno municipal de Solidaridad, con el gobierno estatal y el gobierno federal. El Concejo Municipal presidido por el C.P. Víctor Maas Tah tenía una visión muy clara: Mejorar la calidad de vida de cada uno de las personas que viven en el Nuevo Municipio y esto lo puede lograr mediante la mejora de los servicios prestados por cada una de las dependencias de éste H. Ayuntamiento, por lo que se ha dado a la tarea de modernizar dichas dependencias en todos los aspectos, tales como equipos de oficina, de cómputo y con recurso humano capacitado para poder desempeñar estas actividades que al final de todo éste proceso, se llegue al objetivo que desde un principio se planteó para todo el pueblo de Tulum.

En lo referente a cómo se determinó la cantidad y que direcciones debían participar en la administración del nuevo municipio fue, de manera muy parecida, prácticamente a manera de espejo de las existentes en el municipio de Solidaridad con la idea de no tener un aparato administrativo oneroso en cuanto al pago de nómina y tampoco ocioso. Cada dirección se encargaría de coordinarse con su homóloga en el municipio de Solidaridad para recibir, iniciar y desarrollar las actividades correspondientes del encargo de cada una.

Para realizar los trabajos pertinentes de la administración pública municipal de Tulum, ésta debía contar con una estructura de apoyo. En las diferentes poblaciones se contaba con el apoyo de un Delegado municipal, fueron dieciséis delegados de apoyo para gestiones de cada una de las comunidades.

El Presidente del Consejo trabajó con un equipo de funcionarios públicos, conformando la estructura administrativa municipal con las siguientes direcciones y áreas:

Presidente del Consejo	C.P. Victor Mass Tah
Secretaria General	C. Edith Mendoza Pino
Seguridad Pública	Lic. Michel Tanuz Cruz
Tesorería Municipal	Lic. Haydée Nazire Pastrana Sánchez
Oficial Mayor	Lic. Armando Ventre Manjarrez
Dirección General de Desarrollo Social	Mtro. David Balam Tun
Planeación y Obra Pública	Arq. Manuel Barrero Gutiérrez
Desarrollo Económico	C. Carlos Jasso Gutiérrez
Ordenamiento Ambiental y Urbano	Biol. Carolina Ramos Mecott
Desarrollo Integral de la Familia	C. Celia Aguilar Ramos

2.3. Establecimiento del modelo de la Tesorería Municipal de Tulum.

Las funciones administrativas y políticas fueron dictadas por el Decreto 008 al Consejo Municipal y en su Artículo Octavo Transitorio a la letra dice: Hasta en tanto el Ayuntamiento del Municipio de Tulum, no expida su propia reglamentación y disposiciones municipales, continuarán aplicándose en lo conducente los reglamentos y disposiciones del Municipio de Solidaridad.

Las Leyes en materia de hacienda, ingresos y en general todas aquellas aplicables al Municipio de solidaridad, lo será en lo conducente al Municipio de Tulum, hasta en tanto la Legislatura del Estado, expide las leyes o realiza las adecuaciones correspondientes (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2008).

Ésta disposición del Decreto facilitó totalmente la tarea desde el primer día para el desarrollo de las actividades y responsabilidades de los servidores públicos en el municipio de Tulum. Ya que por supletoriedad se podría cumplir con las funciones propias del encargo correspondiente y de acuerdo a un marco legal vigente. Lejos de que ésta circunstancia significara una precariedad normativa y legal, al contrario significó una gran fortaleza para el arranque e inicio de operaciones de Tulum.

En la primera sesión de cabildo celebrada por el Consejo Municipal, celebrada el día 9 de junio del 2008, se nombra a la Tesorera Municipal con la indicación de iniciar de inmediato las acciones correspondientes para la administración de la hacienda pública municipal. Establecer la estructura de la Tesorería y realizar las actividades propias de ésta. Se iniciaron las funciones y la gestión pública de la tesorería. La gestión pública es el conjunto de actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos,

avances y progresos de los procesos determinados que le permiten al Estado cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos, hasta la forma adecuada de administrar, con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite al Estado prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos (Ken, 2010).

Inició el Gobierno Municipal a llevar a cabo su objetivo requería principalmente de recursos económicos para poder proporcionar bienestar a la población como son los servicios públicos y la inversión pública que bien aplicados se traducen de inmediato en mejor calidad de vida para sus habitantes, por ejemplo: la recolección de basura, la pavimentación de calles, la construcción de parques entre otros. Existen gastos que son inmediatos como el pago de salarios de los servidores públicos, que si bien no se reflejan como una mejora de calidad de vida para las personas, si son necesarios para llevar a cabo las tareas del gobierno.

Realmente los recursos públicos deben ser destinados a gastos de servicio e inversión que finalmente son los fines propios del municipio y los que valora y pide la ciudadanía. De tal forma que al iniciar funciones la Tesorería Municipal se contrató al personal mínimo necesario para poder realizar las acciones de la administración de la hacienda pública municipal.

Siendo alcaldía Tulum contaba en lo que respecta a Tesorería, solamente con una subdirección de ingresos, una caja receptora de pagos, algunas personas que desarrollaban acciones de campo por temas de catastro y algunos fiscales para vigilancia de giros y horarios de negocios. Existían a lo mucho tres equipos de computo como hardware y en

cuanto a software se manejaba el mismo que en Oficinas centrales de Playa del Carmen, pero no la base de datos completos de contribuyentes en ingresos y de predios en catastro.

Desde el primer día hábil, 9 de junio 2008, para el municipio de Tulum, se empezó a cobrar con recibos provisionales, que a los pocos días fueran substituidos por los recibos originales y nuevos con papel seguridad de Tulum. Esto fue posible por el respaldo legal del decreto y porque la base informática o software de cobro estaba instalada con antelación siendo una caja de la subdirección de ingresos de Solidaridad, la que se convertía en caja de la tesorería municipal de Tulum.

En su inicio la Tesorería en lo referente al área de la Dirección de Ingresos contaba con un sistema de información prestado, porque era el que funcionaba siendo Solidaridad, y para poder tener el control de ingresos habría que trabajar con el sistema que se operaba, en la práctica era una extracción de información de la que tenía el Municipio de Solidaridad, es decir, toda la información estaba única y exclusivamente en la caja de cobro. Por lo que el cobro y actualización de los padrones diario, cada día se tornaba más complicado al realizarse de manera manual.

En materia de ingresos de inmediato se planteó una estrategia de recaudación bastante ambiciosa para actualizar y controlar los impuestos, obligaciones, derechos, entre otros, que los diferentes padrones municipales generan (Predial, Licencias de funcionamiento, Comercio en vía pública, Zona Federal), y así contribuir con los ingresos del Municipio.

Se implementó el módulo de Ingresos en la Tesorería Municipal, de tal forma que cubrieran todos los requisitos que los usuarios requerían, además de manejar de manera clara y precisa las características del ingreso (anticipos, corriente, rezagos, accesorios, entre otros) para así poder generar todos los reportes necesarios (libros de ingresos, facturación del

siguiente año, cartera vencida de cada padrón, entre otros) y tener su presupuesto al día clasificado como está estipulado en la Ley Orgánica de Ingresos Estatal.

La Tesorería Municipal tiene como función principal la administración de la Hacienda Pública Municipal, dentro del marco jurídico establecido en las disposiciones fiscales y legales; así como recaudar todas las contribuciones que le correspondan, llevar el registro del catastro municipal, el padrón de licencias comerciales, ejercer el presupuesto de egresos y ejecutar los pagos de acuerdo con los programas aprobados, llevar la contabilidad general, entre otras funciones importantes.

Se estableció como Misión administrar la Hacienda Pública Municipal; garantizar la sana inversión de los recursos financieros; fortalecer la autonomía municipal en sus finanzas públicas; encausar los recursos municipales para el mejoramiento de la infraestructura municipal y otorgar servicios públicos de calidad.

Se trabajó con la visión de cumplir con las Leyes, Reglamentos y disposiciones generales establecidas, para que los servidores públicos de la tesorería municipal actuaran con honestidad, eficiencia y compromiso social; trabajar en forma armónica para el desarrollo económico y social del municipio.

Las tareas a realizar estaban encaminadas a cubrir las gestiones pertinentes para obtener recursos suficientes que permitieran cubrir las necesidades de la ciudadanía y contribuir al progreso del municipio, implementando medidas de control y acciones para la correcta aplicación del gasto público.

Teniendo como objetivo: Dirigir, coordinar y controlar la administración de los recursos financieros del municipio, asegurar su uso racional, transparente y óptimo

aprovechamiento; difundir, establecer y garantizar el cumplimiento de las normas, políticas y programas considerados en la legislación municipal en materia hacendaria.

La estructura Orgánica de la Tesorería Municipal se integró en su inicio con las siguientes direcciones:

Dirección de Ingresos con apoyo las jefaturas de Fiscalización, Cobranza, ZOFEMAT(zona federal marítima terrestre) y la jefatura de recaudación.

Dirección de Egresos y Control Presupuestal,

Dirección de Contabilidad, y

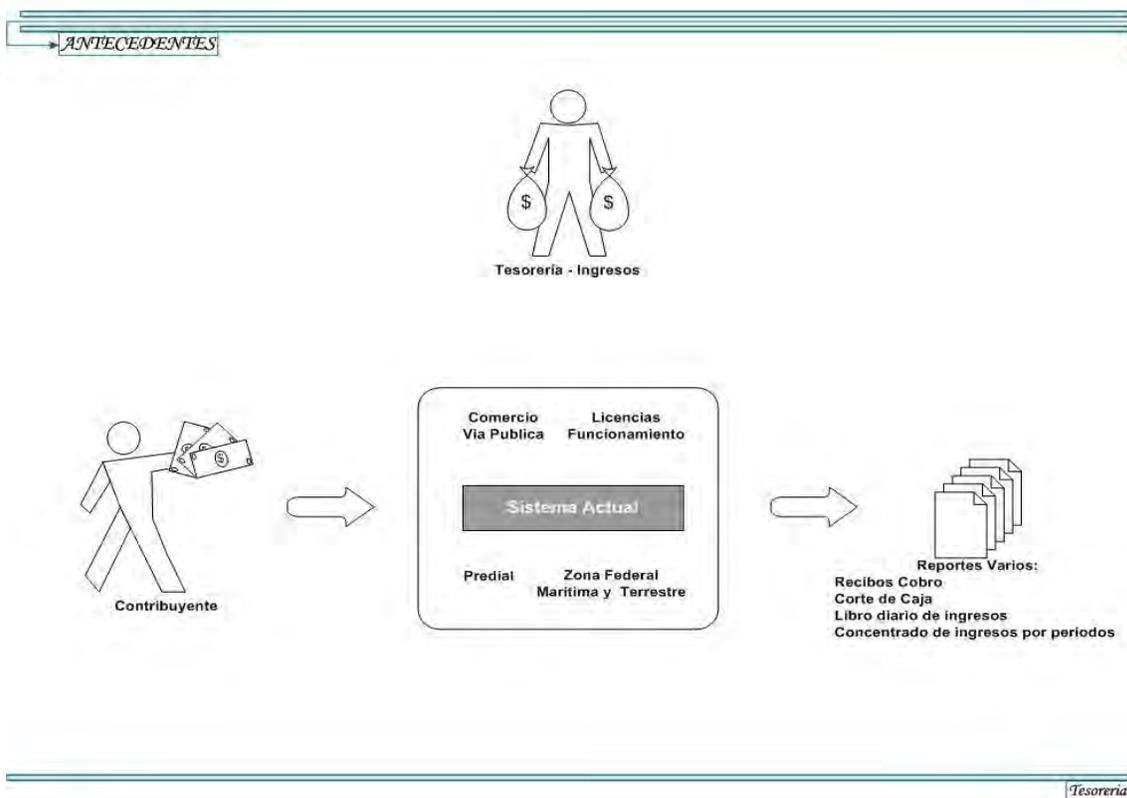
Dirección de Catastro.

Se estableció una Coordinación de Informática como Staff para apoyo y soporte tanto del equipo como de los programas utilizados en la tesorería municipal. Ésta área de sistemas, en apoyo conjunto con las diferentes áreas de la tesorería, se dio a la tarea de analizar, diseñar y desarrollar un sistema que cumpliera con todas y cada una de las necesidades que se requerían para poder llevar el control de cada uno de los padrones e ingresos generados por la tesorería municipal de Tulum, en base a esas acciones inmediatas obtuvimos, un resultado parcial en el arranque de todo un proceso denominado SIM (Sistema de Ingresos Municipal).

Una de las bondades e importancia del software es el apoyo en la toma de decisiones en el momento que se requiera, al instante, en tiempo real, movimientos históricos, estadísticas, entre otros.

Las organizaciones, ya sean privadas o gubernamentales, que le apuestan a la tecnología, sobresalen en el mercado, o bien sirven a su sociedad, sobre todo eleva su potencial de productividad en todos los aspectos; tiempos para solucionar problemas, comunicación en todos los niveles jerárquicos de la organización, identificación de trámites como por ejemplo: solicitudes, servicios, son sólo algunos de esos aspectos. El gobierno de Tulum, en especial el área de tesorería no resultaba ser excepción, requerían de la tecnología en apoyo del quehacer diario. En el siguiente diagrama se plasma el contenido del sistema de ingresos de Tulum y los reportes resultantes de este.

Figura 5.- Sistema de Cobro y Emisión de Recibos.

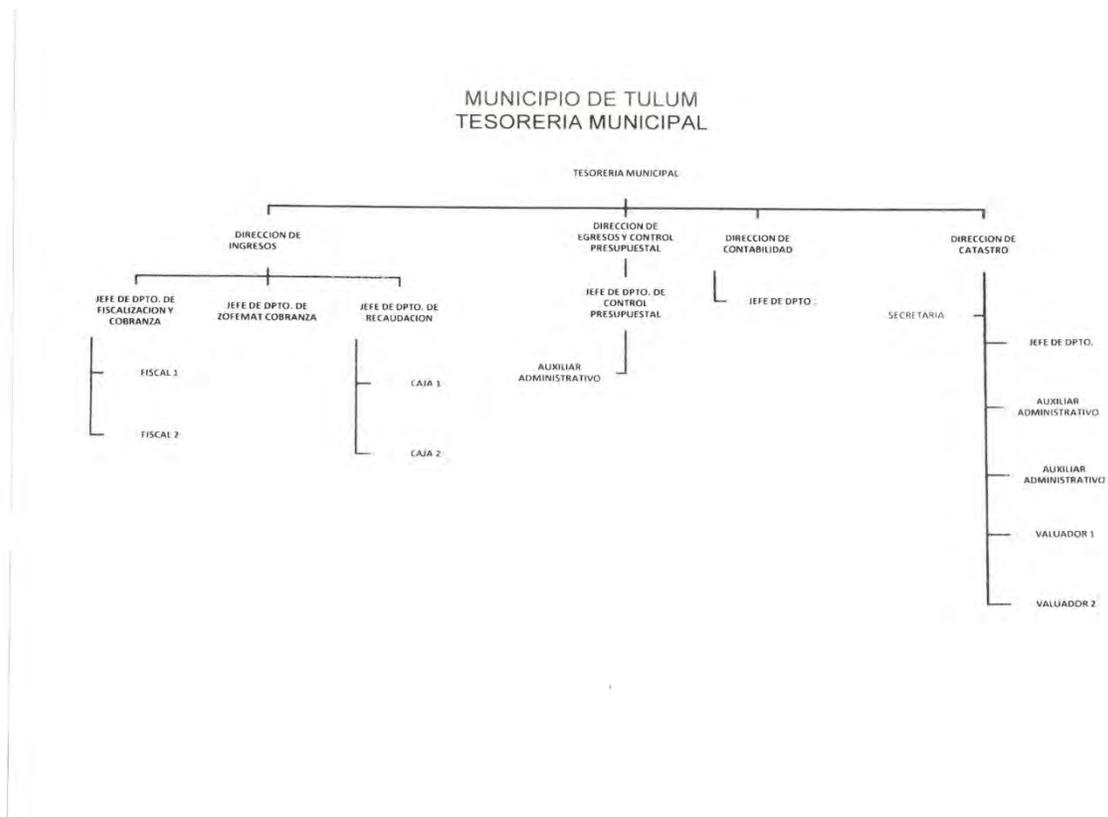


Fuente: Coordinación de Informática. Tesorería Municipal Tulum. 2008-2009.

La gráfica anterior es para esquematizar a manera de resumen gráfico lo planteado en párrafos previos, de tal forma, se necesitaba un sistema que cumpliera todos los requisitos para los usuarios, además de manejar de manera clara y precisa las características del ingreso (anticipos, corriente, rezagos, accesorios, entre otros) para así poder generar todos los reportes necesarios (libros de ingresos, facturación del siguiente año, cartera vencida de cada padrón, entre otros) y tener su presupuesto al día clasificado como está estipulado en la Ley Orgánica de Ingresos Estatal.

Inició la tesorería sus funciones con el organigrama contenido en la siguiente figura

Figura 6.- Organigrama de la Tesorería Municipal.



Fuente: Documento de la Oficina de la Tesorería Municipal de Tulum 2008-2009.

La estructura de la figura anterior se generó con el objetivo de iniciar funciones con una estructura básica, con personal capacitado y con experiencia para el arranque del funcionamiento de la tesorería municipal que pudiera otorgar servicios adecuados y expeditos a la ciudadanía.

El instrumento más importante con que cuentan las autoridades municipales para alcanzar su objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar social de sus habitantes, lo es sin duda alguna la hacienda pública municipal, la cual en los últimos años ha manifestado importantes avances, desarrollando y evolucionando con mayor claridad y precisión en su quehacer sobre todo en materia tributaria y de gasto público (García, 1999). Esta nueva realidad se manifiesta dentro de un ambiente de grandes retos económicos, políticos y sociales, lo cual afecta y dificulta la administración de las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno. De ahí la necesidad de que los responsables de las finanzas públicas municipales conozcan con precisión y a fondo, los diversos aspectos que comprende la hacienda pública del municipio, para poder ejercer con eficiencia y eficacia, de acuerdo a términos de la ley, la administración de los recursos que comprenden a los instrumentos económico-financieros de la hacienda pública (García, 1999).

Primero y antes que todo se realizó un análisis administrativo e institucional de cómo estaba la tesorería municipal en su inicio de actividades; aparte de que había en existencia de equipo de trabajo, instrumentos de trabajo, con que recurso humano se contaba, teniendo siempre presente la visión de que el trabajo y el programa de trabajo a realizar debía solucionar lo inmediato pero también debería tener una perspectiva a mediano y largo plazo.

Se identificaron las tareas y áreas en las cuales se podrían y tendrían que realizar cambios para que la estructura administrativa pública se ajustara internamente y pudiera ser apta

para poder interactuar con los particulares, ya sea individuos u organizaciones. Significó una serie o acumulación de decisiones que el gobierno municipal estaba obligado a tomar por el cambio institucional de ser una alcaldía, antes, a ser un gobierno. Los cambios institucionales generalmente son procesos lentos porque involucran debates, confrontaciones, la mayor parte de carácter político. Pero el Consejo Municipal tenía escasos meses para entregar resultados y para consensuar y tomar decisiones.

Los problemas debían convertirse en oportunidades para todos los servidores públicos, había que actuar en forma positiva, ya que el panorama era diferente desde la perspectiva de Tulum a la perspectiva de Solidaridad, partiendo simplemente de que a uno le tocaba recibir y al otro municipio entregar, mas las obligaciones del quehacer público inherentes que a cada persona le correspondía realizar.

Vocación y competencia de servicio son esenciales para llegar a ser empleado en una institución social gubernamental, como lo es un ayuntamiento. Vocación de servicio y competencia técnico-administrativo son indispensables para profesionalizar el trabajo de las instituciones sociales. Con la primera se hace el bien común y, con la segunda se garantiza que un determinado servicio específico lo realicen con efectividad empleados públicos de carrera (Madrazo, Molina, 2000).

Existía información incompleta en Tulum que debía completarse con la que Solidaridad desagregara de su total para entregársela al nuevo municipio; habían diferencias contractuales entre el personal que se contrató iniciando labores el nuevo municipio y el que ya laboraba ahí, siendo alcaldía, porque esa parte de la nómina la pagaba en su inicio Solidaridad, personal operativo y sindicalizado en su mayoría. Personal que tendría que ser monitoreado y vigilar su cumplimiento laboral cuando su pagador era otro. Este es un

ejemplo claro de las inconsistencias que habrían de superarse y problemas a resolver en equipo.

Participaban en este proceso diferentes instituciones políticas, las cuales tenían responsabilidades, autoridad en la asignación de recursos y por lo tanto también ostentaban poder, con diferentes rutinas organizacionales y diferentes administraciones de recursos humanos. A pesar de la influencia en el proceso político de dos instituciones diferentes se lograron acuerdos benéficos para ambos municipios. Fue de vital importancia que el Legislativo tuvo la previsión, desde la creación o decreto del nuevo municipio, de asignar con respaldo legal de manera justa, recursos para el funcionamiento de la nueva organización administrativa de Tulum, así como para que ésta tuviera capacidad y condición de proveer bienes y servicios públicos necesarios para sus habitantes.

2.4. La Función de la Tesorería Dentro de la Estructura Municipal de Tulum.

De las principales funciones de una tesorería es hacerse llegar de recursos económicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos del municipio ejerciendo el gasto público. Una de las vías es a través del cobro de los gravámenes públicos.

Los ingresos desde el punto de vista económico son parte fundamental de la hacienda pública, así como del municipio, debido a que gracias a éstos se pueden llevar a cabo proyectos, la compra de los insumos, materias primas, nómina de los empleados, entre muchos más responsabilidades a cumplir.

Otra de las razones principales de los ingresos directos del Municipio, son las aportaciones y/o participaciones que el gobierno federal y estatal remuneran al municipio por la recaudación de los diferentes conceptos y también son utilizados para los fines ya

mencionados, por lo tanto se necesita tener un control exacto y bien estructurado de todo aquel ingreso que el Municipio tenga en los diferentes periodos fiscales y sobre todo durante cada uno de los periodos administrativos.

Es importante recordar que no es sólo cobrar o gravar a los ciudadanos, hay que tener presente la responsabilidad de que se debe gravar de acuerdo a los servicios y bienes públicos que se les retribuye a los ciudadanos. De tal forma, que ellos puedan vincular o conceptualizar que lo que pagan corresponde al gasto que efectúa el gobierno; por lo tanto es una gran responsabilidad estructurar una administración de la hacienda pública en todos los ámbitos de gobierno, sobre todo de acuerdo en función del gasto a realizar procurando generar satisfacción en los ciudadanos.

A los dos meses de inicio de operaciones la estructura orgánica de la tesorería había cambiado, integrándose de la siguiente forma: Dirección de ingresos, dirección de egresos, dirección de contabilidad, dirección de fiscalización, dirección de catastro, dirección de cobranza, dirección de ZOFEMAT y la coordinación de informática.

En la tesorería municipal se realizó un diagnóstico, pero a la vez se elaboró un plan de trabajo y acciones también inmediatas. El diagnóstico de inicio de la tesorería fue el contenido de la siguiente tabla.

Tabla 1.- Diagnóstico de la Tesorería Municipal 2008.

PLANTEAMIENTO	SOLUCIÓN	OBSERVACIONES
A.Licencias de Funcionamiento: Existe un atraso en la entrega de	1.- Que se elabore oficio al Tesorero de Solidaridad para que nos envíen los expedientes y las	Es importante resolver ésta problemática a la mayor brevedad posible, en virtud de que el

<p>las Licencias de Funcionamiento, en virtud de que estas se tramitaron directamente ante la Dirección de Ingresos de la Tesorería del Municipio de Solidaridad y no sabemos cuantas y cuales son; respecto de las licencias que se tramitaron en esta oficina de Tulum están pendientes de ser elaboradas 98 debidamente requisitadas; pendientes de elaborar que se encuentran condicionadas 90; y de las que fueron firmadas y autorizadas están pendientes de entregar 178, permisos de la zona maya que requieren licencia provisional son 27 (porque carecen de uso de suelo); esta situación crea inseguridad al contribuyente, al tener que trabajar sin la licencia correspondiente.</p> <p>Actualmente contamos con un padrón de altas del 2008 de 530 contribuyentes.</p>	<p>licencias elaboradas para ser entregadas a los contribuyentes;</p> <p>2.- Que se elaboren las 103 licencias debidamente requisitadas para turnar a firma y posteriormente se entreguen a los contribuyentes;</p> <p>3.- De las licencias condicionadas, que se elaboren citatorios a los contribuyentes para saber cual es su condición actual y presenten los requisitos faltantes, para elaborarles la licencia y entregárselas.</p> <p>4.- De las licencias elaboradas y firmadas que no han sido entregadas, elaborar citatorios para que los contribuyentes pasen a recogerlas; si están condicionadas solicitarles el documento faltante.</p> <p>5.- A partir de la presente fecha, diariamente deberán imprimirse las licencias debidamente requisitadas y se entregarán al contribuyente a más tardar dentro</p>	<p>formato de solicitud de la licencia que presenta el contribuyente y se le sella, tiene un plazo para su inscripción de 30 días, fecha dentro de la cual la autoridad deberá expedir la licencia, situación que no se está cumpliendo en tiempo y forma.</p> <p>Responsable de las actividades a realizar: Lic. Mayra Beatriz Cia Chan, jefa del depto. De licencias de funcionamiento.</p>
---	---	---

<p>El padrón total enviado por Solidaridad es de 1251 establecimientos.</p>	<p>de los siguientes cinco días contados a partir de la fecha de la solicitud presentada.</p> <p>6. Las solicitudes condicionadas, dentro del plazo de 30 días si no presentan los documentos faltantes, deberán ser turnados a la Dirección de Fiscalización para el levantamiento del acta correspondiente.</p>	
<p>B. Regularización de Negocios:</p> <p>Actualmente existen muchos establecimientos irregulares, que no cuentan con el uso de suelo y la licencia de funcionamiento por las diferentes situaciones jurídicas en que se encuentran los predios, o simplemente aperturaron y no se registraron en el Municipio de Solidaridad.</p>	<p>Que se realice un Programa Operativo Anual, a través de barridos de calles, para detectar a todos los contribuyentes incumplidos con el Municipio, para que se puedan regularizar a todos estos contribuyentes, se sugiere realizar este programa en el mes de agosto del presente, en toda la zona costera municipal y la Ciudad de Tulum.</p> <p>Antes de realizar esta actividad, habría que reunirse con los Directores de Protección Civil,</p>	<p>Realizar los actos de verificación conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de los Municipios, e imponer las sanciones correspondientes una vez realizado al acto de autoridad competente debidamente fundado y motivado.</p> <p>Responsables de las actividades a realizar:</p> <p>Director de fiscalización</p> <p>Directora de cobranza</p>

	Desarrollo Urbano y de Salud, para informarles del programa y buscar soluciones respecto a los tiempos de la emisión de las anuencias que ellos emiten.	Directora de ingresos.
--	---	------------------------

<p>C. Atención en Cajas:</p> <p>Se tiene una caja para la atención de cobro, sin embargo hay personas que vienen a efectuar pagos por “paquete”, como las notarias, los hoteleros o los representantes de las agrupaciones de los ambulantes, retrasando grandemente la cola que puede quedar sin avanzar hasta media hora o más.</p> <p>Se puede observar el malestar de los contribuyentes que vienen a realizar uno o dos pagos y tienen que quedarse por mucho tiempo en la cola; esto por contar con una sola persona que emite los pases a caja y una sola ventanilla de pago.</p>	<p>Tener una caja de atención especializada para los grandes contribuyentes que realizan pagos por “paquetes” superiores a 10 y también emita pases a caja y estados de cuenta en ventanilla, para agilizar la atención al público.</p> <p>Los recibos se imprimen en original y tres copias, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:</p> <p>Original para el Contribuyente.</p> <p>Copia azul para Contabilidad.</p> <p>Copia verde para Ingresos.</p> <p>Copia amarilla para la Dependencia que generó el ingreso.</p>	<p>Al tener dos cajas mejoramos la atención al público y agilizamos tiempos de cobro, logrando con esto dar una mejor imagen del servicio de este Municipio de Tulum.</p> <p>Responsable de las actividades a realizar: Lic. Elizabeth Estrada Mederos y Cinthia Karina Zubieta Arcique.</p>
<p>Actualmente no se están efectuando pagos en bancos del impuesto predial, ni en ninguna otra caja de apoyo.</p>	<p>Implementar un sistema de pago en bancos, que permita ser consultado por la autoridad el mismo día en que se efectuó el</p>	<p>Es necesario implementar sistemas que brinden a los contribuyentes todas las facilidades para realizar sus pagos, lo cual se vería</p>

<p>Estamos cobrando con el programa del SIIF del Municipio de Solidaridad, estamos en el proceso de liberar el sistema de PROGRESS para el municipio de Tulum, el cual nos traerá grandes beneficios en cuanto a su aplicación, tanto en materia del ingreso como en el sistema del catastro,</p>	<p>pago, pudiera ser un sistema de red que permita imprimir órdenes para pagos referenciados ante las instituciones bancarias y que estos pagos se carguen directamente al sistema del municipio. También sería conveniente ver la opción de efectuar los pagos a través del Internet.</p> <p>Iniciar con el control y cobro de todos los ingresos del Municipio de Tulum en el sistema PROGRESS e ir actualizando la base de datos, conforme se vayan presentando los contribuyentes a regularizar su situación.</p>	<p>reflejado en un incremento de los ingresos propios del Municipio.</p> <p>Responsables de implementar el programa:</p> <p>Directora de ingresos.</p> <p>Director de informática.</p> <p>Directora de egresos.</p>
<p>D. Pago del Impuesto Predial:</p> <p>Actualmente estamos cobrando con el programa del SIIF de Solidaridad, lo cual no nos permite realizar las actualizaciones que se requieren para efectuar los cobros de forma inmediata, en algunas</p>	<p>Terminar de implementar el sistema de PROGRESS a la mayor brevedad posible, para no depender de un sistema a control remoto de otro municipio, y agilizar la atención al público contando con una base de datos propia.</p>	<p>Es importante generar las nuevas cédulas catastrales con la clave 9 del municipio de Tulum, a través de un programa de regularización que debería ser implementado a mas tardar en el mes de agosto, para que en el mes de noviembre estemos en condiciones de efectuar</p>

<p>situaciones especiales.</p> <p>Del padrón general con que se cuenta de 11,138 predios, aproximadamente 5138 están pagando, teniendo un padrón de deudores de 6,010 con diferentes situaciones jurídicas de propiedad.</p>	<p>Una vez terminado el sistema, emitir los requerimientos de pago y turnarlos al área de cobranza, para su gestión y cobro.</p>	<p>los cobros anticipados del 2009.</p> <p>Responsables Del Programa:</p> <p>Director De Catastro</p> <p>Director De Ingresos</p> <p>Programador Del Progress.</p>
<p>H. Pago Del Impuesto Sobre Traslación De Dominio:</p> <p>Actualmente no todos los notarios están viniendo a efectuar los pagos del ISAI a esta Tesorería de Tulum, algunos siguen efectuando sus trámites en el municipio de Solidaridad.</p>	<p>Enviar oficios de invitación a todos los notarios para informarles que ya pueden efectuar sus pagos ante esta Tesorería de Tulum.</p> <p>Brindarles tratamiento especial, sin ponerles ningún impedimento para que puedan realizar los pagos del ISAI en el menor tiempo posible, al efectuar la revisión de toda la documentación que presentan para certificar que el pago es correcto.</p> <p>Aceptar el pago con cheque de las notarías aún que no vengam certificados, sacarle fotocopia al</p>	<p>Los ingresos que se obtienen por este concepto, son bastante significativos para el incremento de la recaudación que nos permite liquidez inmediata en cantidades considerables.</p>

	<p>cheque y anotar al reverso el domicilio del notario, el nombre y su teléfono para que en el supuesto de que rebotara, se le aplique el procedimiento administrativo de cobro.</p>	<p>Responsables De Las Actividades:</p> <p>Directora De Ingresos</p> <p>Directora De Cobranza</p> <p>Subdirectora De Ingresos</p>
<p>I.En Materia De Cobro Coactivo.</p> <p>No se cuenta con un sistema de control de obligaciones.</p> <p>Contamos con un padrón de deudores que ya fue turnado a la Dirección de Cobranza para su gestión, control y seguimiento, que debe ser depurado en el sistema del SIIF.</p> <p>La Dirección de Fiscalización deberá turnar todas las copias de las actas de inspección levantadas, para darles el seguimiento correspondiente, tales como imposición de sanciones por incumplimiento, determinación y liquidación de su deuda, hasta aplicar en su totalidad el procedimiento administrativo de</p>	<p>Es necesario terminar con el sistema PROGRESS, el cual cuenta con un módulo de impresión de requerimientos, pero el formato de requerimientos de pago deberá ser actualizado con la nueva reglamentación del Concejo Municipal de Tulum, para que pueda ser cargado a la base.</p> <p>Que el Director de Fiscalización pase diariamente copia de las actas levantadas a la Dirección de Cobranza.</p> <p>Diseñar un sistema donde se pueda dar seguimiento a todos los requerimientos emitidos, y se programe dentro del sistema de PROGRESS o de algún sistema alternativo que permita aplicar todo el</p>	<p>Los requerimientos los imprime pero PROGRESS, no cuenta con un módulo que le dé seguimiento a los requerimientos y actas de inspección.</p>

<p>ejecución.</p>	<p>procedimiento administrativo de ejecución hasta sus últimas consecuencias.</p>	<p>Responsables De Las Actividades:</p> <p>Director De Cobranza</p> <p>Director De Ingresos</p> <p>Director De Fiscalización</p> <p>Programador Del Progress.</p>
<p>J.Implementación Y Terminación Del Sistema Progress:</p> <p>Actualmente estamos en la etapa final de la programación, inmediatamente después deberá efectuarse la etapa de pruebas y validación del producto final.</p> <p>El sistema ya cuenta con la base de datos del catastro, falta subir a la base de datos el padrón de licencias de funcionamiento, el padrón de ambulantes, el padrón de ZOFEMAT.</p>	<p>El viernes 18 deberá quedar el sistema con la base de datos de las licencias de funcionamiento y el predial, para entrar a la etapa de validación de los montos de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos que corresponden recaudar a la Tesorería de Tulum.</p> <p>Una vez validado el sistema para implementar su etapa de uso, deberemos contar con las instalaciones de red correspondientes que vinculen las cajas, con la atención al público y el catastro, para cobrar en línea, así como el servidor para procesar la base de datos del sistema.</p> <p>Hay que considerar en qué</p>	<p>A más tardar el 1º de Agosto del presente año, ya se debe estar efectuando el cobro de todos los ingresos en PROGRESS.</p> <p>Responsables De La Actividad:</p> <p>Dirección De Ingresos</p> <p>Programador Del Progress.</p> <p>NOTA: No contamos con el servidor.</p> <p>La red ya se encuentra lista, estamos trabajando con la línea de Infinitun que contrató el Municipio de Solidaridad, porque al cambiar</p>

	condiciones se efectuaría la actualización del sistema y determinar quien sería la persona responsable de realizarlo.	de domicilio la línea telefónica de Seguridad Pública sin avisar, dejaron sin sistema a toda la Tesorería por falta de Internet, en virtud de estar cobrando todavía con el sistema del SIIF de Solidaridad.
<p>K. Del Envío De La Glosa De Ingresos A La Dirección De Contabilidad:</p> <p>Actualmente se terminó de elaborar la glosa de ingresos del mes de junio (del 10 al 30) y fue turnada a la Dirección de Contabilidad; respecto al mes de julio se está elaborando la glosa capturando todos los días, hasta estar al corriente, se acordó entregar la glosa mensual la Dirección de Contabilidad a más tardar dentro de los primeros cinco días de cada mes.</p>	Hay que seguir capturando diariamente, hasta alcanzar estar al día, esto es que la captura de los ingresos del día se efectúe a más tardar al día hábil siguiente y se turne a contabilidad a más tardar al tercer día.	En esta actividad nos está apoyando gente de la Dirección de Egresos, una vez alcanzado el objetivo de estar al corriente con los tiempos, la responsable de realizar esta actividad todos los días es la Subdirectora De Ingresos.
<p>L.Ingresos De Establecimientos Con Ampliación De Horario:</p> <p>Actualmente no todos los establecimientos con venta de</p>	Se elaboró un documento debidamente fundamentado, que contiene los horarios autorizados por el Bando de Policía y Buen	Se sugiere tener mucha cautela con esta actividad para no generar polémica con los propietarios de bares y restaurantes con venta de

<p>bebidas alcohólicas están pagando los derechos de ampliación correspondientes.</p> <p>Esto es según informe del Director de Fiscalización.</p>	<p>Gobierno, así como los horarios autorizados extraordinarios, con las cuotas autorizadas en la Ley de Hacienda de los Municipios, esta actividad en apoyo a la Dirección de Fiscalización para que proceda a la verificación y regularización de los establecimientos que según informes del mismo Director de Fiscalización se encuentran laborando en horarios irregulares.</p>	<p>bebidas alcohólicas.</p> <p>Responsable: El Director De Fiscalización.</p>
<p>LL. Sistema De Catastro Municipal:</p> <p>Actualmente se está desarrollando el sistema del catastro en PROGRESS, para contar con toda la base de datos debidamente sistematizada y estar en condiciones de emitir las nuevas cédulas catastrales con la clave 9 correspondiente al Municipio de Tulum.</p>	<p>A la mayor brevedad posible se deberá terminar su implementación, para no depender del catastro de Solidaridad y brindar todos los servicios catastrales en nuestras oficinas.</p> <p>Ya se tiene un 90% de avance del sistema catastral, se están emitiendo nuevas cédulas y se está brindando atención al público.</p>	<p>El sistema ya emite los estados de cuenta del predial, sin embargo todavía no se está efectuando el cobro en el sistema PROGRESS, falta efectuar algunas adecuaciones.</p> <p>Responsables: Director De Catastro y Directora De Ingresos.</p>

Fuente: Dirección de Ingresos. Tesorería Municipal de Tulum 2008.

El diagnóstico anterior es tal como fue en su momento ya que contiene las circunstancias con las que se encontraba a priori de la hacienda pública municipal, contiene tanto cuestiones muy operativas, hasta acciones estratégicas necesarias para el buen funcionamiento de la hacienda municipal.

A partir de contar con el sistema PROGRESS se logró un avance del 80%, se cargó toda la base de datos del impuesto predial para obtener las condiciones favorables de efectuar los cobros de este rubro en la caja del sistema.

Se cargó toda la base de licencias de funcionamiento, logrando la impresión de las mismas en el sistema los formatos de licencias, registrando así las altas y las bajas; quedando pendiente de efectuar la adecuación al monto de los derechos para iniciar con el cobro en la caja, continuaba aún realizándose el cobro en SIIF, sistema integral de información financiera de Solidaridad.

En cobros abiertos, en ese entonces, ya se capturaron los conceptos de cobro del Registro Civil, quedando pendientes las demás dependencias, sin embargo se podían cobrar todos los rubros capturando al momento el monto a pagar.

En el 2008 quedaron pendientes de subir a la base de datos, todos los padrones y tarifas de ZOFEMAT y ambulantes.

Con la finalidad de establecer y estructurar la Hacienda Pública Municipal en el nuevo Municipio de Tulum y con el objetivo del fortalecimiento de sus finanzas públicas, que permitiera contar con autonomía, se realizaron acciones encaminadas a la administración de la base de cobro transferida de las contribuciones municipales, optimizando la recaudación, combatiendo la evasión fiscal, controlando y racionalizando el gasto, así como la elaboración de la cuenta pública conforme a las normas jurídicas establecidas en el siguiente orden:

1. Creación de la estructura orgánica funcional de la Hacienda Pública Municipal.
2. Elaboración de las normas jurídicas en materia fiscal del ámbito municipal.
3. Inscripción al servicio de Administración Tributaria del Municipio de Tulum, con la finalidad de obtener la cédula de identificación fiscal y la clave del R.F.C.
4. Apertura de cuentas bancarias.
5. Elaboración de catálogo de cuentas siguiendo perfiles de armonización contable con el estado y la federación.
6. Elaboración de los Sistemas Financieros y del Catastro Municipal.
7. Implementación de controles del Presupuesto, del Egreso y la Contabilidad.
8. Elaboración de un programa de publicidad con cobertura del territorio del municipio, invitando a la participación ciudadana en la regularización de sus trámites, pagos de contribuciones y sobre todo con la finalidad de concientizar a la ciudadanía de la importancia de aportar con sus pagos correspondientes y de manera oportuna.
9. Presencia fiscal y servicios al contribuyente para el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
10. Y se elaboró la propuesta para el Plan Municipal de Desarrollo, de todas las actividades a realizar en materia hacendaria.

CAPÍTULO 3

EVOLUCIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, SU ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES EN MATERIA HACENDARIA.

La evolución de la tesorería municipal fue continua y dinámica, sin embargo para fines de este trabajo, se incluye específicamente en lo que corresponde al avance de la administración de la hacienda pública municipal, sus alcances dentro del gobierno municipal y la sociedad. Incluyendo estrategias e instrumentos útiles para la actuación de los servidores públicos y la gestión pública.

3.1. Evolución de la Tesorería Municipal de Tulum.

En general las actividades de la hacienda pública se sumaron y estaban encaminadas al logro del objetivo principal de la administración a cargo del Consejo Municipal: Lograr una economía municipal fortalecida que optimizara el rendimiento de los recursos propios y asignados para afrontar la importante labor recaudatoria y actividades a realizar, dirigidas a la atención de la ciudadanía, con mejores servicios distinguiéndose por la calidad en el desempeño de sus funciones.

Para el primero de Enero del año 2009 Tulum ya tenía en vigor su propia Ley de Ingresos, sus Tablas de Valores vigentes, estaba incluido Tulum en la Ley de Hacienda

Considerando la inclusión de Tulum en la Ley Federal de derechos, esto contribuía a concretar la firma del Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para realizar los cobros de derechos del uso o goce de la zona federal marítimo terrestre, conocida como ZOFEMAT.

Así mismo concretaba la factibilidad de la firma del Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal a efecto de aplicar lo dispuesto por la misma Ley donde establece el pago del derecho por el acceso a los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la federación y la participación del 5% de este ingreso a los Municipios donde se genera. En el territorio del nuevo municipio que nos ocupa están dos de los principales sitios arqueológicos del país conocidos con los nombres de: Cobá y Tulum.

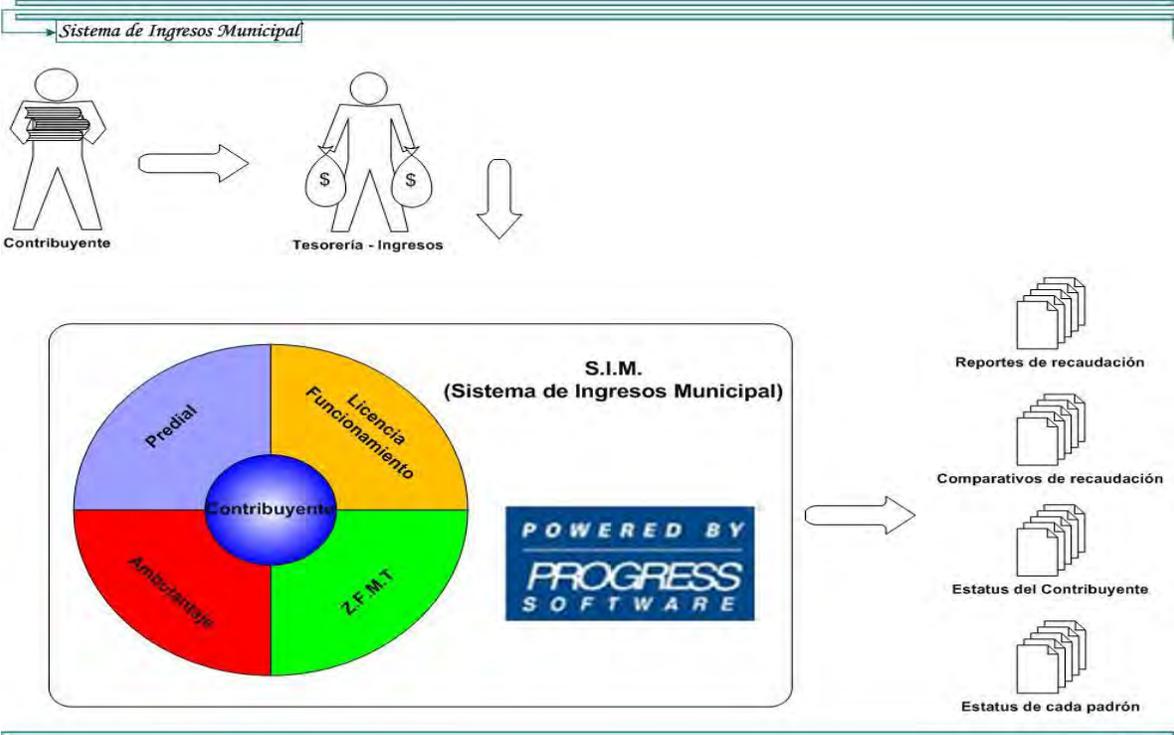
Habiéndose firmado el convenio con la C.F.E., Comisión Federal de Electricidad, también entraba en vigencia el primero de enero 2009, con la finalidad de que dicha comisión se aplicara a los consumidores el 5% del Derecho de alumbrado público referido en los artículos 116 y 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Cabe aclarar que el cobro del Derecho de Alumbrado Público, ya era aplicado para su cobro en los recibos de consumo de energía de los particulares siendo Solidaridad. Pero en este caso y a partir del día primero citado implicaba hacer cuentas del saldo ya sea a favor o a cargo del municipio con la administración del municipio de Tulum resultante tanto del cobro del Derecho a través de C.F.E. como el monto de pago sumatoria del pago de los particulares.

En el ámbito de la innovación informática y con la finalidad de otorgar seguridad a la sistematización de las acciones de la tesorería se instalaron los equipos de comunicación adquiridos, así como el equipo de cómputo en un sitio recién construido de informática. Esto debido a que el edificio ocupado por las autoridades municipales era el mismo que ocupó la alcaldía en su momento, al cual hubo que realizarse algunas adecuaciones para su funcionalidad y para otras direcciones del municipio incluso hubo que rentar oficinas para su operación.

En materia de informática se evolucionó, incluyendo la participación de los servidores públicos en la modernización de los servicios y registro de sus actividades, hasta dejar instalado el Sistema de Ingresos Municipal, SIM, visualizándolo según la figura siguiente.

Figura 7.- Sistema de Ingresos Municipal (SIM).



Fuente: Coordinación de Informática. Tesorería Municipal de Tulum. 2008-2009.

Cómo se puede observar el SIM con el apoyo de tecnología PROGRESS arrojó una gran herramienta de trabajo dando resultados de reportes que a su vez sirvieron tanto para realizar actividades de recaudación cómo reportes con gran potencial para la toma de decisiones.

Tulum continuaba avanzando, su tesorería dejaba de ser tener sólo una subdirección de ingresos con una caja y se convertía en una tesorería municipal que administraría su hacienda pública, el efecto pedía una reforma de la ética en el servicio público, si no total, por lo menos que se dejara la base o inicio de ésta; fue la integración de toda la organización en todos sus niveles jerárquicos; como dice (Caiden, 2001) desde el nivel más alto de las organizaciones globales hasta el nivel más bajo de la organización de la comunidad local, sobre todo en lo que se refiere al impulso por la democratización y el mejoramiento de una cultura cívica. Es un proceso que vincula el pasado con el futuro, lo que fue con lo que será, lo que debería ser.

La evolución del área y de toda la estructura, así como personas, en la administración pública del municipio se presentó como una gran oportunidad y desafíos de trabajar, de crecer profesionalmente, incluyendo en el comportamiento organizacional el comportamiento de las personas que se involucraron no sólo como trabajadores, ya que se involucraron con compromiso, emociones y espíritu de colaboración en su mayor parte.

Para el 2009 se había avanzado un gran tramo inclusivo de vivencias y capacitación durante el desarrollo mismo del trabajo. Al ser Tulum una alcaldía el seguimiento de ingresos por ejemplo, al llevarse a cabo desde Playa del Carmen presentaba la tendencia de dar seguimiento a los contribuyentes con pagos más fuertes, por la preponderancia de la actividad turística resultaban en su mayoría ser los pagos de predial de los hoteles del municipio de Solidaridad.

Cuando se desagregó Tulum quedaron dos grandes hoteles. Entonces el seguimiento a los contribuyentes fue con un tramo de control más cercano y abarcó a muchos que generalmente realizaban su pago inercial, en caso de hacerlo, muchos ni lo hacían.

Por las características de los contribuyentes se atendieron tanto a personas que representaban una empresa transnacional hasta el contribuyente más humilde de la zona.

Al surgir Tulum de Solidaridad se presentaron ideas de que era una especie de réplica del municipio del que provenía, pero es claro que hay grandes diferencias y necesidades para cada localidad. Habiéndose realizado un presupuesto para los primeros meses de Tulum, claramente se observaba que representaba aproximadamente una quinta parte del presupuesto de ingresos del municipio vecino. Distaba mucho de ser una mitad al dividirse una territorialidad en dos.

Los datos estadísticos del comportamiento de los ingresos y del gasto se tenían al alcance con la información que compartió Solidaridad y los registros propios del nuevo municipio. Es decir fue posible elaborar una metodología de cálculo de la estimación de ingresos del municipio de Tulum para 2009.

De las partes más significativas en la evolución de la tesorería municipal fue el haber logrado identificar y dejar datos de toda una base de datos estadísticos de recaudación que sirvieron de base para poder realizar la metodología de cálculo del presupuesto de ingresos 2009, la cual a continuación la pongo a manera de ejemplo. Las estadísticas son una herramienta de gran utilidad para la toma de decisiones.

3.2. Metodología de Cálculo de la Estimación de Ingresos del Municipio de Tulum.

En este apartado se explica la metodología empleada para estimar los ingresos del Municipio de Tulum de las contribuciones de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, conocido como ingresos propios, así como de los derechos de la Zona Federal Marítimo y Terrestre (ZOFEMAT).

Para el caso de los ingresos por concepto de las participaciones federales y del ramo 33, se utilizaron las cifras proporcionadas por la Secretaría de Hacienda del Estado de Quintana Roo.

3.2.1. Metodología de Cálculo de los Ingresos Propios.

Para estimar los ingresos propios del Municipio de Tulum para 2009, se utilizó el monto recaudado de cada gravamen en los meses de junio a septiembre y la estacionalidad mensual de la recaudación del Municipio de Solidaridad de 6 ejercicios conocidos, por tener características similares en cuanto a la orientación del principal sector económico de la población, el turismo y tener una ubicación geográfica similar.

Tabla 2.- Cálculo de la Estacionalidad.

Ejercicios	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
2001	9,594.4	9,026.9	4,121.0	4,774.1	3,227.3	2,600.2	2,581.5	1,530.3	2,726.1	1,185.8	2,174.5	19,451.3	62,993.3
2002	9,119.2	7,710.1	8,084.6	4,558.9	1,814.4	1,162.0	1,893.5	1,865.9	1,951.9	1,432.8	1,024.7	29,558.9	70,177.0
2003	16,824.9	10,098.6	4,715.4	7,982.4	4,824.9	2,588.6	6,119.4	4,021.3	5,091.3	2,587.9	3,337.4	38,191.4	106,383.4
2004	17,907.9	7,861.9	12,120.4	6,029.0	6,244.6	5,295.4	6,248.2	4,090.8	3,423.8	3,207.6	5,928.3	53,282.0	131,639.8
2005	14,571.8	10,057.3	18,983.6	7,184.5	12,622.9	4,147.8	4,521.4	4,748.3	8,591.4	9,704.4	11,234.2	76,308.0	182,675.6
Total	68,018.1	44,754.8	48,025.0	30,528.9	28,734.0	15,794.1	21,363.9	16,256.6	21,784.5	18,118.4	23,699.2	216,791.6	553,869.1
Estacionalidad	12.28%	8.08%	8.67%	5.51%	5.19%	2.85%	3.86%	2.94%	3.93%	3.27%	4.28%	39.14%	100.00%

Montos en Miles de Pesos Reales de 2005

Fuente: Tesorería Municipal Tulum 2008-2009.

Para calcular la estacionalidad mensual de la recaudación de cada gravamen del Municipio de Solidaridad se sumó en términos reales el monto mensual recaudado de cada gravamen en los años 2001-2005, de la cual se calculó para cada gravamen la proporción mensual que representa del total anual.

Con base en la estacionalidad y en la recaudación de Tulum de los meses de junio a septiembre, se calculó la recaudación de los meses faltantes, mediante una regla de proporción, como se aprecia en el siguiente cuadro, para el mismo impuesto predial.

Tabla 3.- Regla de Proporción para Cálculo de Impuesto Predial.

Concepto	Tulum Jun-Sep	Estacionalidad Jun-Sep	Estimación para 2009
Impuesto Predial	5,000,695	13.58%	36,831,952

Montos en Pesos

Fuente: Tesorería Municipal Tulum 2008-2009.

La recaudación del impuesto predial de Tulum en los meses de junio a septiembre fueron \$5'000,695, siendo que de acuerdo a la estacionalidad representa el 13.58% del total del ejercicio, mediante proporción se calcula el 100%, resultando \$36'831,952. Dado que fue

conservadora en esta primera etapa de la estimación de la recaudación de Tulum, se considera el monto resultante como la estimación de la recaudación para el ejercicio 2009.

De esta forma se aplicó la misma metodología de cálculo para cada uno de las contribuciones de ingresos propios del Municipio de Tulum que en el lapso de junio a septiembre tuvieron montos recaudados.

3.2.2. Ingresos de la Zona Federal Marítimo y Terrestre

Para estimar ingresos de 2009 de este concepto se utilizó la misma eficiencia recaudatoria obtenida en 2008 sobre el potencial recaudatorio estimado para 2009, tanto del corriente como de los rezagos. El corriente es el derecho correspondiente al ejercicio en curso y el rezago, los derechos correspondientes a ejercicios anteriores.

La eficiencia recaudatoria del corriente 2008 se obtuvo de dividir el monto recaudado del corriente durante el actual ejercicio entre el potencial recaudatorio del corriente. La recaudación estimada del corriente para 2008 se compone del monto recaudado por el Municipio de Solidaridad de enero a mayo, el monto recaudado por Tulum de junio a septiembre y de lo que se esperaba recaudar de octubre a diciembre, totalizando \$12'200,049.

El potencial recaudatorio de 2008 fue estimado con base en el padrón de la tesorería y los datos de recaudación, sumando el monto de lo recaudado del corriente 2008 (\$12'200,049), lo que falta por pagar de los contribuyentes activos (\$7'984,381) y no activos (\$8'693,829), dando un total de \$28'878,259.

Dividiendo los \$12'200,049 esperados que sea la recaudación 2008 entre el potencial recaudatorio estimado, \$28'878,259 resulta una eficiencia recaudatoria de 42.2%.

Para el caso del rezago se hizo lo mismo, la recaudación del rezago 2008, \$9'547,575, dividido entre el potencial recaudatorio de rezago en este año, \$24'223,966, resultando una eficiencia de 39.4%.

Aplicando estas eficiencias recaudatorias a los potenciales del corriente y de rezagos estimados para 2009, se puede estimar la recaudación como se aprecia en el siguiente cuadro.

Tabla 4. Estimación de Recaudación de ZOFEMAT

Estimación 2009	Potencial	Eficiencia	Estimado
Corriente	39,003,170	42.2%	16,477,468
Rezago	26,709,932	39.4%	10,527,388
Total	65,713,102	41.1%	27,004,855

Montos en Pesos

Fuente: Tesorería Municipal Tulum 2008-2009.

De un potencial de recaudación total, corriente y rezagos, con una eficiencia promedio del 41.1% se estima recaudar \$27'004,855 en 2009 de los derechos de la ZOFEMAT.

3.2.3. Estimación de Ingresos 2009

Con base en lo anterior, los ingresos estimados para 2009 suman \$208'522,599 como se aprecia en el siguiente cuadro resumen.

Tabla 5.- Resumen de Ingresos Estimados 2009

Concepto	Estimación 2009
Impuestos	44,295,662
Derechos	22,110,360
Productos	1,035,786
Aprovechamientos	4,381,679
Participaciones	103,234,078
Otros Ingresos	5,715,133
Fondo de Aportaciones Federales	27,749,902
Total de Ingresos	208,522,599

Fuente: Tesorería Municipal Tulum 2008-2009.

Estas estimaciones son de carácter preliminar, porque es posible considerar una actualización por el crecimiento económico y la inflación estimada para 2009, así como el resultado de la inversión en programas de recaudación.

Para dar cumplimiento a los planes del Ayuntamiento existían los elementos para elaborar las estimaciones económicas previas a lo que en un futuro se podría gastar para el cumplimiento de las obras y acciones del plan de desarrollo municipal.

En Tulum se estaba planeando, se elaboraron programas y proyectos de trabajo cumpliendo como gobierno como el papel del Estado en el desarrollo regional se expresa precisamente a través de la gestión pública. Ésta se entiende como el puente que une las necesidades de desarrollo local con los programas y proyectos concretos de gobierno y su financiamiento, plasmados, de manera general, en los planes de desarrollo estatal y desglosado en los programas municipales (Ken, 2010).

Fue determinante que el consejo tenía pocos meses para dar resultados y el gran reto de rendir frutos como la primera administración de Tulum, por lo tanto aplica lo siguiente: las virtudes características de un gobierno democrático- transparencia, sensibilidad, responsabilidad, decencia oficial y tolerancia-no pueden alcanzarse sin altos niveles de conciencia y participación públicas (Khan, 2001).

3.3. Atribuciones en Materia Hacendaria del Municipio de Tulum.

Las funciones y tareas de una dependencia pública y el proceso de políticas públicas, conlleva costumbres, reglas, reglamentos y formalidades. Una estructura gubernamental y sus procedimientos deben percibirse de manera clara, racional y amigable, proporcionando procedimientos no complicados y amigables para el usuario, mucho más en las encargadas del quehacer tributario, zonificación de tierras, otorgamiento de licencias y permisos.

Existen disposiciones legales que son el marco jurídico de las atribuciones en materia hacendaria para los tres órdenes de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. El sistema tributario mexicano está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define facultades tributarias para cada nivel de gobierno, la posibilidad de concurrencia tributaria y doble tributación.

Para el municipio mexicano en el Artículo 31, Fracción IV señala la Constitución que es obligación del ciudadano contribuir con el gasto público federal, estatal, del D.F. y de los municipios. El Artículo 115 acerca de la hacienda pública municipal, dice que se conforma de las contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los municipios y las contribuciones que establezcan los estados sobre: Propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación o mejora y las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, así también la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.

La concurrencia fiscal como dice García Sotelo (1999), significaba una multiplicidad de tributos similares que afectaba a los contribuyentes, por lo cual surge el sistema nacional de coordinación fiscal, sistema a través del cual se coordinaron los gobiernos estatales y federal con el objetivo de disminuir o eliminar la práctica de concurrencia impositiva, establecer un reparto de competencias entre los gobiernos en materia de impuestos, buscar que las fuentes de ingresos se aprovecharan como medio para financiar los gastos públicos, unificar la carga impositiva para los contribuyentes y efectuar un reparto de los rendimientos de cada fuente de ingreso entre los gobiernos federal y estatales.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal, es el ordenamiento que rige el sistema nacional de coordinación fiscal. Ésta Ley define y precisa los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal; así también, la integración de los fondos de participación, procedimientos y reglas para el cálculo y distribución de las participaciones federales destinadas a los estados, municipios y el D.F.; determina los criterios para adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal y establece los criterios en caso de no adherirse a él; contiene conceptos y facultades de los convenios de colaboración administrativa y las percepciones que se realicen por las funciones que se realicen; para los organismos en materia de coordinación establece la integración de los fondos de aportaciones federales, reglas y procedimientos de ellos para el cálculo, distribución, destino y administración de los mismos; de los fondos de aportaciones federales contiene y precisa su integración, sus reglas y procedimientos, para cálculo, distribución, destino y administración de los mismos.

Como podemos observar, los derechos son una modalidad que el estado tiene para obtener ingresos, contribución regulada en la Ley Federal de Derechos y la cual, se debe sujetar a los lineamientos establecidos en la constitución, así como a los principios de equidad y proporcionalidad.

Se entiende por principio de legalidad cuando los derechos son una contribución o ingreso tributario del Estado, se establece que para que tengan validez jurídica, deben encontrarse previa y expresamente establecidos en una ley aplicable al caso de que se trate; ley que desde luego debió haber sido expedida después de agotado el proceso legislativo que en materia fiscal establece la constitución.

El principio de proporcionalidad en el caso de los derechos, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos, la contribución no pretende gravar el ingreso, la utilidad y rendimiento de una persona, tan sólo pretende permitirle al Estado la recuperación del costo del servicio público particular divisible que presto a solicitud del usuario. Como vemos, la obligación fiscal no nace en forma automática por disposición legal, sino por consecuencia de un acto de voluntad del interesado, que por así convenirle a sus intereses, solicita a la administración pública que le preste algún servicio que va a beneficiarlo en forma directa y específica.

3.3.1. Alcances de la Tesorería Municipal de Tulum.

De las acciones más relevantes a realizar se lograron los siguientes alcances para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal. En la elaboración de las normas jurídicas en materia fiscal del ámbito municipal se hizo lo siguiente:

Se elaboró propuesta de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Tulum, la cual fue aprobada por Decreto no. 075 emitido por la Honorable XII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de diciembre del 2008, entrando en vigor el 1º. de Enero del año 2009.

Se gestionó la propuesta de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria en el Municipio de Tulum, para el ejercicio fiscal 2009, las cuales fueron aprobadas por Decreto No. 073 emitido por la Honorable XII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de diciembre del 2008 y entró en vigor el 1º. de Enero del año 2009.

Se elaboró la propuesta de reformas a la Ley de Hacienda de los Municipios para que sea considerado el Municipio de Tulum, dentro del contexto de la Ley, ésta propuesta fue aprobada por Decreto No. 082 emitido por la Honorable XII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 12 de diciembre del 2008 y entró en vigor el 1º de Enero del año 2009.

Se elaboró la propuesta para reformar los artículos 232-C y 232-D de la Ley Federal de Derechos, para que se considere al nuevo Municipio de Tulum, para el cobro de los derechos federales que genera el uso o goce de la ZOFEMAT; ésta reforma fue autorizada a través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, emitido por el Honorable Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del 2008, en vigor a partir del 1º. De enero del 2009.

Se gestionó ante el Gobierno del Estado y la Federación la firma del Anexo 1 al convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, para realizar el cobro de los Derechos por el uso o goce de la ZOFEMAT referidos en los artículos 232-C y 232-D de la Ley Federal de Derechos.

Se solicitó ante el Gobierno del Estado y a la Federación, la firma del Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, para efectos de aplicar lo dispuesto en el artículo 288 y 288-G de la Ley Federal de Derechos donde se establece el pago del derecho por el acceso a los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación y la participación del 5% de este ingreso a los Municipios donde se genera.

Se celebró el Convenio con la Comisión Federal de Electricidad, para que dicha comisión aplique a los consumidores el 5% del Derecho de alumbrado público referido en los artículos 116 y 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana.

La sistematización y uso de la tecnología es indispensable para realizar sistemas financieros dado el número de operaciones, que aún para un municipio naciente son muchas como para llevar registros manuales. Puntualizando la importancia de dejar bases sentadas actuales y modernas para la operación de la tesorería en todas sus áreas. Para la sistematización de los sistemas financieros y del Catastro Municipal se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Se implementó el sistema PROGRESS de ingresos y el de catastro, en el cual se ingresó a la base de datos todos los predios del municipio, los padrones del impuesto predial, de las licencias de funcionamiento, de los vendedores ambulantes y de los contribuyentes de la zona federal marítimo terrestre.

Se generaron en la Tesorería Municipal las condiciones para efectuar todos los cobros de manera sistematizada, en los rubros de ingresos municipales por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones conforme a las disposiciones fiscales establecidas.

Se implementó el sistema automatizado de control de pagos y la emisión de cheques, denominado CHEQPAQ, el cual enlazaba con los sistemas contables.

Se implementó el sistema automatizado para la elaboración de la cuenta pública, denominado CONTPAQ, en el cual se ingresaba toda la información generada para la integración de la cuenta pública del municipio.

Y se construyó un sitio de informática en el cual se instalaron los equipos de comunicación y equipo de cómputo, para tener el control y administración informática, así como el enlace de todas las Direcciones de la Tesorería de manera segura y sistematizada.

En relación al control del Presupuesto, del Egreso y la Contabilidad se llevo a cabo lo siguiente:

Elaboración de la normatividad para el ejercicio del control del gasto, la cual fue aprobada en sesión de cabildo del 10 de noviembre del 2008, en la décima primera sesión ordinaria.

Capacitación y asesoría en procedimientos de comprobación del gasto y solicitud de recursos, impartido a diferentes direcciones y dependencias administrativas del Consejo Municipal.

Elaboración del Presupuesto estimado para el año 2008 y su ejercicio, así como la estimación del techo presupuestal correspondiente a cada una de las direcciones municipales.

Elaboración del Presupuesto de Egresos 2009.

Implementación del proceso de entrega de la glosa diaria de ingresos, para su proceso y entrega a la Dirección de Contabilidad.

Se efectuaron todos los registros de los Ingresos y los Egresos en el programa CONTPAQ.

Elaboración y presentación de los estados financieros del período comprendido del 10 de junio al 31 de diciembre del 2008. (Ver anexo 2)

La participación de la ciudadanía en las acciones de gobierno eran necesarias, además había una gran disposición de los pobladores del municipio de participar en las acciones de su nuevo municipio, así que la tarea en materia hacendaria fue involucrarlos y obtener mejores y mayores resultados a través de un programa de publicidad que incluyó lo siguiente:

Se elaboró una campaña publicitaria para que los contribuyentes supieran que existía una Tesorería Municipal de Tulum donde podían ellos realizar sus trámites y pagos. Fue con difusión vía radio, prensa escrita, perifoneo, volantes, cartelones y anuncios espectaculares.

Se elaboró un programa denominado “Cultura de pago”, donde a través de los mismos medios de difusión citados anteriormente, se le daba a conocer a la ciudadanía los diferentes apoyos autorizados por el cabildo para facilitarles, regularizar e incentivar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Se publicaron en los periódicos de mayor circulación en el municipio los nombres de las comunidades que conformaban el municipio de Tulum para motivar la gestión de cualquier trámite que competía a la municipalidad y a la Tesorería Municipal.

Para comunicar los descuentos y facilidades en el pago del predial se distribuyeron 6000 volantes en distintos puntos del municipio en lugares con mayor afluencia de personas en Tulum como por ejemplo: en la CFE, en oficinas de la Recaudadora de Rentas del Estado, en oficinas de CAPA, INFOVIR, Desarrollo Social, UNTRAC, Cablemás, entre las más concurridas.

Definitivamente debía ejercerse presencia fiscal sin que significara agresión para los contribuyentes o se sintieran presionados, mucho más porque estábamos trabajando en crear una cultura de pago y acercamiento hacia la autoridad hacendaria pero si había que ir haciendo presencia otorgando también servicios a los contribuyentes para el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En este renglón se hizo lo que a continuación menciono:

Se elaboraron los formatos de recibos de caja, licencias de funcionamiento, trámites administrativos de altas, bajas y cambios ante la Tesorería Municipal. Se estableció un control en la integración del padrón de predial, ya que es de los más importantes, en él encontramos al mayor número de contribuyentes y es el que recauda hasta un 60% de los ingresos del Municipio. Es por ello que hay que ponerle un poco más énfasis y cuidado en la administración de los cobros que se generan a partir de cada uno de los predios como lo es el impuesto predial.

Se habilitaron cuatro cajas de cobro: dos en la planta baja del palacio municipal de Tulum, una en las oficinas de tránsito y otra en las instalaciones de la CANACO.

El catastro es pieza fundamental dentro de la Tesorería y clave para que el impuesto predial pueda recaudarse a tiempo y de buena forma, así como también es muy importante para otras áreas del Municipio.

Tabla 6.- Servicios Catastrales Otorgados 2008.

NOMBRE DEL TRÁMITE	NO. DE TRÁMITES REALIZADOS	
ALTAS DE PREDIOS	1669	
ACTUALIZACIÓN DE AVALÚOS	3392	
CAMBIO DE PROPIETARIO	528	
BAJAS	11	
CÉDULAS EXPEDIDAS	1548	
SUBDIVISIONES	479	
CERTIFICADOS DE MEDIDAS Y COLINDANCIAS	65	
CAMBIOS POR CORRECCIÓN DE NOMBRES	133	
CAMBIOS POR FUSIÓN DE PREDIOS	4	
CLAVES NUEVAS DEL RÉGIMEN EN CONDOMINIOS	31	
CONSTANCIAS DE NO PROPIEDAD	20	
TOTAL DE SERVICIOS CATASTRALES OTORGADOS	7880	

Fuente: Catastro. Tesorería Municipal de Tulum 2008-2009.

En la tabla anterior se reflejan los resultados obtenidos que se realizaron por diferentes trámites ante catastro en el período de Junio a Diciembre del 2008; quedaron incorporados 12, 807 predios, por supuesto con el apoyo del Municipio de Solidaridad, que en este período del Consejo Municipal, Solidaridad transfirió con apoyo de herramientas de informática 11, 138 predios, recordemos que ésta base de datos estaba centralizada en Playa del Carmen. Además la demarcación territorial de Tulum se definió hasta el momento del Decreto.

El padrón de licencias de funcionamiento se dio a la tarea de llevar un control de cada establecimiento ubicado en el Municipio, tanto en horario como de productos en venta. Poder especificar exactamente los establecimientos con permisos de alto, mediano y bajo riesgo; aquellos con permisos de actividades turísticas y muchas otras características más. Al inicio el control del expediente del establecimiento era manual y sobre todo muy agobiante, tanto para el contribuyente como el personal de la Tesorería Municipal.

El comercio en vía pública fue revisado, debido a que muchos o la mayoría que tiene éste giro, es gente de escasos recursos y con ventas mínimas al día. Al analizar este tema se propuso clasificar las tarifas por zonas, como eran aplicadas a los contribuyentes con comercio en vía pública, para que aquellos que se establezcan en zonas turísticas pagaran lo justo y los que se ubicaran en zonas populares tuvieran una tarifa razonable y menor en comparación a sus tarifas anteriores, ya que era muy variable, y se llevaba también un control manual sobre el pago de esas sus aportaciones mensuales.

Dentro del programa de actualización de los establecimientos comerciales, se integró el padrón de licencias de funcionamiento con el registro de 1429 contribuyentes que fueron entregados por el municipio de Solidaridad aquí señalados en la tabla.

Tabla 7.- Licencias de Funcionamiento de Tulum 2008.

GIROS DE MAYOR IMPORTANCIA EN LA ZONA	NO. DE ESTABLECIMIENTOS
HOTELES	146
RESTAURANTES	213
ARTESANÍAS	138
TIENDAS DE ABARROTES Y MINI-SUPER	346
OTROS GIROS DE COMERCIO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS	669
TOTAL	1512

Fuente: Tesorería Municipal Tulum 2008-2009.

Claramente se refleja en la tabla anterior que se registraron 83 nuevos registros en el período de junio a diciembre del 2008, cerrando en diciembre con 1512 registros, conformados diversos giros y números de establecimientos.

En materia de verificación y cobranza, se llevaron a cabo las siguientes actividades.

Tabla 8.- Actividades de Verificación y Cobranza Tulum 2008.

NOMBRE DE LA GESTIÓN	NO. DE ACTIVIDADES REALIZADAS
VERIFICACIONES A ESTABLECIMIENTOS EN TODO EL MUNICIPIO	320
CARTAS INVITACIÓN A PRINCIPALES CONTRIBUYENTES	150
NOTIFICACIÓN DE REQUERIMIENTOS DE IMPUESTO PREDIAL	25
OFICIOS DIRIGIDOS A LOS NOTARIOS PARA PAGOS DE ISAI	135
IMPOSICIÓN DE MULTAS	145
INVITACIONES POR CORREO ELECTRÓNICO	67
CLAUSURAS A ESTABLECIMIENTOS IRREGULARES	3
TOTAL DE GESTIONES REALIZADAS	845

Fuente: Tesorería Municipal 2008- 2009.

La tabla anterior refleja cifras de acciones de verificación y cobranza, mismas que significaban presencia fiscal ante los contribuyentes, ya que éstas contribuyen al acercamiento del contribuyente ante la autoridad para cumplir con sus obligaciones abatiendo la evasión fiscal a la vez significando un ingreso no inercial.

Elaboración y presentación de los estados financieros del período comprendido del primero de enero al 31 de marzo del 2009. (Ver anexo 3).

El cabildo aprobó la cuenta pública correspondiente al período comprendido del 1 de enero al 31 de marzo del año dos mil nueve por acuerdo unánime tomado en la sexta sesión extraordinaria del honorable concejo municipal de Tulum, Quintana Roo celebrada el día treinta y uno de marzo del año dos mil nueve.

3.3.2. Funciones de la Tesorería Municipal de Tulum.

Recordando la estructura inicial de la tesorería municipal mencionada en el capítulo anterior, la estructura Orgánica de la Tesorería, se integró en su inicio con las siguientes direcciones:

Dirección de Ingresos con apoyo las jefaturas de Fiscalización, Cobranza, ZOFEMAT (zona federal marítima terrestre) y la jefatura de recaudación, Dirección de Egresos y Control Presupuestal, Dirección de Contabilidad, y Dirección de Catastro, más un área de apoyo de informática a manera de staff.

La estructura orgánica de la hacienda pública municipal, a los primeros dos meses, sufrió cambios, integrada con una Dirección de Ingresos, Dirección de Egresos, Dirección de Contabilidad, Dirección de Fiscalización, Dirección de Catastro, Dirección de Cobranza, Dirección de ZOFEMAT, y la Coordinación de Informática a manera de Staff.

La dirección de ingresos tenía la responsabilidad de recaudar de manera cabal y oportuna los ingresos que tenía derecho a percibir el Municipio, conforme a las disposiciones fiscales vigentes y mejorar la calidad de sus servicios satisfaciendo las expectativas de los contribuyentes incorporando avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.

La dirección de egresos estaba encargada de aplicar y vigilar que los recursos financieros del Municipio, fueran invertidos de forma transparente dentro de la disciplina presupuestaria, en la cual estaba considerada, que no debería hacerse pago alguno que no estuviera previsto en el presupuesto y no contara con los justificantes y comprobantes respectivos.

La dirección de contabilidad se encargaba de registrar las operaciones de ingresos, egresos y movimientos de fondos de la hacienda pública municipal, elaborar la cuenta pública y turnarla a las autoridades competentes para su autorización, conforme a las disposiciones legales aplicables.

La dirección de fiscalización tenía a su cargo verificar que todos los establecimientos, así como los comerciantes fijos y ambulantes, estuvieran debidamente registrados en el padrón municipal de contribuyentes, así como vigilar que estos cumplieran con las disposiciones fiscales y reglamentarias establecidas, dentro de la esfera de su competencia.

La dirección de catastro se encargaba de integrar y mantener actualizado, controlados y valuados los bienes inmuebles del municipio con fines sociales y fiscales. Lograr el conocimiento exacto de las características cualitativas y cuantitativas de los bienes inmuebles mediante los registros catastrales y de cartografía, contando con la descripción física, económica y jurídica de los predios urbanos, sub-urbanos y rústicos de la población; así como mejorar la calidad de los servicios satisfaciendo las expectativas de los contribuyentes incorporando avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.

La dirección de cobranza vigilaba que todos los contribuyentes cumplieran en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales y aplicaba el procedimiento administrativo de ejecución

para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes incumplidos, conforme a lo dispuesto por las disposiciones fiscales vigentes; además de apoyar en el incremento de los ingresos del municipio y mejorar la calidad de los procedimientos de cobranza, así como realizar los actos de cobro coactivo dentro del marco jurídico normativo con personal debidamente capacitado, para garantizar las garantías individuales de los contribuyentes.

La dirección de ZOFEMAT era la encargada del cobro de los derechos federales consecuencia del uso de la zona federal marítimo terrestre y el entero de la glosa contable del cobro del derecho federal al gobierno del estado.

La coordinación de informática fue vital para la innovación tecnológica, la modernización y tecnificación de procesos, sobre todo en la implementación del sistema de ingresos municipal, SIM. Dicho sistema emitía reportes propios del sistema de informática de Tulum, ejemplo de ellos los podemos ver en el anexo 4. También esa área se encargaba del asesoramiento y mantenimiento constante en el uso de hardware y software de la tesorería municipal.

3.4. Estrategias para el Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal de Tulum.

En Tulum empezaba prácticamente el ejercicio de la administración pública y la operación de la actividad hacendaria municipal. Por supuesto que todavía había mucho por hacer; con la finalidad de dejar plasmados los proyectos que consideramos más importantes a llevarse a cabo y contribuir con solidez al Plan Municipal de Desarrollo que se dio a la tarea el Presidente del Consejo dejar documentado para el Gobierno Municipal que entraría en

funciones en abril del 2009. Y a manera de estrategia de cómo dejar documentada la agenda pendiente en materia hacendaria se planteó lo correspondiente, ya que en un Plan de esta naturaleza radica la firmeza y fuerza del proceso de crecimiento que plantea, tanto en lo económico, como en lo social. Es decir, tiene sustento firme emanado de nuestra historia, nuestra realidad actual y de nuestra visión hacia el futuro.

A la letra decía: Con el fin de fortalecer la autonomía municipal se proponen acciones encaminadas a incrementar la recaudación y a evitar la evasión fiscal sin afectar a los que menos tienen pero si dotarlos de infraestructura municipal digna de los Tulumnenses, se proponen los siguientes proyectos:

- Lograr la integración del sistema catastral y su incorporación al sistema de ingresos.
- Realizar la elaboración, conclusión y fortalecimiento del sistema informático de ingresos.
- Establecer el servicio de consulta y recepción de pagos en ventanillas y en línea, a través de convenios con bancos para el cobro de contribuciones.
- Conformar un centro integral de información, atención y servicios a los contribuyentes, ampliando la cobertura de los servicios de cajas a las distintas zonas del Municipio, con la finalidad de mejorar los tiempos de atención a los contribuyentes en la Dirección de Ingresos.
- Establecer la integración de una planeación programática-presupuestal efectiva, conforme a las prioridades establecidas por la actual administración y su homologación con los criterios contables estatales y federales.

- Aplicar descuentos en el cobro de los pagos anticipados del impuesto predial y brindar facilidades administrativas para la regularización de los establecimientos.
- Transparentar el manejo de los recursos, con medidas de control y presupuestación del gasto y mejora en el desempeño financiero.
- Contar con un plan de previsión de pagos salariales.
- Llevar y conservar una contabilidad transparente.
- Gestionar las concesiones de las playas públicas.
- Reforzar las áreas de fiscales, para obtener mayor presencia fiscal y mejor servicio de inspección y vigilancia.
- Procurar el mantenimiento de políticas de deuda responsable.
- Programar la regularización fiscal, que tiene como objetivo el Incremento de los ingresos propios del Municipio.
- Programar el apoyo a adultos mayores y gente de escasos recursos.
- Elaborar las normas jurídicas en materia fiscal municipal.
- Gestionar la consideración del Municipio de Tulum, dentro de la Ley Federal de Derechos, para obtener todos los recursos de los Derechos por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre.
- Aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, en todas sus etapas para efectos de estimular, facilitar y propiciar el pago de las contribuciones municipales, diversificando los medios a su alcance para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Todo presupuesto indica el qué y cómo se gastará, así como los recursos que solventarán esos gastos, por lo cual, su formulación implica desarrollar un programa operativo anual, el P.O.A., dejamos elaborado el correspondiente al 2009, con el

objetivo de dejar en total transparencia las actividades realizadas y por realizar en la tesorería municipal, presentado en documento en el proceso de entrega recepción.(Ver anexo 5).

Haciendo un recuento de actividades, utilizar herramientas de planeación como un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), fue de gran utilidad para la integración del Programa de Trabajo 2009, ya habiendo recorrido unos meses de camino el municipio de Tulum.

De las fortalezas se encontraban los siguientes elementos:

1. Un padrón estable de contribuyentes ubicados en el área turística de la Riviera Maya.
2. Contribuyentes hoteleros que generan cuantiosos ingresos al municipio.
3. Un catastro con una base de datos con gran potencial recaudatorio . Terrenos que ya pagan impuestos y otros a desarrollarse.
4. Diversificación de actividades turísticas como eco-arqueoturismo, buceo, espeleobuceo, entre las principales.
5. Recursos generados por las zonas arqueológicas de Tulum, Cobá con mas de un millón de habitantes, cuya derrama económica repercute en las actividades restaurantera y venta de artesanías, entre otras.

Entre las debilidades:

1. Necesidad de infraestructura diversa.
2. Falta de concientización en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
3. Carencia de recursos para enfrentar el crecimiento poblacional y servicios públicos requeridos.

4. Como consecuencia del gran desarrollo económico demanda de mas y mejores servicios.
5. Recaudación de ingresos altamente dependiente al turismo de temporada. Mucho mas vulnerable en temporada de huracanes.
6. Incremento de nómina y creación d nuevas áreas dentro de la estructura organizacional, que traen consigo gasto inclusive de rentas. Siendo estás innecesarias, existen sin generar ingreso alguno y por presiones de grupos políticos locales.

Entre las oportunidades están principalmente las siguientes:

1. Recaudar de mercado inmobiliario con gran movimiento generado predial e impuesto traslado de dominio para el municipio.
2. Establecer cadenas productivas que impulsen otros sectores además del turístico, facilitando la inversión y contribuir al crecimiento económico.
3. Generar un marco legal fiscal actualizado, creando incentivos para atraer inversionistas.
4. Recaudar mas ingresos a consecuencia del crecimiento y desarrollo dinámico y continuo del municipio.
5. Recaudación de recursos provenientes principalmente de la actividad turística con gran potencial de crecimiento.

Entre las amenazas:

1. Evasión fiscal de inversionistas extranjeros.
2. Aparición de negocios que no se registran.
3. Crecimiento rápido de zonas urbanas y suburbanas con una administración municipal naciente.

4. Generación de rezago en infraestructura que pudiera generar alguna consecuencia.
5. Posible rezago fiscal y financiero que se pudiera generar por el crecimiento del aparato burocrático del administración municipal.

La hacienda pública municipal de tulum 2008-2009 generó en el breve tiempo de la administración pública del Consejo Municipal de Tulum toda una estructura y una metodología de trabajo haciendo acopio de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos acordes a su realidad. El trabajo de concientización y acercamiento a la ciudadanía fue de gran importancia tanto para la obtención de recursos como para saber de sus necesidades. Aún falta mucho por realizarse para que crezca la estructura del aparato público y sus recursos humanos a medida de la gran dinámica del Municipio, de tal forma que ésta pueda dar respuesta a sus ciudadanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Toda una rica historia respalda el origen del municipio mexicano, definitivamente fue recalitrante la influencia de la conquista española en el desenvolvimiento del municipio, sus cabildos y en lo que respecta la administración pública en nuestro país, incluyendo el centralismo presente aún en México. Aunque también las tendencias internacionales han servido para el desarrollo de las municipalidades y la administración de su hacienda pública.

En este breve trabajo de investigación observamos como a través del tiempo se estableció la organización de los municipios y a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno. Para Quintana Roo surgen nuevos retos al asumir el surgimiento de un municipio como Tulum, de características propias y diversas. A partir de este trabajo y para finalizar el mismo, surgen las conclusiones siguientes.

Si nuestras instituciones trabajarán en pro de la descentralización, estaríamos cooperando en el fortalecimiento de lo municipal, mucho más en su autonomía, para poder ir saneando gobiernos hacia su desarrollo local, lo cual a medida de ejemplo permearía hacia los estados y la federación, rompiendo a su vez con la dependencia en diversos grados de los gobiernos municipales a los gobiernos estatales y federales, recuperando su autonomía y sin ser sometidos a otros ámbitos gubernamentales, respetando lo dispuesto en nuestra Constitución.

Sin embargo a pesar del mandato constitucional y de que nuestro país tiene un esquema federalista y republicano, prevalece el manejo centralista de los recursos; los cuales

deberían fluir sin condicionantes centralistas y en mayor cuantía hacia el ámbito local; aunque han existido buenas intenciones de realizar procesos de descentralización desde hace varios años, todavía hay mucho trabajo por hacer para que realmente se fortalezca el federalismo, para que exista una vida municipal vigorosa y así poder emprender el camino al desarrollo regional.

La política económica en México la dicta la federación , parte de esto es, la situación en que el municipio mexicano está inmerso en el federalismo fiscal mexicano, que depende de las participaciones que bajan de la federación al estado y del estado al municipio pero que también, la recaudación que hace la municipalidad , en algunos casos , por ejemplo la de ZOFEMAT se genera en el municipio y su camino ascendente es hacia el estado y la federación.

Siendo el municipio una institución social, también lo debe ser la administración de su hacienda pública, la cual debe incluir en su planeación objetivos que incluyan el desarrollo social del municipio. Recordemos a nuestros pueblos indígenas antes de la conquista organizados y velando por el bienestar de su comunidad y sus familias, podríamos inferir a partir de esto que la función social está arraigada en este caso al municipio mexicano como institución ancestral.

Una realidad constante es que el municipio es el ente de gobierno más cercano a las personas. Esta cercanía debe ser aprovechada para sentar reglas básicas de convivencia y gobierno. Al estar en continuo diálogo con la ciudadanía, los gobiernos locales tienen la pauta para definir las políticas públicas de su gobierno para un buen desempeño en el desarrollo permitiendo la interacción de sus ciudadanos.

La aplicación de una gestión pública con menor número de burocracia generaría

confianza entre la ciudadanía, a la par, estableciendo un marco legal claro que no sólo se conozca dentro del gobierno sino también por los ciudadanos. Sin embargo hasta dentro de la misma localidad se dan casos de centralismo que no permite la interacción con los ciudadanos en algunos temas por así convenir a intereses particulares.

A medida que tanto el gobierno municipal como la tesorería municipal cuenten con los instrumentos, sistemas y dispositivos normativos financieros, se actualicen y simplifiquen en sus trámites que la mayoría de las veces es necesario hacerlo, esto implica la base para que sus mismos objetivos y estrategias puedan llevarse a cabo.

En lo que respecta a la tesorería municipal en su función de administrar la hacienda pública, de administrar los recursos municipales, ésta administración debe realizarse de manera eficiente para que opere la economía del municipio y haya desarrollo.

Para la administración de su hacienda pública municipal dentro del marco normativo, un municipio dentro de su estructura, debe contar con un área específica que cuente con los recursos necesarios, designada específicamente para realizar esa labor primordial.

La función de una tesorería municipal es administrar la hacienda pública, dentro de ésta laboral ésta intrínseco coadyuvar con las demás áreas de la administración pública para la generación de recursos, así como cuidar la adecuada distribución de los mismos.

Es necesaria la existencia de políticas públicas en el manejo de la hacienda pública encaminadas a establecer un acercamiento al contribuyente lo cual implica tener funcionarios capacitados constantemente con la capacidad de realizar esta labor de gran sentido social.

La evolución y fortalecimiento de la tesorería municipal de Tulum debe llevar a cabo las políticas hacendarias que dicte el gobierno municipal de acorde a la administración pública

moderna sobre todo por ser un municipio de nueva creación, de tal forma que están influyan en el desarrollo municipal en sus ámbitos político, social y económico; por lo tanto deben instrumentarse de acuerdo a la realidad del entorno y las necesidades de la ciudadanía local y con la participación de esta.

En el caso que nos ocupa de este trabajo de investigación, la gestión pública en materia hacendaria del recién creado municipio de Tulum, cubrió las principales fases del proceso hacendario incorporando a su tesorería municipal la administración del ingreso, egreso, y patrimonio. A futuro seguramente habrá que contratar deuda para cubrir rezagos en inversión de obra pública, dado el dinamismo económico y la presión de necesidad de servicios y obra pública por parte de la ciudadanía.

Tulum estableció una tesorería con una estructura inicial que trabajó respaldada por el marco normativo dictado por el Congreso del Estado de Quintana Roo, sin embargo habrá que mejorar en el renglón normativo y reglamentario específicamente para el municipio de Tulum incluyendo, hasta el mismo reglamento interior de la tesorería municipal.

Aunque fue una estructura básica con la que conto la tesorería municipal de Tulum habrá que reconsiderar una modificación en esta por ejemplo, en el área de cobranza y fiscalización a la dirección de ingresos.

Con esa estructura básica, se administró la hacienda pública de Tulum y evolucionó la tesorería municipal, la cual durante el período del Consejo Municipal se caracterizó por el continuo seguimiento de actividades, control y monitoreo con el fin de cumplir las tareas propuestas avanzar y progresar en sus procesos como por ejemplo la implementación de sistemas de tecnología informática.

La administración en este breve tiempo se desempeño bajo control y ética en el servicio en la actuación de los funcionarios como gerentes públicos esto sirvió para que pudiese haber

resultados en beneficio de la ciudadanía. Con esto cabe bien señalar que si se aplicará lo señalado por la nueva gerencia pública por los funcionarios públicos en Tulum, añadiendo capacitación y concientización constante para los mismos; su actuar contribuiría al desarrollo local.

En base a lo anterior me permito plantear las siguientes recomendaciones. De las diligencias pendientes a realizar están la modernización en cuanto a su tecnología y sus sistemas computacionales.

Dar continuidad al trabajo realizado por el Consejo Municipal de Tulum 2008-2009.

Establecer indicadores de gestión para evaluación de resultados obtenidos, no sólo en materia hacendaria, sino también en todas las áreas municipales.

De los indicadores de evaluación para la tesorería municipal en materia hacendaria, las recomendaciones de ingresos serían en lo relacionado al número de operaciones de ingresos, los montos recaudados, el potencial recaudatorio del impuesto predial principalmente, avance en el padrón del predial y la recaudación de este impuesto y avance en la recaudación.

En materia de gasto es recomendable por lo menos registrar debidamente los egresos clasificados por direcciones, capítulos y partidas, así como evaluar cifras presupuestales en relación al ejercicio real.

Continuar la capacitación del Recurso Humano de manera constante.

Realizar los planes de trabajo en conjunto con la ciudadanía y sus requerimientos.

Actualizar y Fortalecer el sistema de informática de la tesorería municipal y demás áreas.

Establecer políticas fiscales y programas de desarrollo es imprescindible para un administrador público. Como pieza fundamental para un municipio es contar con un sistema de información clara y soporte técnico de su catastro, ya que actualmente es un instrumento de saneamiento de finanzas públicas y es vital como mecanismo para instrumentar y evaluar diversos proyectos de desarrollo municipal.

Completar y fortalecer su área de Catastro ya que es de primordial importancia para la generación de Ingresos. Llevar un control principalmente de los cambios que se realizan al padrón, clasificados por el tipo de actividad, como cambio de propietario, reclasificación del tipo de predio, divisiones, fusiones, revaluaciones catastrales, actualizaciones de datos y bajas del padrón.

Cumplir y mejorar el Programa de Trabajo 2009 ya que da directrices trazadas para el manejo de la hacienda pública municipal, en base al análisis conjunto con las diferentes áreas del municipio y necesidades de la localidad.

Llevar a cabo lo establecido y mejorar incluso lo propuesto en el Plan Municipal de Desarrollo Municipal, ya que contiene estrategias para beneficio de Tulum resultantes de talleres de trabajo conjunto de servidores públicos con representantes de la comunidad.

En general todo trabajo es factible de mejoría y el esfuerzo de los administradores públicos debe enfocarse en llevar a cabo su trabajo con ética y transparencia, más en el caso de la administración de la hacienda pública municipal que finalmente queda plasmada en una cuenta pública que siempre será el testigo de lo realizado no sólo por quienes participen en la administración sino también de las acciones y decisiones de sus gobernantes.

BIBLIOGRAFÍA

Ávalos A, R. (1995). “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva” en los Nuevos Paradigmas de la Gestión: Los Problemas de la Administración Pública y sus efectos en la Sociedad, Revista Gestión y Estrategia, Edición Internet, UAM, No. 8, julio a diciembre de 1995.

Barcelay Michael. (1992). *Breaking through bureaucracy, A new vision for managing in Government*. University of California.

Barcelay, Michael. (2003). *La nueva gestión pública: una invitación al diálogo globalizado*. Seminario en London School of Economics and Political Science.

Casillas Ávila, Eduardo. (1994). “Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal”, Revista Hacienda Municipal INDETEC.No177.

Castañeda Ortega, Ramón. (2004). Análisis Teórico de la Asignación de Potestades Tributarias entre Niveles de Gobierno: Referencia para la Construcción de una Propuesta para México, INDETEC.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Consejo Municipal de Tulum 2008-2009. (2009). Informe de Labores 2008-2009.

Consejo Municipal de Tulum 2008-2009. (2009). Informe de Actividades del Consejo Municipal de Tulum, Cumplimos con Sentar las Bases de un Nuevo Municipio. Gaceta Única.

Consejo Municipal de Tulum 2008-2009. (2009). Municipio de Tulum, Génesis, Realidad y Visión de Futuro.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, 1975.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México 1975.

De la Garza, Sergio Francisco. (2002). El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. México: Ed. EPESSA.

Díaz Cayeros, Alberto. (1999) Análisis Institucional del Papel del Estado en América Latina.

Díaz Cisneros, Manuel. (1971). El Hombre y El Estado, Ensayo Jurídico Político. Edición C.J.M., Confederación de Jóvenes Mexicanos. México, D.F. Abril, 1971.

Fernández Ruiz, Jorge. (2001). “La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 al Artículo 115”. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM.

García López, Jesús (2002). *Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos*, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

García Sánchez, Isabel María. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Universidad de Salamanca, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales de Salamanca.

García Sotelo, Luis. (1999). Introducción a la Administración de la Hacienda Pública Municipal, INDETEC.

Gestión y Política Pública. (2001) Vol. X, núm2, CIDE.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Decreto 007, Decreto008, Decreto009 de Creación Municipio Tulum, Periódico Oficial del Estado No. 50. Tomo II, 19 de Mayo 2008.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, Diciembre 2007.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado, Marzo 2010.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 denominado “Plan Quintana Roo 2011 – 2016”*, Periódico Oficial del Estado, Agosto 2011.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Recuperado de <http://biblioteca.coqcyt.gob.mx>

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del Estado, Diciembre de 1993.

Guerrero Orozco, Omar.(2001). “*Nuevos Modelos de Gestión Pública*” en Revista Digital Universitaria. Revista UNAM, Vol.2, No.3. Septiembre 2001.

Guerrero Orozco, Omar. (2003). Gerencia Pública en la globalización, Universidad Autónoma del Estado de México: Ed. Porrúa.

Guerrero Olvera, Miguel. (2008). *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, Alcances y Consecuencias*, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Gutiérrez González, Juan Marcos (1994). La Potestad Tributaria Municipal. Ponencia XIV Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina,CEPAL,INDETEC.No.177.

Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, Guillermo, Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal,INDETEC.No.220. Recuperado de www.indetec.gob.mx. Julio 2013.

Hernández Saldaña, Victor Manuel y López Rosas, María Concepción, Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal, INDETEC,No.191. Recuperado de www.indetec.gob.mx. Julio 2013.

Ken, Crucita Aurora. (2010). Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo, 1970 a 2010: Estudio de Caso, Municipio de Othón P. Blanco. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ININEE.

Larios Contreras, Cesáreo. (1999). “La Ley General de Contabilidad Gubernamental y los Primeros Avances en su Instrumentación” en Revista Hacendaria Municipal INDETEC, No.107.Abril 1999.

López Moguel, Ana Isabel. (1999). “Situación de las Participaciones Federales a Municipios Estimada para 2010”, Según la Ley de Ingresos de la Federación en Revista Hacienda Municipal INDETEC, No.107. Abril 1999.

Loret de Mola Vadillo, Rafael. (1976). Problemática del Municipio sin Recursos. México, D.F.: Ed. Textos Universitarios S.A.

Madrazo Limón, Carlos y Molina Monroy, Cuauhtémoc. (2000). Cambio de Gobierno, Rescate Institucional Municipal. México: CV Ediciones S.A. de C.V.

Morones Hernández, Humberto. (1994). “Acciones Propuestas para Incrementar la Recaudación del Impuesto Predial”, en Revista Hacienda Municipal INDETEC.No.108.

Morones Hernández, Humberto. (1999). “ Elementos a Considerar en la Formulación de Modernización Catastral”, en Revista Hacienda Municipal INDETEC.No.107.

Pérez Angel, Antonio. (1999). “Elementos para Formular el Presupuesto de Egresos Municipal con Enfoque a Resultados”, en Revista Hacienda Municipal INDETEC.No.107.

Revista Trimestre Fiscal. (1983). Año 4, Núm.18, INDETEC.

Ruiz Durán, Clemente. (1999). Macroeconomía Global, Fundamentos Institucionales y de Organización Industrial. Universidad Nacional Autónoma de México.

Santana Loza, Salvador. (1994). Evaluación Social de la Cuenta Pública Municipal en Revista Hacienda Municipal INDETEC.No177.

Semo, Enrique. (1979). Historia del Capitalismo en México: Ed.Era.

Schmidt, Samuel. (1997). Amenaza y Oportunidad, Los Retos de la Democracia Mexicana. México: Ed. Nuevo Siglo Aguilar.

Vega Ochoa, Ernesto. (2001). El Control del Gasto Municipal Propio y Derivado de los Fondos Federales, INDETEC.

Villagrán Abarzúa, Marcelo. (2010). “ La Autonomía Municipal”, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales.

Ziccardi, Alicia. (2000). Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal; Municipio y Región, Instituto de Investigaciones Sociales .UNAM.

Documento Coordinación de Informática. Tesorería Municipal Tulum. 2008 – 2009

Documento Dirección de Ingresos. Tesorería Municipal de Tulum . 2008

Documento Metodología de Cálculo de la Estimación de Ingresos del Municipio de Tulum para 2009. Tesorería Municipal de Tulum. 2008 – 2009.

ANEXOS

Anexo 1

Miércoles 23 Julio 08
NOVEDADES

Sigue en Tulum el proceso de transición

Para ultimar detalles y procesos en la transferencia administrativa entre el Ayuntamiento de Solidaridad y el Concejo Municipal de Tulum, la tarde de este martes hubo una reunión de verificación de información a nivel de tesorería, en la que estuvieron presentes, por Solidaridad, Mauricio Góngora Escalante, y por el Concejo Municipal de Tulum, Haideé Pastrana Sánchez.

Una vez nombrados los responsables de las áreas de transferencia y dando seguimiento a lo establecido en el artículo séptimo del Decreto de creación del noveno municipio, el gobierno de Solidaridad en coordinación con el Concejo Municipal de Tulum iniciaron este martes con la primer mesa de trabajo.

Durante la reunión se pusieron sobre la mesa asuntos relacionados al cobro y trámites. La Tesorería Municipal es la primera dependencia en iniciar este proceso, y se ha realizado un cronograma para que todas las dependencias se coordinen para darle seguimiento oficial al proceso.



ACTO: En la reunión de verificación de información a nivel de tesorería estuvieron presentes, por Solidaridad, Mauricio Góngora Escalante, y por el Concejo Municipal de Tulum, Haideé Pastrana Sánchez.
Foto/De la Redacción

De este modo, el Ayuntamiento de Solidaridad da cumplimiento al artículo séptimo transitorio del Decreto 008 por el que se reforman los artículos de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y que se refiere a las facultades del Concejo Municipal de Tulum.

Desde su instalación, los miembros del Concejo Municipal de Tulum tienen disponible toda la información que requieran. Sin embargo, la entrega-recepción correspondiente se formalizará con el Ayuntamiento constitucional, el 10 de abril del 2009.

En el orden del cronograma se estarán realizando las mesas de trabajo bajo el siguiente orden, Oficialía Mayor, Dirección General de Imagen y Servicios Urbanos, Dirección General Jurídica, Dirección General de Desarrollo Ambiental y Urbano, Dirección General de Desarrollo

Económico.

Posteriormente DIF municipal, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Desarrollo Social, Contraloría y finalmente la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito, Policía Turística y Bomberos.

Cabe mencionar que la transferencia de servicios públicos e infraestructura ya se dieron y se vienen prestando por el Concejo Municipal de Tulum con el decidido e irrestricto apoyo del municipio de Solidaridad.

En la reunión estuvieron presentes en calidad de testigos: Juan García Escamilla, Procurador Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado y Alondra Herrera, Subsecretaria de Crédito y Finanzas de Hacienda del Estado. Asimismo estuvieron presentes los directores adscritos a la tesorería del municipio de Solidaridad. *(De la Redacción)*

Anexo 2



MUNICIPIO DE TULUM
TESORERIA MUNICIPAL

ESTADO DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE RECURSOS
CORRESPONDIENTE DEL 10 DE JUNIO AL 31 DE DICIEMBRE 2008

ORIGEN		APLICACION	
CAJA Y BANCOS AL 10 DE JUNIO	\$ -	CAJA Y BANCOS AL 31 DE DICIEMBRE	\$ 18,856,858.47
INGRESOS	\$ 52,717,596.71	GASTO CORRIENTE	\$ 52,387,051.47
Impuestos	\$ 37,339,331.75	Servicios Personales	\$ 23,404,967.74
Derechos	\$ 12,109,001.93	Materiales y Suministros	\$ 12,386,443.59
Productos	\$ 475,378.43	Servicios Generales	\$ 9,487,323.81
Aprovechamientos	\$ 2,793,884.60	Transferencias	\$ 7,108,316.33
OTROS INGRESOS	\$ 27,560,069.99	GASTO DE INVERSION	\$ 9,440,095.10
Participaciones	\$ 4,723,031.99	Bienes Muebles e Inmuebles	\$ 9,114,867.35
Otros Ingresos	\$ 22,837,038.00	Obras Públicas	\$ 169,428.96
Movimientos que Aumentan el Pasivo	\$ 10,710,154.68	Fortalecimiento Municipal	\$ 106,808.19
		Erogaciones Extraordinarias	\$ 48,990.60
		Movimientos que Aumentan el Activo	\$ 10,303,816.34
TOTAL ORIGEN	\$ 90,987,821.38	TOTAL APLICACIÓN	\$ 90,987,821.38

C.P. VICTOR MAS TAH
PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL

L.A.E. GONZALO IVAN ARCILA GONZALEZ
SINDICO MUNICIPAL

LIC. HAYDEE Y. PASTRANA SANCHEZ
TESORERA MUNICIPAL



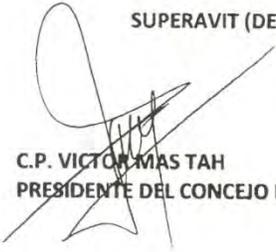
MUNICIPIO DE TULUM
TESORERIA MUNICIPAL

ESTADO DE RESULTADOS DEL 10 JUNIO AL 31 DE DICIEMBRE 2008.

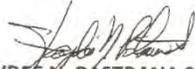
INGRESOS		%
IMPUESTOS	\$ 37,339,331.75	46.51
DERECHOS	\$ 12,109,001.93	15.08
PRODUCTOS	\$ 475,378.43	0.59
APROVECHAMIENTOS	\$ 2,793,884.60	3.48
OTROS INGRESOS	\$ 4,723,031.99	5.88
PARTICIPACIONES	\$ 22,837,038.00	28.45
TOTAL INGRESOS	\$ 80,277,666.70	100.00

EGRESOS		
SERVICIOS PERSONALES	\$ 23,404,967.74	29.16
MATERIALES Y SUMINISTROS	\$ 12,386,443.59	15.43
SERVICIOS GENERALES	\$ 9,487,323.81	11.82
TRANSFERENCIAS	\$ 7,108,316.33	8.85
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	\$ 9,114,867.35	11.35
OBRAS PUBLICAS	\$ 169,428.96	0.21
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	\$ 106,808.19	0.13
EROGACIONES EXTRAORDINARIAS	\$ 48,990.60	0.06
TOTAL DE EGRESOS	\$ 61,827,146.57	77.02

SUPERAVIT (DEFICIT) \$ 18,450,520.13 22.98


C.P. VICTOR MAS TAH
PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL


L.A.E. GONZALO IVAN ARCILA GONZALEZ
SÍNDICO MUNICIPAL

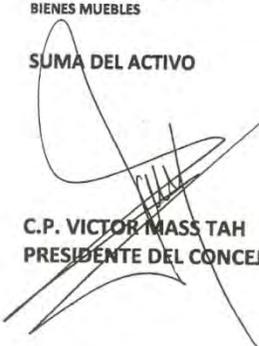

LIC. HAYDEE N. PASTRANA SANCHEZ
TESORERA MUNICIPAL

Anexo 3

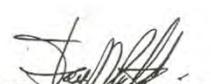


**MUNICIPIO DE TULUM
TESORERIA MUNICIPAL
BALANCE GENERAL AL 31 DE MARZO DEL 2009**

ACTIVO		PASIVO	
CAJA	\$ 2,000.00	PROVEEDORES Y CONTRATISTAS	\$ -49,947.80
CAJA FONDOS FIJOS	\$ 2,000.00	CONTRATISTAS	\$ -49,947.80
BANCOS	\$ 18,645,953.64	ACREEDORES DIVERSOS	\$ 68,315.22
Hsbc	\$ 18,645,953.64	IMPTOS. Y CUOTAS POR PAGAR	\$ 238,067.01
CUENTAS POR COBRAR	\$ 104,848.72	SUMA DEL PASIVO	\$ 256,434.43
Gastos por Comprobar	\$ 69,343.56	CAPITAL	
Anticipos de Sueldos y Compensaciones	\$ 3,000.00	PATRIMONIO MUNICIPAL	\$ 13,803,975.91
Diferencia en Nomina	\$ 7,493.39	Ejercicio 2008	\$ 9,110,046.80
Fondos Fijos	\$ 25,011.77	Ejercicio 2009	\$ 4,693,929.02
DEUDORES DIVERSOS	\$ 139,472.94	RESULTADO DE EJERCICIO FISCAL	\$ 18,414,958.13
Faltantes en Cajas	\$ 12.56	ANTERIOR	
Deudores Diversos	\$ 139,460.38	Ejercicio 2008	\$ 18,414,958.13
ANTICIPO A PROVEEDORES Y CONTRATISTAS	\$ 444,455.90	UTILIDAD O PERDIDA DEL	\$ 953,276.91
Anticipo a Contratista	\$ 444,455.90	EJERCICIO	
	\$	SUMA DE CAPITAL	\$ 33,172,210.95
OTROS ACTIVOS	\$ 323,395.09		
Subsidio al Empleo	\$ 323,395.09		
BIENES MUEBLES	\$ 13,764,119.09		
Mobiliario y eq. de administración	\$ 2,791,308.69		
Máq. Y Eq. Agro. Ind. y comunicación	\$ 1,102,267.01		
Vehículos y eq. de transporte	\$ 8,709,482.11		
Eq. Instrumental medico	\$ 1,700.00		
Eq. Herramientas. Accesorios y Refacciones	\$ 513,291.28		
Vehículos y eq. De seg. publica	\$ 646,070.00		
BIENES MUEBLES	\$ 4,400.00		
SUMA DEL ACTIVO	\$ 33,428,645.38	SUMA DEL PASIVO Y CAPITAL	\$ 33,428,645.38


C.P. VICTOR MASS TAH
PRESIDENTE DEL CONCEJO MUNICIPAL


L.A.E. GONZALO IVAN ARCILA GONZALEZ
SÍNDICO MUNICIPAL


LIC. HAYDEE N. PASTRANA SANCHEZ
TESORERA MUNICIPAL

Anexo 4



H. AYUNTAMIENTO TULUM
TESORERIA MUNICIPAL
Dirección de Catastro

Clave Catastral:	109001000001049-1	Sup. Terreno:	24,000.00 m2	Sup. Edificada:	0.00 m2
Propietario:	AGUILAR ALPUCHE ANTONIO				
Calle:	ZONA FEDERAL MARITIM	Numero:	F-II	Norte:	120.00 Con: CECILIA R.LORIA MARI
Entre:	DERECHO DE VIA	Y	Sur:	120.00 Con: ROBERTO CANCHE CAMAR	
Ciudad:	ZONA COSTERA Y PREDI	Este:	200.00 Con: ZONA FEDERAL MARITIM	Oeste:	200.00 Con: DERECHO DE VIA
Prop. Anterior:	CECILIA ROSALIA LORIA MARIN				
Clave Catastral Ant.:	10900100	Código Postal:	77710	Fecha de Alta:	27/10/2003
	Ultima Fecha de Pago:	12/01/2007	Del	1/2003	Al
				6/2007	
Tipos de Construcción:	Uso del Suelo	Metros	Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 01/01/2003
			Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 03/07/2007
			Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 01/01/2006
			Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 10/11/2005
			Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 11/05/2004
			Avalúo Anterior:	7,200,000.00	Fecha: 01/01/2003
Datos Escriturales:	NOT. PUB. #8 ESC. PUB. DE CESION DE DERECHOS POSESIONARIOS #11328 VOL. CLXXVIII REG. BAJO EL #17A FOJAS 127-134 DEL TOMO CCCLXXXV SECCION I DEL R.P.P. Y DEL COM. EN CHETUMAL Q. ROO EL 17 DE NOVIEMBRE DEL 2000.				
Programa:	Administrador	SVELOCAL	SOLIDARIDAD PLAYA DEL CARMEN, QUIN FANA, ECOA	23/07/2008	01:52:45
				Página	1 de 1



Municipio de Tulum - Concejo Municipal
 Direccion de Ingresos
 Estado de Cuenta del Predio



SOMOS
TULUM
 CONCEJO MUNICIPAL
 2004-2008

Predio: 109001000001049-1

Propietario: AGUILAR ALPUCHE ANTONIO

Direccion: ZONA FEDERAL MARITIM

F-II

23/07/2008

Condicion: 1 BYB: 13.00

Año 2008

Bimestre	Año	Avaluo	Fecha Avaluo	Impuesto	Actualización	Recargos	Descuentos	Total Bimestr
6	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
5	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
4	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
3	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
2	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
1	2008	7,200,000.00	01/01/2008	7,560.00	0.00	0.00	0.00	7,560.0
				45,360.00	0.00	0.00	0.00	45,360.0
Gran Total				45,360.00	0.00	0.00	0.00	45,360.0

EVITE ACTUALIZACIONES Y RECARGOS. PAGA ANTES DEL DIA 10 (ENERO, MARZO, MAYO, JULIO, SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE)

FAVOR DE VERIFICAR SUS DATOS ANTES DE PAGAR EN LA CAJA

EVITE PAGAR EL PREDIAL DE OTRO

**TESORERIA MUNICIPAL DE
TULUM, QUINTANA ROO**

PROGRAMA DE TRABAJO

2009

TESORERIA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO.

ANTECEDENTES

EL 19 DE MAYO DE 2008, SE PUBLICA EL DECRETO No. 007 DONDE SE CREA EL MUNICIPIO DE TULUM Y EL DECRETO No. 008 A TRAVÉS DEL CUAL SE CREA EL CONCEJO MUNICIPAL PROVISIONAL; EL CUAL QUEDÓ INTEGRADO CON UNA ESTRUCTURA IGUAL A LA QUE CORRESPONDE A UN AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL. PARA TALES EFECTOS SE CREÓ LA TESORERÍA MUNICIPAL.

ACTUALMENTE LA TESORERÍA MUNICIPAL CUENTA CON SIETE DIRECCIONES: INGRESOS, EGRESOS, CONTABILIDAD, CATASTRO, COBRANZA, FISCALIZACIÓN Y ZOFEMAT.

2

TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO

OBJETIVOS GENERALES

- DESARROLLAR PROGRAMAS DERIVADOS DE ACUERDOS Y CONVENIOS VINCULADOS CON LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL Y MODERNIZAR E INNOVAR CON TECNOLOGÍA DE PUNTA LA INFORMACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.
- INCREMENTAR LA CAPACIDAD RECAUDATORIA Y AMPLIAR FUENTES DE FINANCIAMIENTO.
- CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS FINANCIEROS.
- INCREMENTAR LA COBERTURA DE CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN AL MAYOR NÚMERO DE CONTRIBUYENTES, LO QUE CON LLEVA A INCREMENTAR LA RECAUDACIÓN EN SUS DIFERENTES RENGLONES.

3

TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO

FORTALEZAS

- Un padrón estable de contribuyentes ubicados en los destinos y centros turísticos de la Riviera Maya con una gran afluencia de turistas anuales.
- Contribuyentes que generan ingresos al municipio que cuentan con una gran infraestructura hotelera de primer orden y gran turismo y otros con servicios de cabánas ecoturísticas.
- Un catastro que cuenta con una base de datos de predios que generan el impuesto predial, que cuentan con grandes extensiones de tierra y playas vírgenes con grandes arenales, así como con "área forestal" permanente en el ejido, próximos a desarrollarse.
- Diversificación turística que genera ingresos en su pleno desarrollo (Arqueoturismo, ecoturismo, golf, buceo, snorkel y espeleobuceo, etc.).
- Recursos generados por las Zonas Arqueológicas de Tulum y Cobá y el Parque Nacional de Tulum, con más de un millón de visitantes anualmente, que permiten coadyuvar con la apertura de más establecimientos comerciales.

DEBILIDADES

- Es un nuevo municipio, por lo tanto cuenta con muchas necesidades en cuanto a infraestructura y capacitación en materia hacendaria, pues hay que enfrentar el crecimiento económico y poblacional que en su momento requerirá de mayores servicios.
- Una recaudación altamente dependiente a un turismo de temporada de sol y playa, haciendo vulnerable al Municipio, acentuado por las depresiones económicas de las temporadas bajas.
- Estructuras nuevas de las diferentes dependencias, dentro de la administración pública municipal, las cuales por estar iniciando cuentan con una incipiente generación de recursos financieros.

4

TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO

OPORTUNIDADES

- Gran mercado inmobiliario con constantes movimientos que permiten la inversión extranjera, incrementando con esto los impuestos y derechos municipales que gravan la propiedad inmobiliaria.
- Facilitar la inversión para un crecimiento económico estable, con una diversificación económica que permita integrar cadenas productivas que impulsen otros sectores económicos, además del turístico.
- Marco legal fiscal municipal actualizado que permita la entrada de inversionistas y nuevos medios de financiamiento que impulsen el crecimiento y desarrollo económico de Tulum.
- Por ser un nuevo municipio hay muchas posibilidades de crecimiento y desarrollo económico, que puede en un futuro inmediato generar un incremento en el pago de impuestos y derechos municipales, fortaleciendo la hacienda pública municipal.
- Tiene una actividad preponderantemente turística que se traduce en más recursos para el municipio.

AMENAZAS

- Evasión fiscal por parte de los inversionistas extranjeros.
- Debido al crecimiento existen muchos establecimientos no registrados, que pudieran proliferar en mas número.
- Rápido crecimiento y desarrollo de las zonas urbanas y suburbanas, en contra parte con una administración municipal nascente.
- Falta de recursos para la inversión de obras públicas y servicios municipales que demanda una población en pleno desarrollo.
- Rezago fiscal y financiero que se genera por el crecimiento acelerado de un nuevo municipio.

5

TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO

ORGANIGRAMA



FUNCIONES DE LA TESORERIA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO.

La tesorería municipal está encargada de la hacienda pública municipal, de acuerdo al marco jurídico establecido en las disposiciones fiscales y legales. Dirige, coordina y controla la administración de los recursos financieros del municipio, asegura su uso racional, transparente y óptimo aprovechamiento; difunde, establece y garantiza el cumplimiento de las normas, políticas y programas considerados en la legislación municipal en materia hacendaria, conforme a los siguientes rubros:

- **Ingresos.-** Recaudar de manera cabal y oportuna los Ingresos que tiene derecho a percibir el Municipio, conforme a las disposiciones fiscales vigentes y mejorar la calidad de sus servicios satisfaciendo las expectativas de los contribuyentes incorporando avanzados sistemas administrativos y tecnológico
- **Egresos.-** Aplicar y vigilar que los recursos financieros del Municipio, sean invertidos de forma transparente dentro de la disciplina presupuestaria, en la cual se considera que no debe hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto y no cuente con los justificantes y comprobantes respectivos.
- **Contabilidad.-** Registrar las operaciones de Ingresos, egresos y movimientos de fondos de la Hacienda Pública Municipal, elaborar la cuenta pública y turnarla a las autoridades competentes para su autorización, conforme a las disposiciones legales aplicables.

FUNCIONES DE LA TESORERIA MUNICIPAL DE TULÚM, QUINTANA ROO

- Catastro.-** Integrar y Mantener Actualizado, Controlado y Valuados los Bienes Inmuebles del municipio de Solidaridad con fines sociales y fiscales.

Lograr el conocimiento exacto de las características cualitativas y cuantitativas de los Bienes Inmuebles mediante los registros catastrales y de cartografía, contando con la descripción física, económica y jurídica de los predios urbanos, sub-urbanos y rústicos de la población.

Mejorar la calidad de nuestros servicios satisfaciendo las expectativas de nuestros contribuyentes incorporando avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.
 - Cobranza .-** Vigilar que todos los contribuyentes cumplan en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes incumplidos, conforme a lo dispuesto por las disposiciones fiscales vigentes.

Incrementar los Ingresos del Municipio y mejorar la calidad de nuestros procedimientos, así como realizar los actos de cobro coactivo dentro del marco jurídico normativo con personal debidamente capacitado, para garantizar las garantías individuales de los contribuyentes.
 - Fiscalización.-** Verificar que todos los establecimientos y comerciantes fijos y ambulantes, estén debidamente registrados en el padrón municipal de contribuyentes, así como vigilar que estos cumplan con las disposiciones fiscales y reglamentarias establecidas, dentro de la esfera de su competencia.
 - Zofemat.-** Realizar el cobro de los derechos federales, causados por el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y mantener actualizado el padrón de usuarios.
-

FUNCIONES DE LA TESORERÍA MUNICIPAL DE TULUM, QUINTANA ROO

MARCO LEGAL

- Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 12 y 153 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Artículos 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.
- Artículos Quinto, Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto 008 emitido por la Honorable XII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 19 de mayo de 2008.

ACTIVIDADES 2009

TESORERIA MUNICIPAL
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES 2009

ACTIVIDADES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
CONCLUSIÓN DEL PROYECTO DE INFORMES DE PRELIMINAR Y EJECUCIÓN DEL SUPLENIMIENTO DEL PRESUPUESTO FISCAL 2009												
PROCESO DE REGULACIÓN DE LICENCIAS DE PLANEAMIENTO												
ESTUDIO Y AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS DE REGISTRO DE SERVICIOS DE LA CIUDAD												
CELEBRACIÓN DE CONVENCIONES CON LA UNIÓN DE SERVICIOS DE CONTROLADORES EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA												
PROCESO DE REGULACIÓN FISCAL												
PROCESO DE REGISTRO DE LICENCIAS												
PREPARACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE LICENCIAS												
ACTUALIZACIÓN DEL FONDO DE CONTRIBUYENTES												

10

ACTIVIDADES 2009

TESORERIA MUNICIPAL
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES 2009

ACTIVIDADES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
ATENCIÓN DEL CENTRO INTEGRAL DE INFORMACIÓN, PREVENCIÓN Y SERVICIOS DE LICENCIAS												
ATENCIÓN DEL CENTRO INTEGRAL DE INFORMACIÓN, PREVENCIÓN Y SERVICIOS DE LICENCIAS												
ELABORACIÓN DE LICENCIAS DE REGISTRO EN LOS SERVICIOS DE LICENCIAS												
PREPARACIÓN DEL SUPLENIMIENTO DEL PRESUPUESTO FISCAL 2009												
SELECCIÓN Y EJECUCIÓN DE LA OFERTA PÚBLICA DEL SUPLENIMIENTO DEL PRESUPUESTO FISCAL 2009												
REGULACIÓN DEL PRESUPUESTO FISCAL 2009												

11

INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE LA TESORERÍA 2009

Ingresos

Las actividades de recaudación de la Dirección de Ingresos, se evaluarán conforme a los siguientes indicadores:

Número de Operaciones de Ingresos. Se refiere al número de recibos emitidos para cobrar contribuciones, desglosados por tipo de contribución.

Monto Recaudado. La suma de la recaudación amparada por los recibos.

Potencial Recaudatorio del Impuesto Predial. Evaluación en el padrón de contribuyentes del monto totalmente cobrable, tanto de corriente como rezagos.

Avance en el Padrón del Predial. Cociente en porcentajes, de dividir el monto de impuesto predial recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el potencial recaudatorio.

Avance en la Recaudación del Predial. Cociente en porcentajes, de dividir el monto de impuesto predial recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el monto presupuestado en el mismo lapso, para este concepto.

Avance en la Recaudación. Cociente en porcentajes, de dividir el monto total de ingresos recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el monto presupuestado en el mismo lapso, para todos los ingresos.

INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE LA TESORERÍA 2009

Zofemat,

Para evaluar las actividades de la Dirección de Zofemat, se realizarán conforme a los siguientes indicadores:

Número de Operaciones de Zofemat. Se refiere al número de recibos emitidos para cobrar los derechos de Zofemat.

Monto Recaudado por Zofemat. La suma de la recaudación de Zofemat amparada por los recibos.

Potencial Recaudatorio de Zofemat. Evaluación en el padrón de contribuyentes del monto totalmente cobrable, tanto de corriente como rezagos.

Avance en el Padrón de Zofemat. Cociente en porcentajes, de dividir el monto de derechos de Zofemat recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el potencial recaudatorio.

Avance en la Recaudación de Zofemat. Cociente en porcentajes, de dividir el monto de derechos de Zofemat recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el monto presupuestado en el mismo lapso, para este concepto.

Avance en la Recaudación de Zofemat. Cociente en porcentajes, de dividir el monto de derechos de Zofemat recaudado en el lapso a evaluar (mes, acumulado o anual) entre el monto presupuestado en el mismo lapso.

14

INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE LA TESORERÍA 2009

Fiscalización

Las acciones realizadas por la Dirección de fiscalización, se evaluarán conforme a los siguientes indicadores:

Número de Operaciones de Fiscalización. Se refiere al número de invitaciones, cartas, oficios, informes y visitas para con los contribuyentes, que tengan como objetivo orientar e informar de adeudos de contribuciones que debe pagar en la Tesorería.

Número de Operaciones Efectivas. Se refiere al número de operaciones de fiscalización emitidas y que han redundado en que el contribuyente realice un pago.

Eficiencia de las Operaciones. El cociente en porcentaje del Número de Operaciones Efectivas entre el Número de Operaciones de Fiscalización.

Egresos

Para evaluar en la Dirección de Egresos el ejercicio del gasto es necesario llevar un registro de los egresos clasificados por direcciones, clasificados por capítulos y partidas.

La evaluación se realiza comparando las cifras globales presupuestadas contra las del ejercicio real, donde los indicadores son el porcentaje de sobre ejercicio o sub ejercicio del gasto a nivel direcciones por un lado y por capítulos por el otro.

15

INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE LA TESORERÍA 2009

CONTABILIDAD

Para evaluar las actividades de la Dirección de Contabilidad, se realizarán conforme a los siguientes indicadores:

Fecha de elaboración de los estados financieros. Se refiere a los doce estados financieros, que deberán ser elaborados dentro de los quince primeros días de cada mes.

Validar que la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal se realizan en tiempo y forma. Esto es cotejando que los avances de captura contra lo que debe llevarse para tener al corriente, los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos del municipio, se realice en los tiempos indicados.

Cierre de la cuenta pública, contra lo realmente ejercido en el período que se informa en tiempo y forma, respetando las normas establecidas para estos efectos.

INDICADORES PARA EVALUACIÓN DE LA TESORERÍA 2009

Catastro

Para evaluar el desempeño del Catastro es necesario llevar un control de los cambios que se realizan al padrón, clasificados por el tipo de actividad, de la cual se citan los siguientes:

Cambios de propietario.

Reclasificación del tipo de predio, para el pago del impuesto predial.

División de predios.

Fusiones de predios.

Revaluación catastral.

Actualización de datos.

Baja por mantenimiento del padrón.

Es importante señalar, que debido a la importancia de los cambios que se realicen al padrón de catastro, todos los movimientos, sin excepción, deben ser registrados para evaluar el avance en su depuración.