

Ley orgánica del Municipio Libre

TÍTULO QUINTO. DEL PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 138. El gasto público municipal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realice el Ayuntamiento y los órganos o empresas paramunicipales.

Artículo 139. La programación del gasto público se basará en los objetivos, estrategias y prioridades que determinen el Programa Municipal de Desarrollo y los programas que del mismo deriven.

Artículo 140. Las disposiciones relativas a la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público municipal, así como su operación, estarán a cargo del Ayuntamiento.

Artículo 141.¹⁴⁹ La Auditoría General del Estado es el órgano técnico del Poder Legislativo entre cuyas funciones está la de auxiliar a dicho cuerpo en la inspección, control y evaluación de los Ayuntamientos en materia de presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores y en general del gasto público.

Artículo 142.¹⁵⁰ La Auditoría General del Estado podrá practicar visitas a las Tesorerías Municipales a fin de verificar el cumplimiento de las normas aplicables, así como el correcto destino de los fondos públicos que éstas manejen.

Artículo 143. Los Ayuntamientos sólo podrán concertar créditos destinados a inversiones públicas productivas o de desarrollo social, si éstas están consideradas en los planes y programas de desarrollo municipal y si merecen la aprobación previa del Congreso del Estado.

Artículo 144. En función del Municipio y de los agrupamientos del Municipio por regiones se formularán los planes y programas de desarrollo económico y social.

Artículo 145. El Congreso del Estado analizará las propuestas que presenten los Ayuntamientos para la concertación de empréstitos y resolverá sobre su procedencia haciéndose llegar los elementos de juicio que considere oportunos, en particular sobre las condiciones de los créditos, plazos de amortización, tasas de interés y garantías solicitadas.

Artículo 145 Bis.¹⁵¹ Cuando un servidor público municipal aplique los recursos federales o estatales que se le transfieran según las leyes o convenios; para programas o proyectos específicos a gastos municipales distintos a los prevenidos, se hará acreedor a las sanciones que disponga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la aplicación del Código Penal en lo

¹⁴⁹ Artículo modificado por reforma publicada en el PO de 17 de junio de 2003.

¹⁵⁰ Artículo modificado por reforma publicada en el PO de 17 de junio de 2003.

¹⁵¹ PO de 5 de marzo de 1991.

del estado de Guerrero núm. 364

conducente.

Los servidores públicos municipales otorgarán los auxilios e información necesarios para la devolución de los recursos desviados y los correspondientes intereses legales, al personal de la Auditoría General del Estado, las áreas de Contraloría y Fiscalización y de las dependencias federales competentes que según las Leyes deban intervenir en estos asuntos.¹⁵²

CAPÍTULO II. DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS

Artículo 146. Los presupuestos de egresos de los Municipios comprenderán las previsiones de gasto público que habrán de realizar los Ayuntamientos anualmente.

Artículo 147. Los proyectos de presupuestos de egresos de los Municipios se presentarán para aprobación de los Ayuntamientos con la siguiente información:

- I. Programas anuales con la expresión de objetivos, metas, unidades responsables de ejecución, así como la evaluación financiera de cada programa;
- II. Estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal que incluyan las erogaciones por concepto de servicios personales de los trabajadores y Servidores Públicos;
- III. Ingresos y egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;
- IV. Situación de la deuda pública municipal y el tratamiento que se le dará a la misma con la proyección que le corresponda;
- V. Situación contable de la tesorería municipal y la proyección a futuro;
- VI. Situación económica, financiera y hacendaria, así como las perspectivas del comportamiento económico para el futuro;
- VII. Evaluación del ejercicio fiscal anterior en cuanto a ejecución y cumplimiento de los objetivos, de las metas y en general del desarrollo de los programas a cargo de la administración municipal, y
- VIII. La demás información que solicite el Ayuntamiento.

Artículo 148. Los presupuestos de egresos de los Municipios serán aprobados anualmente por sus respectivos Ayuntamientos y se basarán en los ingresos disponibles para el ejercicio fiscal que corresponda.

Artículo 149. Los presupuestos de egresos de los Municipios se formularán en base al Plan Municipal de Desarrollo y a los programas derivados y en los términos de los convenios y acuerdos que celebren los Ayuntamientos.

Artículo 150. Los Ayuntamientos publicarán, en las Gacetas Municipales, si dispusieran de este medio, así como en el Periódico Oficial del Estado los presupuestos anuales de egresos, así como las actividades, las obras y los servicios públicos previstos para el ejercicio fiscal correspondiente.

Artículo 151. Los Concejos Consultivos de Comisarios Municipales así como los

¹⁵² Párrafo modificado por reforma publicada en el PO de 17 de junio de 2003.

Ley orgánica del Municipio Libre

Concejos Consultivos de Presidentes de Comisariados Ejidales, de Bienes Comunales, deberán rendir opinión, previamente a su aprobación de los presupuestos de egresos para cada ejercicio fiscal y los programas trienales que conforme a las leyes expidan los Ayuntamientos.

CAPÍTULO III. DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Artículo 152. Corresponde a las Tesorerías Municipales ser los órganos de gestión para el ejercicio del gasto público municipal, entendiéndose éste como el pago de las erogaciones correspondientes a los presupuestos municipales, así como el manejo de los fondos municipales.

Artículo 153. Los Ayuntamientos están facultados para asignar los recursos que se obtengan en exceso a los previstos en los presupuestos de egresos del Municipio, a los programas que se aprueben y podrán autorizar traspasos de partidas presupuestales cuando cuenten con la justificación financiera y programática que corresponda.

Artículo 154. El gasto público deberá ajustarse estrictamente al monto autorizado para financiar los programas autorizados en los presupuestos de egresos y se ejercerá en base a las partidas presupuestales aprobadas.

Artículo 155. Los Ayuntamientos podrán autorizar ampliaciones presupuestales cuando se presenten situaciones extraordinarias y siempre que se cuente con los recursos necesarios para cubrirlas.

Artículo 156. Los Ayuntamientos invertirán los subsidios que les otorguen los gobiernos federal y estatal en los proyectos específicos que éstos determinen y deberán proporcionar toda la información que se les solicite sobre la aplicación de los mismos.

Artículo 157.¹⁵³ La Auditoría General del Estado tendrá la facultad de revisar en cualquier tiempo, la documentación comprobatoria de la aplicación de los subsidios a que se refiere el artículo anterior y los Ayuntamientos de poner a disposición de ésta, la cuenta e información detalladas de la aplicación de dichos subsidios, así como las justificaciones correspondientes.

Artículo 158. Los Ayuntamientos podrán autorizar de manera excepcional la celebración de contratos de obras y servicios públicos, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el período constitucional en cuestión, siempre y cuando los compromisos excedentes se prevean en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal siguiente y obtenga la autorización del Congreso del Estado.

Artículo 159. Será causa de responsabilidad para los titulares o directores de las unidades administrativas del Municipio contraer compromisos fuera de las limitaciones del Presupuesto de Egresos y en general acordar erogaciones en forma que no permitan, dentro de los montos autorizados en sus programas respectivos, la atención de los servicios públicos durante el ejercicio fiscal.

¹⁵³ Artículo modificado por reforma publicada en el PO de 17 de junio de 2003.

del estado de Guerrero núm. 364

Artículo 160. Las Tesorerías Municipales deberán vigilar que el ejercicio del presupuesto de egresos se haga en forma estricta, para lo cual tendrán facultades para verificar que toda erogación con cargo a dicho presupuesto esté debidamente justificada, pudiendo rechazar una erogación, si ésta se considera lesiva para los intereses del erario municipal.

Artículo 161. Quedan prohibidos los anticipos y adelantos, cualquier forma que adopten y que no estén sujetos a la plena comprobación ante las Tesorerías Municipales. El Servidor Público que viole esta disposición, ya sea autorizando, otorgando o disponiendo de recursos financieros no sujetos a comprobación, incurrirá en responsabilidad oficial en los términos de esta Ley y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 162. Los Ayuntamientos informarán al Congreso del Estado de las erogaciones que hayan efectuado en base al presupuesto de egresos al presentar anualmente la Cuenta Pública Municipal para su aprobación.

Artículo 163. Los Ayuntamientos no podrán otorgar garantías ni efectuar depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones, con cargo al presupuesto de egresos de los Municipios, del ejercicio fiscal en curso sin autorización del Congreso.

Artículo 164. Los Ayuntamientos están obligados a proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental, la información que se les solicite y permitir la práctica de visitas y auditorías para comprobar la correcta aplicación de los recursos provenientes del erario estatal y federal.

CAPÍTULO IV. DE LA CONTABILIDAD MUNICIPAL

Artículo 165. El sistema de contabilidad municipal incluirá el registro de activos, capital o patrimonio, ingresos, costos, gastos, inversiones, asignaciones, obligaciones y la información sobre los ejercicios que correspondan a los programas y partidas de sus presupuestos.

Artículo 166. La contabilidad de los Municipios se ajustará a las normas aplicables de los sistemas contables, se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicios y evaluación de los presupuestos y sus programas con expresión de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Artículo 167. Los sistemas de contabilidad municipal deberán diseñarse y operarse en forma tal que faciliten el control de activos, pasivos, ingresos, gastos, avances en la ejecución de los programas y cumplimiento de metas para que permitan medir la economía, eficacia y eficiencia del gasto público municipal.

Artículo 168. Para efectos de la revisión de las cuentas públicas municipales, los Ayuntamientos informarán al Congreso del Estado durante los primeros quince días de cada ejercicio fiscal o durante el mes siguiente a su implantación o modificación, sobre las normas, procedimientos y sistemas de control interno que en materia contable implanten.

Ley orgánica del Municipio Libre

Artículo 169.¹⁵⁴ Los Ayuntamientos deberán remitir al Congreso del Estado en los términos establecidos en la legislación aplicable, la información relativa a las cuentas públicas del Municipio para su revisión y fiscalización.

COMENTARIO¹⁵⁵

Si en el comentario del título cuarto resultó importante estudiar lo relativo a la hacienda pública municipal, resulta también necesario estudiar el presupuesto de egresos municipal y su correspondiente gasto público, ya que una vez que se tienen los recursos económicos, o bien se ha previsto su captación, es indispensable visualizar la forma y los rubros a los que se habrán de aplicar tales ingresos al cumplimiento de las funciones y prestación de servicios públicos que el municipio tiene a su cargo.

De conformidad con el penúltimo párrafo del inciso c), fracción IV, del artículo 115 de la Constitución federal, los ayuntamientos aprobarán el presupuesto de egresos de los municipios, tomando como base los ingresos disponibles (esta atribución de los ayuntamientos es retomada por el artículo 102 de la Constitución local)

Andrés Serra Rojas señala que “el presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos”.¹⁵⁶ Como puede apreciarse de tal definición, el presupuesto –de egresos– está íntimamente ligado al gasto público, pues es precisamente en el documento denominado presupuesto de egresos donde se establecen los gastos que se habrán de realizar por un ente determinado. Ahora bien, y de acuerdo con Gabino Fraga, “por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado (y para el caso que nos ocupa, al municipio) de una necesidad colectiva”.¹⁵⁷

La LOML establece que el gasto público municipal ha de comprender las erogaciones de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pago de pasivos o deuda pública que lleve a cabo el ayuntamiento y los órganos o empresas paramunicipales, teniendo como base para la programación de dicho gasto público los objetivos, estrategias y prioridades del Programa Municipal de Desarrollo y todos aquellos programas que de él deriven. Esto sin duda, enlazado a la atribución de cada ayuntamiento de formular su presupuesto de egresos, contribuye a fomentar un mejor gasto público municipal, debido a que, siendo el gobierno

¹⁵⁴ Artículo modificado por reforma publicada en el PO de 17 de junio de 2003.

¹⁵⁵ El comentario de este título está basado casi en su totalidad en un texto de Eliseo René Alvarado Villalobos, publicado en Julián Bernal, César, coord., *Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero comentada*, México: Instituto de Estudios Parlamentarios, Fundación Académica Guerrerense, 2003, pp. 131-135.

¹⁵⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 15ª ed., México: Porrúa, 1992, p. 25.

¹⁵⁷ FRAGA, *Derecho administrativo*... p. 326.

del estado de Guerrero núm. 364

municipal el más y mejor enterado de las prioridades municipales para la consecución del bienestar de la comunidad, al tenerse conocimiento de las diversas necesidades de la población municipal y de las propias del ente público, el gasto público ha de orientarse al cubrimiento de tales rubros, contemplados expresamente en el Plan Municipal de Desarrollo.

A pesar de que los ayuntamientos tiene a su cargo lo relativo a la programación, presupuestación, control, evaluación y operación del gasto público municipal, la ley faculta a la Auditoría General del Estado para auxiliar a los ayuntamientos en la inspección, control y evaluación del presupuesto y gasto público, pudiendo dicha institución practicar visitas a las tesorerías municipales con el propósito de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente y la correcta aplicación de los fondos públicos.

Dentro de los ingresos que los municipios pueden obtener, en forma extraordinaria, y que la ley autoriza, se encuentran los créditos o empréstitos, debiendo ser aprobados por el Congreso del Estado y destinados a inversiones públicas productivas o de desarrollo social que estén contempladas en los planes y programas de desarrollo municipales.

Para el cuidado en la correcta aplicación de los recursos públicos municipales, se prevén sanciones en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y en el Código Penal estatal, para los servidores públicos municipales que destinen los recursos federales o estatales transferidos para programas o proyectos específicos a distintos gastos municipales; asimismo se prevé que los servidores públicos municipales deben auxiliar e informar a la Auditoría General del Estado, a Contraloría y Fiscalización, así como a las dependencias federales que deban intervenir, para la devolución de los recursos desviados.

En la doctrina se manejan varios principios que regulan la emisión del presupuesto de egresos, a saber, el de equilibrio presupuestario, de anualidad, de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos, de especialidad o de separación de gastos y el de publicidad,¹⁵⁸ y varios de ellos, en determinados aspectos, pueden ser objeto de diversas conceptualizaciones o teorías, sin embargo, para los fines de este breve comentario, nos basta mencionarlos y señalar que en el estado de Guerrero, el presupuesto de egresos elaborado por los ayuntamientos es de carácter anual, en base a programas –Plan Municipal de Desarrollo y programas que de él deriven– diseñados expresamente para el destino del gasto público municipal (dentro del proceso de aprobación del presupuesto municipal debe informarse al ayuntamiento cuáles son los programas, metas, unidades responsables y la evaluación financiera de cada programa; la estimación de ingresos y gastos del ejercicio a iniciar; los ingresos y egresos del ejercicio fiscal precedente; la situación que guarda la deuda pública municipal, así como su tratamiento; la situación contable de la tesorería municipal y sus expectativas; la situación económica, financiera y hacendaria, con

¹⁵⁸ Véase DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 18ª ed., México: Porrúa, 2000, pp. 129-139.

Ley orgánica del Municipio Libre

sus respectivas expectativas, y la evaluación del ejercicio fiscal anterior respecto a ejecución y cumplimiento de programas), aprobados en base a los ingresos disponibles y publicados en las gacetas municipales, así como el Periódico Oficial de la entidad (incluyendo obras, actividades y servicios públicos para el ejercicio correspondiente), situación, esta última, que no acontece en la realidad, pues ni siquiera a nivel estatal se difunde el contenido del presupuesto de egresos del estado, lo que ineluctablemente va en contra del derecho a la información, y fundamentalmente en estos casos que se refieren al manejo y aplicación de recursos públicos, que la población posee con la finalidad de saber cómo y para qué se están utilizando “los dineros” de todos.

Una vez aprobado el presupuesto de egresos municipal e iniciado el ejercicio fiscal correspondiente, viene la tarea de ejercer el gasto público, que por la relevancia que puede tener éste, resulta importantísima. La ley da una definición de gasto público municipal en los siguientes términos: “el pago de las erogaciones correspondientes a los presupuestos municipales, así como el manejo de los fondos municipales”, y señala que corresponde a las tesorerías municipales la gestión de su ejercicio.

Así como señalamos que existen principios que regulan la emisión del presupuesto de egresos, también debemos mencionar que suele clasificarse dentro del presupuesto al gasto público; por ejemplo, se habla de la clasificación administrativa, por ramos e instituciones, de la económica, así como por funciones, sectorial, por programas o actividades, por esfera o nivel, por lugar y por periodicidad; pero bástenos decir que la LOML ordena que el presupuesto de egresos del municipio se ajuste de manera estricta a los montos autorizados para financiar los programas municipales aprobados y teniendo como base las partidas presupuestales aprobadas; que los ayuntamientos pueden autorizar, si hay recursos, ampliaciones al presupuesto en situaciones extraordinarias, así como autorizar excepcionalmente la celebración de contratos de obras y servicios públicos o de adquisiciones que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas (en este caso, los compromisos excedentes deben indicarse en el siguiente presupuesto de egresos y contar con la autorización del Congreso del Estado).

La ley señala que el órgano encargado de la fiscalización de las cuentas públicas tiene facultades para revisar en todo momento la documentación que compruebe la aplicación de los subsidios que otorgue la Federación o el estado a los ayuntamientos, con la correlativa obligación del municipio de poner a disposición de dicho órgano la información detallada respectiva y sus correspondientes justificaciones.

La labor de vigilancia sobre la aplicación del gasto público corresponde a la tesorería municipal, atribuyéndole la ley facultades de verificación. En este sentido, incurrir en responsabilidad aquellos servidores públicos que contraigan compromisos fuera de los límites del presupuesto de egresos, quedando prohibidos cualquier tipo de anticipo y adelanto, pues de contravenirse esto, se incurre en responsabilidad oficial.

del estado de Guerrero núm. 364

Finalmente, con relación al gasto público municipal, el Congreso del Estado y la(s) dependencia(s) de control gubernamental –contraloría-, tienen atribuciones para verificar lo relativo al gasto público del municipio, a través de la aprobación de la Cuenta Pública Municipal y de la realización de visitas y auditorías que permitan comprobar la aplicación correcta de los recursos provenientes del estado y de la Federación; estableciéndose con esto un control legislativo y administrativo sobre el ejercicio del gasto público municipal.¹⁵⁹

La importancia de llevar un control adecuado sobre el patrimonio (activo, ingresos, costos, gastos, inversiones, etc.) hace necesario contar con un sistema contable en el municipio que permita tener la información financiera pronta y oportuna para la mejor toma de decisiones en la administración municipal.¹⁶⁰ Así, la ley prevé la existencia de un sistema contable municipal que, ajustado a las normas de los sistemas contables existentes, permita la determinación de los costos y evaluación del presupuesto y programas, facilitando a la vez el control de activos, pasivos, ingresos, gastos, avances y cumplimiento de programas y metas, para verificar la eficacia y eficiencia del gasto público municipal; además un sistema contable adecuado en el municipio permite a los ayuntamientos cumplir sin contratiempos la obligación de someter su cuenta pública a la revisión periódica por parte de los órganos de fiscalización.

¹⁵⁹ El artículo 47, fracción XV, de la Constitución local establece la atribución del Congreso del Estado de revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos.

¹⁶⁰ “La Contabilidad auxilia al Derecho (*lex*) al brindarle un medio de prueba idóneo en aquellos asuntos relacionados con la información financiera”. GERTZ MANERO, Federico, *Derecho contable mexicano*, 5ª ed., México: Porrúa, 2000, p. 3.