



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL REGIMEN LEGAL DE LOS INGRESOS
MUNICIPALES DE CHALCO ESTADO DE
MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

SIMON ABAD VILLANUEVA

MEXICO, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

P R I M E R A P A R T E

C A P I T U L O P R I M E R O

Pág.

Génesis del Ingreso Municipal en el Congreso Constituyente de 1916-1917.....	8
Mensaje de Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente.....	8
Primer Proyecto de la Fracción Segunda del Artículo 115 de la Constitución Federal.....	9
Tesis del Diputado Heriberto Jara.....	11
Voto particular de los Diputados Paulino Machorro Narvaez y Arturo Méndez.....	13
Voto particular de los Diputados Hilario Medina y Heriberto Jara.....	15
El artículo 25 fracción II de la Constitución Política del Estado de México.....	19
Principios Constitucionales que regulan la Materia Impositiva.....	20
El Principio de Legalidad.....	20
El Principio de Proporcionalidad y Equidad.....	22
Finalidad del Impuesto.....	30

S E G U N D A P A R T E

C A P I T U L O S E G U N D O

Análisis de los Ingresos del Municipio de Chalco Estado de México.....	34
El Municipio de Chalco.....	35
Su Extensión Territorial.....	35
Su Población.....	35
Principales Actividades.....	36

	pág.
Actividad Comercial	38
El Presupuesto Municipal en el Estado de México.....	39
La Ley de Ingresos Municipal en el Estado de México.....	44
Los Ingresos del Municipio de Chalco.....	46
El Presupuesto de Egresos Municipal	48
Los Gastos del Municipio de Chalco	50
El Impuesto Municipal en el Estado de México.....	54
El Impuesto en el Código Fiscal Municipal.....	55
El Impuesto en el Código Fiscal del Estado de México.....	55
Elementos del Impuesto.....	59
Objeto del Impuesto.....	60
Los Sujetos del Impuesto	61
La Relación Jurídica Tributaria.....	63
La Unidad Fiscal	65
La Cuota o Tasa del Impuesto	66
La Base del Impuesto	66
Los Derechos.....	69
Concepto de Derechos en el Código Fiscal Municipal.....	69
Los Derechos en el Código Fiscal del Estado de México.....	69
Conceptos de Aportaciones de Mejoras en el Código Fiscal Municipal.....	73

	pág.
Las Aportaciones de Mejoras en el Código Fiscal del Estado.....	73
Los Productos.....	74
El Concepto de Productos en el Código Fiscal Municipal.....	74
Los Productos en el Código Fiscal del Estado de México.....	74
Los Aprovechamientos.....	76
Conceptos de Aprovechamientos en el Código Fiscal Municipal.....	76
Los Aprovechamientos en el Código Fiscal del Estado de México.....	76
Las Participaciones.....	78
Primera Convención Nacional Fiscal.....	81
Segunda Convención Nacional Fiscal.....	83
Tercera Convención Nacional Fiscal.....	84
Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.....	91
Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	97

T E R C E R A P A R T E

C A P I T U L O T E R C E R O

Organización de la Hacienda Municipal en el Estado de México.....	103
La Administración de la Hacienda Municipal.....	103
Facultades y Limitaciones del Ayuntamiento en Materia Tributaria.....	103

	pág.
Facultades y Limitaciones del Presidente Municipal.....	106
Facultades y Limitaciones de los Síndicos del Ayuntamiento.....	107
Facultades y Limitaciones de la Tesorería Municipal.....	108
C O N C L U S I O N E S	110

P R E S E N T A C I O N

La más antigua y sencilla forma de gobierno ha sido la del Municipio. En nuestro país se ha venido conformando en el devenir de la historia, pasando por múltiples vicisitudes, desde el Calpulli o Comunidad, donde las familias moraban al amparo de los mismos dioses, resolviendo internamente los problemas surgidos dentro de su demarcación territorial, hasta llegar a constituir después de la familia la primera célula de la organización política y administrativa del Estado Mexicano.

En la Colonia el Municipio surgió como el primer acto de gobierno de Hernán Cortés, quien disgustado con Diego de Velázquez gobernador de Cuba, necesitaba legalizar su empresa. De ahí que al fundar la Villa Rica de la Vera-cruz el 22 de abril de 1519, lo hace dotándole de Cabildo propio, que en ausencia del Rey le otorga los Títulos de Justicia Mayor y Capitán General; con ello, las atribuciones que requería para emprender la conquista, pues el Jefe de los Conquistadores de México traía las ideas predominantes en España de aquella época acerca del Municipio. Respetaba al Rey en quien veía a la suprema autoridad después del Papa, pero no concebía un sistema de gobierno sin Ayuntamiento o Consejos.

En la época Independiente la organización Municipal - ingresa a la vida política y administrativa de México, a -

través de la Junta Provisional del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba donde se hizo un reconocimiento a las autoridades municipales existentes y les reconocieron sus facultades para seguir desempeñando sus funciones políticas.

En la Constitución de Apatzingán (1814) y en el Plan para la Constitución Política de la Nación Mexicana, no se aludió al Sistema Municipal, sin embargo en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se estableció que las autoridades municipales debían ser electas popularmente. Asimismo se dispuso que debía existir un Ayuntamiento en cada población con más de 8,000 habitantes.

Es en las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1848), donde se inició la dependencia de los Ayuntamientos respecto de las Juntas, y poco tiempo después en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856; que debía estar vigente hasta que se promulgara la Constitución, se ordenó que los municipios permanecieran bajo el mando y la autoridad de los gobernadores.

La Constitución de 1857 aludió en forma accidental a las municipalidades; la Ley de Desamortización de Bienes otorgó al municipio la facultad para enajenar bienes de su-

propiedad, originando con ello un colapso desastroso en la vida económica del municipio.

En el gobierno del General Porfirio Díaz, los municipios fueron convertidos en Distritos, Prefecturas o Cantones; divisiones administrativas, cuyos titulares o prefectos fueron sometidos a la autoridad y mando del gobierno central, convirtiéndolos así en simples agentes, y con ese carácter se concretaron a cumplir las órdenes del gobernador, imponiendo la paz y el orden, aún por medio de la violencia.

En la actualidad, la Constitución Política de 1917 consigna la libertad y autonomía del municipio para el efecto de que pueda administrar su propia hacienda; no obstante -- que como ya se dijo, se la ha venido considerando como la primera célula después de la familia, de la organización -- política y administrativa del Estado Mexicano, y que como tal, tiene a su cargo satisfacer las necesidades, los intereses locales; entendiéndose a éstos como los que deben satisfacerse única y exclusivamente por el Ayuntamiento, es decir, dentro del marco de facultades y limitaciones de los órganos de la administración municipal.

Dentro del marco de facultades a que nos hemos venido-

refiriendo, el presente trabajo, se limita a abordar lo -- que hemos considerado de mayor trascendencia no solamente para el municipio, sino para el Estado y la propia Federación inclusive; el aspecto jurídico y económico; lo que -- incide a la hacienda municipal.

En esta tesitura, la inmigración de la población rural y el explosivo crecimiento demográfico, son a nuestro juicio las principales causas del anárquico crecimiento -- que han venido sufriendo los grandes centros urbanos de -- nuestro país, y que a su vez han venido generando otros -- problemas de mayor envergadura, como la aparición de cinturones de miseria o de ciudades perdidas; zonas generadoras de constantes conflictos por la tenencia de la tierra; elevación de la demanda de servicios públicos, como el de introducción de energía eléctrica, de agua potable, drenaje, construcción de hospitales, escuelas, carreteras y de vías de comunicación en general, agudizando de esta manera la escasez de viviendas y de los distintos medios de transportación, así como el que se deriva del desempleo o del subempleo de esta población.

Con el propósito de afrontar los problemas que afectan a estos grandes centros urbanos, tanto el Gobierno Federal, como el Gobierno del Estado, han venido realizando y prestando múltiples obras y servicios públicos, destinando

do importantes sumas de dinero para cubrir los presupuestos respectivos, sin embargo, lejos de darles solución a estos problemas, por el contrario se han venido agudizando, pues el espejismo de progreso y bienestar que caracteriza a los centros urbanos, origina que la población rural, como antes se ha expresado, emigré hacia ellas. De ahí que, las exhorbitantes sumas de dinero destinadas a cubrir los presupuestos respectivos resulten no sólo insuficientes sino hasta ridículos, si las comparamos con la magnitud de obras y servicios que demandan los habitantes de ciudades que se encuentran en constante crecimiento.

La problemática a que nos hemos venido refiriendo encuentra su origen y justificación en la marginación o el --desequilibrio político, social y especialmente económico en que tradicionalmente se ha venido manteniendo al municipio. En efecto, el desequilibrio económico existente es a nuestro juicio, el problema fundamental que requiere de urgente atención, pues la población rural ha venido emigrando --hacia las principales ciudades de nuestro país, por falta de oportunidades de progreso y bienestar que les permita su --arraigo en sus comunidades o lugares de origen. De ahí que la distribución equilibrada del ingreso, no sea ni deba considerarse como una actitud generosa por parte de los órganos del poder central, sino como una auténtica y genuina --necesidad.

Para el desarrollo del presente trabajo, nos hemos --
propuesto examinar en primer término lo relativo al origen
y evolución de los Ingresos municipales y de los princi --
pios que se derivan de la Ley Fundamental del Estado de --
México; toda vez que el Municipio de Chalco Dfaz de Cova--
rrubias, fue la entidad municipal que nos sirvió como pun
to de referencia en su elaboración, para después hacer un
somero estudio acerca del presupuesto municipal; tema no--
menos importante que el anterior, supuesto que mediante el
presupuesto de egresos se pretende una mejor aplicación de
los ingresos en beneficio de la propia comunidad.

En un segundo punto, nos proponemos abordar lo que --
hemos considerado el tema central, el examen de cada uno--
de los ingresos por los cuales la entidad municipal que --
nos ocupa, se procura los recursos que le han de permitir--
la satisfacción de las necesidades propias y las de la co--
munidad. En un Tercer Capítulo, tratamos lo relativo a la
organización y administración del Municipio de Chalco Dfaz
de Covarrubias, entidad que como hemos expresado, nos sir--
vió como punto de referencia en la elaboración del presen--
te trabajo.

Por último, queremos hacer público nuestro reconoci--
miento y manifestar nuestra convicción de que en forma al--
guna pretendemos la completa solución al problema -----

planteado, lo que por demás sería impropio de un trabajo - de esta naturaleza, sino únicamente nos proponemos como -- objetivo inmediato esbozar algunas de nuestras reflexiones acerca de lo que consideramos podría constituir el principio de solución a la problemática, y en esta tesitura, -- despertar el interés de quienes se encuentran en la posibi lidad de promover el perfeccionamiento de nuestras institu ciones jurídico-políticas, concretamente el impositivo y - el de su aplicación al nivel municipal.

PRIMERA PARTECAPITULO PRIMEROGENESIS DEL INGRESO MUNICIPAL EN EL
CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Teniendo en consideración que la fundamentación original de los Ingresos municipales se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en la fracción segunda del artículo 115, hemos estimado conveniente, para la mejor comprensión de nuestro trabajo, referirnos aunque sea brevemente a los antecedentes histórico-jurídicos y a algunas de las tesis que se sustentaron en el seno del Congreso Constituyente en torno a dicho precepto, y cuya aprobación provocó una de las más encendidas y prolongadas discusiones que se hayan registrado.

A).- MENSAJE DE DON VENUSTIANO CARRANZA AL
CONGRESO CONSTITUYENTE.

Fue don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejercito-Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la - - Unión, quién considerando que los Municipios salían a la vida después de un largo período de postración política, expresó que, "una de las grandes conquistas (refiriéndose a la Constitución) es que no sólo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará libertad económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad

insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores". (1)

Es en este mensaje donde el Primer Jefe del Ejército--Constitucionalista deja plasmada su preocupación por satisfacer una demanda popular largamente anhelada, dar no sólo libertad política al municipio, sino también libertad económica, misma que los diputados miembros de la comisión dictaminadora tomaron en cuenta al formular el proyecto del precepto legal en comento.

B).- PRIMER PROYECTO DE LA FRACCION SEGUNDA
DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FE
DERAL.

Congruente con los propósitos antes referidos, ya que los municipios, como se ha expresado, salían a la vida después de un largo período de postración política, los diputados que integraron la Comisión Dictaminadora propusieron el proyecto del precepto legal que nos ocupa, en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos locales podrán --

(1) Citado por De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, D.F., 1975, Pág. 255.

nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte -- que le corresponda al Estado y para vigilar la contabili-- dad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre - el municipio y los poderes de un estado los resolverá la - Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos - que establezca la Ley." (2)

Como podemos apreciar, en este proyecto se facultaba al municipio para recaudar toda clase de impuestos, inclusive los que eran propios del Estado; subordinando la administración estatal a la recaudación municipal es como se pretendía resguardar al municipio de los ataques de que pudiera ser objeto por parte de las autoridades más poderosas. Fue esta situación, junto con la intervención que se pretendía darle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para de dirimir los conflictos que pudieran suscitarse por este motivo con el poder estatal, lo que provocó una de las más acervas y prolongadas discusiones que se hayan registrado en el seno del histórico Congreso Constituyente.

En efecto, este proyecto fue duramente impugnado, principalmente por los diputados Martínez de Escobar, José Alvarez, Zepeda Medrano y Rodríguez González, quienes se opusieron a que los Ayuntamientos manejaran libremente su pro-

(2) Citado por De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. - - Pág. 256.

pia hacienda. Se afirma que con motivo de este proyecto - se agudizó la discusión, pues se consideraba que ahí radicaba el verdadero centro del problema, la vida o la muerte del municipio.

No obstante las impugnaciones de los diputados, al --- precepto legal en comento fue valerosamente defendido por--- los miembros de la Comisión Dictaminadora que lo propuso, - principalmente por el diputado Heriberto Jara.

C).- TESIS DEL DIPUTADO HERIBERTO JARA.

Fue el ilustre general don Heriberto Jara quien al - - efecto expresó, "si la Comisión no hubiera traído al deba-- te la fracción segunda del artículo 115, en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada; que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto refiriéndose a personas como a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributa- - rios de los Estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los gobiernos de los referidos Esta- - dos, en una palabra, al municipio se le ha dejado una liber- tad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no

puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al -- cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño, que ha estado constituida por sus tres poderes". (3)

Más adelante siguió manifestando el diputado Jara "si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y -- devuelto al municipio. Seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos -- por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo, pero no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado." (4)

Es a nuestro juicio en esta tesis donde quedó consignado el verdadero propósito de la Comisión, lo que el constituyente de Querétaro concibió como la libertad municipal; tesis que fue reforzada por la del ciudadano diputado

(3) Borquez Djed, Crónica del Constituyente, Ediciones --- Botas, México, D.F., 1938, Págs. 487 y 488.

(4) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Sesión del día 24 de diciembre de 1916.

Hilario Medina, quien al respecto manifestó: "para que sea verdaderamente libre debe tener su propia hacienda, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir". (5)

No obstante que con estos proyectos se lograba dar sa tisfacción a una demanda popular largamente anhelada, dichos proyectos no fueron aprobados, y lo más grave fue que ni siquiera la Asamblea Constituyente logró ponerse de - - acuerdo acerca de los términos en que deberfa aprobarse el precepto legal que nos ocupa; por lo que, ante tal situa-- ción los miembros de la referida Comisión procedieron a -- someter a la consideración de dicha asamblea sus votos par ticulares.

D).- VOTO PARTICULAR DE LOS DIPUTADOS PAULINO MACHORRO NARVAEZ Y ARTURO MENDEZ.

Los miembros de la Segunda Comisión Dictaminadora pro-- cedieron a proponer por separado sus votos particulares, -- entre los cuales a nuestro juicio destacaron por su sensa-- tez y acierto el de los diputados Paulino Machorro Narvaez y Arturo Méndez, pues señalaba en forma concreta y especf-- fica los ingresos que deberfan corresponder al municipio. -

(5) De La Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. Pág. 257.

En efecto, dicha tesis señalaba "el municipio debe tener - independencia económica, en consecuencia es preciso darle algunos recursos legales, los más eficaces posibles para - que cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa, siendo difícil y peligroso hacer una enumeración de -- los ramos municipales debe adoptarse un precepto legal que comprenda a todos esos ramos de una manera genérica. Dejados los ramos municipales, es posible que tenga ya algunos recursos. Pero con objeto de hacer la situación más bonancible el Estado deberá entregar al Municipio una cantidad-tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude - en la municipalidad respectiva. Esto parece más de justicia, y en cuanto a la cantidad que debe ascender esa parte que el estado dé al municipio, ha parecido a esta comisión que no sea inferior al 10%, lo que, junto con los ingresos propios de los ramos municipales indudablemente que serán-bastantes para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasta esta fecha." (6)

Como podemos apreciar, en la tesis de los ciudadanos-diputados Paulino Machorro Narvaez y Arturo Méndez, se consignaba la imperiosa necesidad de otorgar al municipio las medidas o instrumentos legales y económicos tendientes a - garantizar a dicha entidad una sana economía que le permitiese obtener una auténtica y genuina libertad política-

(6) De La Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. Pág. 257.

sin embargo, no obstante su sensatez y acierto, dicha tesis no fue aprobada, y ni siquiera tomada en consideración por la Asamblea Constituyente.

E).- VOTO PARTICULAR DE LOS DIPUTADOS
HILARIO MEDINA Y HERIBERTO JARA.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las diversas opiniones surgidas con motivo del voto anterior, los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara sometieron a la Asamblea Legislativa su voto particular, mismo que resguardaba la libertad hacendaria del municipio y suprimieron la facultad de recaudar toda clase de contribuciones y la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluía en los siguientes términos: "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que le asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de Justicia de cada estado, en los términos que disponga la Ley respectiva." (7)

En esta sesión permanente, todavía se discutieron varios preceptos de la propia Constitución, hasta que por fin llegó el turno a la fracción segunda del artículo 115,

(7) Citado por De la Garza, Sergio Francisco, Op. Cit. -- Pág. 258.

último de los asuntos tratados en la histórica jornada.

Sobre el particular es preciso hacer notar que en dicha sesión, ningún diputado constituyente hizo referencia al dictamen propuesto por los ciudadanos diputados Paulino Machorro Narvaez y Arturo Méndez, sino procedieron a aprobar un nuevo proyecto, presentado a última hora por el entonces Secretario Particular del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza y fiel representante de los liberales clásicos, diputado Gerzayn Ugarte. Dicho precepto fue aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra, a las 3.30 horas de la madrugada del día 31 de enero de 1917, en los términos en que actualmente conocemos; los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Como podemos apreciar, en el proyecto presentado por los diputados miembros de la segunda Comisión Dictaminadora se establecía con claridad, que el gobierno local debería participar de los ingresos que llegara a recaudar el municipio, en tanto que el precepto vigente invirtió los conceptos: el municipio es quien participa de los ingresos que recauda el Estado; correspondiendo de esta manera al --

gobierno local la facultad de establecer los ingresos municipales, concretamente el Congreso del propio estado y - cuya proporción deberá establecerse de acuerdo a las necesidades a satisfacer por el propio Ayuntamiento.

Sobre el particular, el distinguido jurista Sergio -- Francisco de la Garza sostiene, " a pesar de que la Cons-- titución hable pomposamente del municipio libre, su auto-- nomfa no está más que escrita en la misma, y ello porque, -- aún suponiendo una sincera intención y un noble propósito, no existen los medios indispensables para garantizar esa-- autonomfa tanto en el aspecto polftico como en el aspecto-- económico". (8)

El punto de vista expresado por este autor nos parece correcto, pues como ha quedado precisado en párrafos prece-- dentes, no obstante que en el Congreso Constituyente se de-- jaron escuchar las mejores voces, que, propusieron varios-- y acertados proyectos del precepto legal que nos ocupa, -- que consignaban las bases tendientes a resguardar la auto-- nomfa tanto polftica como económica del municipio, sin em-- bargo no obstante ello, tales proyectos no fueron aproba-- dos ni tomados en consideración sino como se ha expresado-- dicho Congreso, aprobó sin haber analizado con la propie-- dad o la profundidad que el caso requerfa; de acuerdo con--

(8) Op. Cit. Pág. 258.

la importancia del problema el proyecto presentado a última hora por el Secretario Particular de Don Venustiano --- Carranza Diputado Gerzayn Ugarte.

Del principio Constitucional de mérito, se infiere -- que el Gobierno del Estado de México, concretamente al Poder Legislativo Local, le corresponde la facultad para establecer o aprobar los ingresos Municipales, y al Municipio única y exclusivamente le corresponde aplicar su presupuesto -libre de cualquier interferencia-, en la satisfacción de sus necesidades, pero de ninguna manera establecer sus propios arbitrios, que es a nuestro juicio donde - radica el problema fundamental de la entidad que nos ocupa.

En este mismo contexto, si bien es cierto que el principio constitucional de mérito, consignó la libertad del -- municipio para administrar su propia hacienda, o sea para -- destinar sus recursos, en la satisfacción de sus propias -- necesidades, también lo es que omitió señalar las bases --- tendientes a garantizar el cumplimiento cabal de dicho ---- principio, pues en nuestro sistema jurídico no existe ningún ordenamiento legal que obligue al órgano legislativo de que se trata a establecer contribuciones suficientes a satisfacer las múltiples necesidades, ni precisó lo que debemos entender por necesidades municipales dejando a la inter

pretación o al criterio discrecional del órgano legislativo ordinario la determinación de estos aspectos, de ahí que la libertad y autonomía municipal, siga siendo un propósito no cumplido.

A).- EL ARTICULO 25 FRACCION II DE LA
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
DE MEXICO

En virtud de que como hemos visto las facultades tributarias de los organos estatales, se encuentran consignadas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es por lo que, consideramos necesario referirnos a lo que sobre el particular establece dicho Código. El artículo 25, fracción segunda de la mencionada Ley Fundamental señala: "son obligaciones de los vecinos del Estado, -- contribuir para los gastos públicos, así del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por el artículo 31 fracción cuarta de la Constitución Federal".

Del contexto del precepto legal de mérito, se infiere que, tanto el Gobierno del Estado como del Municipio, gozan de facultades para percibir contribuciones. Sin embargo -- como ya ha quedado precisado por disposición expresa del -- Pacto Federal, únicamente el Gobierno del Estado tiene ple-

na potestad jurídica tributaria, no así el Municipio. Potestad que ejerce por conducto del órgano legislativo ---- correspondiente al discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto Anual de Egresos Municipal.

Siguiendo el orden del precepto Constitucional en comento, los vecinos del Estado se encuentran obligados a -- cubrir contribuciones, no sólo de naturaleza municipal o -- estatales, sino también los que corresponden a la Federa-- ción. Así por disposición de este ordenamiento, los veci-- nos del Estado de México, se encuentran afectos al pago de una triple tributación.

B).- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA MATERIA IMPOSITIVA.

Asimismo, del Ordenamiento Constitucional se infiere que el poder público estatal no goza de ilimitadas facultades para fijar o establecer las contribuciones, sino por -- el contrario, el órgano legislativo correspondiente deberá ceñirse o limitarse a las reglas o a los principios que -- sobre el particular señala la propia Constitución.

I.1.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En este orden de ideas, el principio de legalidad se -

satisface en la materia que nos ocupa, al precisarse que - el impuesto sólo deviene de la ley. Es decir, para la validez del tributo es preciso que se encuentre consignado - en una norma jurídica: NULUM TRIBUTUM SINE LEGE no hay tributo sin ley, que como todos sabemos deberá ser aprobada y expedida única y exclusivamente por el poder que nuestra legislación faculta para ese efecto, y como tal, deberá -- participar de los atributos inherentes a la misma; es decir, deberá reunir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Ahora bien, la circunstancia o exigencia de que el -- impuesto se encuentre consignado en una ley, es como hemos dejado precisado, para los efectos de que fueran los propios gobernados a través de sus representantes al Congreso, los que establecieran las cargas tributarias que estuvieran dispuestos a soportar, y especialmente para que estuvieran consignados en el propio ordenamiento legal los elementos - esenciales del tributo; de tal manera que las exactoras no-tuvieran ningún margen para la arbitrariedad, ni para reali-zar el cobro de impuestos imprevistos, pues la intención del legislador a este respecto fué muy clara; dar a conocer al sujeto pasivo de la relación tributaria la forma cierta en-que debería contribuir para los gastos públicos.

1.2.- EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

Por otra parte y para la plena validez del impuesto, no basta con que los elementos esenciales del mismo se -- encuentren consignados en la norma de que se trata, sino es preciso que cumpla, entre otros principios, con el de proporcionalidad y equidad. En efecto, para que el im-- puesto no sea un acto indebido ni se encuentre sujeto a - arbitrariedades, se impone el irrestricto respeto al prin- cipio de proporcionalidad y equidad, con lo que queda li- mitada la soberanía del poder público, en lo que atañe a- la fijación y aprobación de las cargas tributarias.

Sobre este particular debemos indicar que tanto la - doctrina del derecho tributario, como la jurisprudencia, - no han logrado establecer una definición clara y precisa- sobre lo que debemos entender por proporcionalidad y equi- dad. Así por ejemplo, Emilio Margain Manatou señala, - - "bien puede sostenerse que son dos conceptos y no uno sólo los que contienen las palabras" proporcional y equitativa; "que un tributo sea proporcional, significa que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquéllos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o cir-- cunstancia, que sea equitativa, significa que el impacto-- del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la

misma situación". (1)

La definición que nos da dicho autor acerca de la proporcionalidad y la equidad nos parece incompleta y además parece confundir el concepto de proporcionalidad con el de generalidad, que como se sabe, junto con la abstracción e impersonalidad constituyen los elementos característicos de la Ley, y su connotación es eminentemente de carácter jurídico.

Por su parte el maestro Ernesto Flores Zavala, sobre el punto que nos ocupa dice, "creemos que no es posible -- separar las dos palabras, sino interpretar la expresión -- "proporcional y equitativa" como significando justicia; lo que el constituyente pretendió expresar, fué que los impuestos sean justos." (2)

Dicho autor sigue señalando "este principio, dijimos-nosotros, requiere la realización de dos principios: el de generalidad y el de uniformidad, es decir, que todos los que tienen una capacidad contributiva, paguen algún impuesto

- (1).- La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano, U.A.S.P., México, 1967, pág. 109.
 (2).- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, S.A., México, D. F., --- 1965, Pág. 191.

to, y que éste represente para todos el mínimo sacrificio posible; el principio de generalidad, no significa que -- todos paguen todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto; sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada im puesto individualmente considerado, y entonces debe interpretarse en el sentido de que, el impuesto debe gravar a todos aquéllos individuos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones." (3)

En relación al principio de uniformidad, el propio autor sostiene que "las exacciones que integran un sistema impositivo deben gravar en tal forma, que represente para todos los que deben contribuir a los gastos públicos, igual sacrificio mínimo. Este principio se puede aplicar también a una ley impositiva aislada y en cuyo caso, debe considerarse en el sentido que todos los sujetos cuya situación generadora del crédito fiscal, sea igual sean tratados por igual. La igualdad de la situación generadora tributaria, debe entenderse en los términos más estrictos; es decir, debe existir igualdad en la renta o capital, en el origen de estos o en las circunstancias personales, -- etc." (4)

 (3).- Op. Cit. pág. 191

(4).- Op. Cit. p^g. 193

En este mismo sentido el Tratadista Sergio Francisco de la Garza nos dice que: "la exigencia de proporcionalidad y equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional, es de una justicia tributaria y en esta materia impera la justicia llamada distributiva, la --cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay-que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre-ellas los tributos". En la distribución de las cargas --afirma este autor, "la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desi--guales. Tal postulado no puede cumplirse si no es toman-do en cuenta las distintas capacidades contributivas de -los ciudadanos". (5)

Consideramos de particular interes indicar para la -mejor ilustración del presente trabajo, que el primer an-tecedente que encontramos en nuestro país acerca del prin-cipio de proporcionalidad y equidad, en la materia que --nos ocupa, fué precisamente a fines del siglo pasado, con motivo de una demanda de amparo interpuesta por los fabri-cantes de hilados y tejidos establecidos en los Estados -de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, en el que impugnaron el impuesto sobre la industria textil, consignada en la -

(5).- Op. Cit. Pág. 273.

Ley de Ingresos de fecha 5 de junio de 1879.

Los quejosos alegaron substancialmente que dicho impuesto no era proporcional ni equitativo, en virtud de que no contemplaba a los capitales invertidos en otras industrias y a otros fabricantes, sino únicamente a los que se dedicaban a la producción de hilados y tejidos, por consiguiente se consideraba como una ley privativa. Los jueces de distrito de Tlaxcala y Coahuila concedieron el amparo, no así el de Nuevo León, correspondiendo de esta manera -- conocer de este asunto en revisión a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que resolvió por conducto del jurisconsulto Don Ignacio L. Vallarta.

De la demanda de garantías que nos ocupa, dos conceptos de violación fueron los que llamaron la atención del destacado jurista, ellos fueron:

"A).- Que la ley tributaria reclamada era privativa, porque afectaba sólo a determinado número de personas que ejercían la industria fabril, y

B).- Que el impuesto no era proporcional ni equitativo, como lo ordenaba la fracción II del artículo 32 de la Constitución de 1857 (antecedente de nuestra actual fracción IV del artículo 31 Constitucional), porque sólo afecta

ba a los capitales invertidos en fábricas y no a otras industrias; y porque además sólo recafa sobre los pocos Estados - en que había establecimientos fabriles." (6)

El primer concepto de violación fue examinado con la claridad de pensamiento que caracterizaba al ilustre jurisconsulto, precisando la diferencia existente entre una ley-privativa y una ley especial. Al respecto expresó que "bastaría sólo considerar que no puede tenerse como privativas--aquellas leyes que se refieren sólo a determinada clase de - personas, en razón de las circunstancias especiales en que - se encuentran, sobre los menores, los incapacitados, los comerciantes, los quebrados y los militares." (7)

En efecto, sobre este punto el distinguido tratadista--Servando J. Garza, afirma que, "el distingo es correcto, salvo las garantías individuales que consagran los "derechos -- del hombre", es decir, para "todos los individuos" no hay -- precepto legal aplicable simultáneamente a todos. La norma - es general y abstracta por naturaleza y sólo se aplica cuando la situación del individuo coincide con el supuesto jurídico. Las leyes especiales se aplican al indefinido número

(6) Servando J. Garza, Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano, Editorial Cultura, T.G. --- México, D.F., 1949, pág. 76.

(7) Op. Cit. Pág. 76.

de individuos que se encuentren en la hipótesis prevista y sólo en tanto "se encuentre". (8)

Por otra parte y respecto al segundo concepto de violación de garantías, el ilustre jurista expresó que "el principio de proporcionalidad y equidad no se cumple estableciendo el poder legislativo un impuesto que gravará por igual a todos los ramos de la riqueza pública y sin tener en cuenta la cuantía de la riqueza de cada particular. Un impuesto así sería notoriamente improporcional. La teoría constitucional no es esa, es ésta otra; está reservada a la sabia y patriótica discreción del legislador no sólo fijar los gastos públicos, aumentándolos y disminuyéndolos, según exijan la honra y los intereses del país, sino decretar aquellos impuestos más conformes con las exigencias económicas y repartirlos entre los valores que en su concepto los soporten con menor perjuicio de la prosperidad nacional. (9)

Consideramos que el hecho de que un impuesto se aplique únicamente a determinados sujetos en razón a su capital o a sus actividades no implica que dicho impuesto sea privativo, puesto que están obligados a cubrir el tributo respectivo no sólo determinados sujetos, sino todas las personas que aparezcan como dueños de los bienes comprendidos dentro

(8) Op . Cit. Pág. 76

(9) Op . Cit. Pág. 77

de la clasificación tributaria de que se trata.

En este orden de ideas, la ley es general y el impuesto proporcional y equitativo cuando se aplica a todas aquellas personas que se colocan en la hipótesis que la ley señala como eje generador de un crédito fiscal, atendiendo -- siempre a la riqueza de cada particular.

Sigue sosteniendo dicho autor que "pretender que el -- impuesto sobre hilados y tejidos lo paguen también, para -- que reúna los requisitos de proporcionalidad y equidad, un asalariado o un comerciante o un industrial que no se dedica a la producción de hilados y tejidos, es tener un concepto erróneo sobre lo que debemos entender por proporcionalidad y equidad. Y por el hecho de que los fabricantes de -- hilados y tejidos se encuentren concentrados principalmente en tres zonas de la República, no significa tampoco que la ley sea privativa, ya que ella no nos está diciendo que solamente se aplicará a los fabricantes de hilados y tejidos radicados en las ciudades de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo -- León." (10)

De los puntos de vista sostenidos por estos tratadistas encontramos lo que debemos entender por proporcionalidad y equidad en la materia tributaria; ambos conceptos en su con-

(10) Servando J. Garza, Op. Cit. Pág. 77.

junto integran lo que conocemos como justicia tributaria, - que consiste en no gravar a todos los mexicanos, sino solamente a todos aquellos que se coloquen en la situación -- que la ley establece como hecho generador del crédito fiscal.

Esto es, el gravamen de que se trata deberá ser aplicado en forma genérica a todos los sujetos que se coloquen -- dentro de la hipótesis a que la propia ley se contrae, no solamente a determinadas personas, sino deberá contemplar a todos los casos idénticos, repartir el peso del tributo según la fuerza económica del causante, que cada miembro de la sociedad traslade a la hacienda pública una parte alicuota del producto de su riqueza, de su trabajo o de su renta. De aquí la aplicación progresiva del impuesto, que la carga tributaria aumente en la medida en que se ascienda en la escala de ingresos y por el contrario quienes obtienen menores ingresos que paguen menos impuestos.

1.3.- FINALIDAD DEL IMPUESTO.

Otro de los principios que regulan la constitucionalidad del impuesto, es que el producto del tributo se destine al - gasto público, es decir al financiamiento de las actividades, las obras y los servicios que son a cargo de la entidad pública de que se trata.

El jurista Miguel Váldez Villarreal, sobre el particular sostiene que, "por ser la finalidad elemento de definición de la tributación si se da la posibilidad de comprobar que los bienes recaudados no se van a aplicar a los gastos públicos, la aportación coactiva de los bienes por los particulares deja de ser contribución y se convierte en una -- exacción arbitraria que el Poder Judicial Federal, por la -- vía de amparo considera inconstitucional." (11)

Idéntica es la opinión del renombrado tratadista Gabino Fraga, quien al respecto afirma que, "por ser uno de los -- elementos de definición del impuesto, es que, los bienes que se recauden deben ser aplicados precisamente a cubrir el -- gasto público; esto es lo que justifica el sacrificio que -- causa a los particulares la exacción impositiva". (12)

El maestro Ernesto Flores Zavala sostiene referente a -- la finalidad del impuesto que, " cualquiera que sea la tesis que se adopte sobre la personalidad del Estado, ya sea que -- esta se afirme o se niegue, ya sea que se le atribuyan fines propios o íntimamente ligados a los de los individuos que lo integran, lo cierto es que el Estado tiene a su cargo la --

-
- (11) Principios Constitucionales que Regulan las Contribu-- ciones. Editorial Universitaria, U.N.A.M. Pág. 337.
 (12) Derecho Administrativo, Trigésima Edición, Editorial -- Porrúa, S.A., México, D.F.; 1979. Pág.

realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y para cuyo cumplimiento requiere bienes -- muebles e inmuebles, servicios y, por lo mismo, dinero en efectivo." (13)

Cabe indicar asimismo que la economista Ifigenia Martínez de Navarrete sobre el punto que nos ocupa dice que, -- "una consideración política de suma importancia para juzgar si es posible aumentar el nivel impositivo, es la justificación de lo que se hace con los recursos públicos. Una carga tributaria del 10% del Ingreso Nacional puede resultar intolerable, si la población no tiene confianza en la manera como se utilizan los recursos fiscales. Por el contrario, una carga fiscal del 30% puede tener satisfecha a la mayoría de la población si está de acuerdo con la finalidad del gasto y si se sabe que los recursos se utilizan eficientemente." (14)

Las opiniones expuestas de los distinguidos tratadistas acerca de la finalidad del impuesto nos parecen correctas, -- pues no puede existir otra razón que justifique la exacción a la economía de los particulares, que no sea el de la realización de las actividades, las obras y los servicios que --

(13) Op. Cit. Pág. 12.

(14) Política Fiscal de México, Manuales Universitarios, -- Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M., México, D.F., -- 1964, Pág. 93.

el Estado o el Ayuntamiento presta a la comunidad y más aún cuando la ejecución de las citadas obras y servicios se realizan de la manera más adecuada y eficiente posibles; debe procurarse una mayor utilidad de la inversión, es decir, -- el gasto público debe realizarse atendiendo a las más estrictas normas de aprovechamiento y de honestidad en su financiamiento.

SEGUNDA PARTEC A P I T U L O S E G U N D O.1.- ANALISIS DE LOS INGRESOS
DEL MUNICIPIO DE CHALCO-
ESTADO DE MEXICO.

El problema tributario ha venido siendo objeto de preocupación y análisis, principalmente en lo que atañe al nivel estatal y federal. En cambio el ingreso municipal, notwithstanding el papel trascendente que ha venido representando en la problemática que afecta, tanto a las entidades locales como a la propia federación, quizás por la complejidad de su estudio había sido postergado por mucho tiempo.

En el presente capítulo nos circunscribimos al examen de cada una de las fuentes de tributación, no sujetas a la potestad federal ni del Estado Federado, sino únicamente de aquellos campos reservados al municipio, que le permiten el financiamiento de su presupuesto de egresos, y que, como ha quedado señalado en el capítulo anterior, son por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y de las participaciones que le otorgan tanto el Gobierno del Estado como el de la Federación.

EL MUNICIPIO DE CHALCO.

A).- Localización B).- Su Extensión territorial. C).- Su Población. D)- Principales Actividades. E) Su Actividad Comercial.

El Municipio de Chalco, Estado de México, Entidad a la cual se circunscribe el presente trabajo, lo encontramos localizado a unos 2550 metros sobre el nivel del mar y al sureste de la ciudad de México; colinda con los Municipios de Tlalmanalco, Colotitlan, Temamatla, Tenango del Aire, Juchitepec, Ixtapaluca y el Distrito Federal.

A).- SU EXTENSION TERRITORIAL.

Dicha entidad municipal se encuentra integrada además de la cabecera municipal, por los poblados de San Juan Te---zompa, San Pedro Tezompa, Santa Catarina Ayotzingo, San Pablo Atlazalpan, San Lorenzo Chimalpa, San Martín Xico Nuevo, San Miguel Xico Viejo, San Mateo Huitzilzingo, San Martín Cuautlalpan, Santa María Huexoculco, San Mateo Tezoquipan Miraflores, San Marcos Huixtoco, San Lucas Amalinalco,- San Gregorio Cuautzingo y la Candelaria Tlapala, y cuenta con una superficie de 273.59 kilómetros cuadrados.

B).- SU POBLACION.

Esta municipalidad tiene una población de 69,658 habitantes (18,000 en la cabecera municipal) según datos arrojal

dos por el censo general de población llevado a cabo en -- 1980, contando con una densidad demográfica media de 150-- habitantes por kilómetro cuadrado. (1)

Es de señalarse que a dicha entidad municipal le fue impuesta la denominación Dfraz de Covarrubias, según Decreto expedido por el H. Congreso del Estado de México, de fecha 14 de noviembre de 1861, en homenaje a Juan Dfraz de -- Covarrubias, uno de los practicantes de medicina que fue -- sacrificado en el año de 1859, por Leonardo Márquez, en -- Tacubaya, Distrito Federal.

C).- PRINCIPALES ACTIVIDADES.

La Entidad Municipal que nos ocupa, cuenta con una tierra muy fértil, produce lo necesario para la alimentación-- del hombre; existen aproximadamente 146 haciendas de labor-- que producen un promedio anual de 250,000.00 fanegas de - - maíz; 30,000.00 cargas de trigo, frijol, madera, carbón y - legumbres.

En las montañas de los volcanes existen minerales de - plata que aún no han sido explotadas. Asimismo, esta Enti-- dad Municipal sigue conservando su importancia como centro--

(1) Monografía del Estado de México, 1983, pág. 19.

agropecuario y productor de ganado vacuno, y los derivados de esta industria. Se cultiva también el forraje, que es de un alto valor nutritivo para la alimentación del ganado vacuno, caprino y lanar.

Por su agricultura esta entidad forma parte de la importante zona del valle de México; actividad a la cual se encuentra dedicada más del 50% de su población, cultivando como ya se dijo, principalmente, maíz, frijol, haba, alfalfa verde, remolacha y cebada entre otros productos.

En esta entidad antiguamente se fijaba el valor de las semillas, pues la calidad del maíz que se produce es de primer orden; está considerado, entre los conocedores de este producto como el de mayor substancia nutritiva de toda la República. Encontramos también en esta jurisdicción vegetales de diversas especies, tales como pirú, uñas de gato, malva, anís, toloache, verdolagas, quelite, nabo. Árboles frutales como durazno, granada, capulín, mamey, tejocote, higuera, nogal, chabacano, naranjo, ciruelo, zapote blanco entre otros frutos.

Otra actividad a la que se encuentran dedicados los habitantes de este lugar, es a la cría de ganado, principalmente el vacuno, caprino, porcino, lanar y equino; entre las aves encontramos principalmente las de corral, tales como -

gallinas, pollos, guajolotes y palomos. Asimismo y como consecuencia de las actividades antes mencionadas, en esta entidad se produce "e industrializa" los derivados del ganado vacuno, como la leche, mantequilla, queso, requesón, huevos, manteca de cerdo, zaleas de lana, pieles, etc.; -- también un número considerable de sus habitantes se dedica a la alfarería, trabaja el vidrio soplado. Esta región se ha venido considerando también como zona arqueológica natural por excelencia.

En otro orden de ideas, en la jurisdicción de este -- municipio existen plantas industriales, principalmente en la rama textil, de papel, cartón, acero, hierro, química, construcción, licores, vestidos; se fabrican artículos -- eléctricos, metálicos, de alimentos, de pinturas, y grasas haciendo un total de 57 las plantas industriales que existen en este lugar.

D).- ACTIVIDAD COMERCIAL.

La Entidad Municipal que nos ocupa, igual que otras de su tipo, tiene un movimiento comercial muy diversificado; -- cuenta principalmente con 25 giros de carnicerías, 14 farmacias y perfumerías, 22 tlapalerías y ferreterías, 30 expendios de pan, 5 forrajeras, 3 tianguis, una tienda Conasupo, 9 granjas avícolas y porcinas, 3 gasolineras, 9 ex--

pendios de material para construcción, 3 funerarias, 1 expendio de huevo, pollo y lechería, 1 expendio de queso y mantequilla, 75 tortillerías y molinos de nixtamal, 1 gasería, 27 papelerías y librerías, 233 misceláneas, talleres de reparación de televisores, radios y artículos eléctricos en general, ascendiendo a un total de 525 los giros comerciales que se encuentran registrados en su padrón fiscal.

Es de hacerse notar que los viernes de cada semana, - se vienen realizando invariablemente en la cabecera de este municipio, ferias o plazas, concurriendo a su mercado - una considerable cantidad de comerciantes, provenientes de los pueblos circunvecinos y de otros lugares más distantes; abasteciendo a los habitantes de este lugar de todo género de efectos comerciales.

II.- EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

El gobierno municipal de Chalco Dfiaz Covarrubias, Estado de México, con el propósito de cumplir con los fines -- esenciales que le son propios, requiere de un presupuesto - que conforme al principio constitucional a que nos hemos -- venido refiriendo en el capítulo anterior, deberá ser suficiente a las necesidades de la propia comunidad.

En efecto, la satisfacción de las necesidades, de carácter material, social y cultural, generados dentro del marco jurisdiccional de la entidad que nos ocupa, se encuentra reservada a los órganos de la administración municipal; así la salud de los habitantes deberá ser protegida en lo posible, evitando las causas generadoras de enfermedades; la educación de la niñez y de la juventud deberá atenderla el municipio en coordinación con el gobierno del Estado, mediante la construcción de escuelas y la formación del personal académico; la seguridad y el orden público debe garantizarse mediante una eficaz impartición de justicia y de vigilancia policiaca.

Igualmente, se encuentra a cargo de la administración municipal, el suministro y abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado, de alumbrado público y el relativo a la recolección de basura, empedrado y pavimentación de caminos vecinales, la construcción y mantenimiento de mercados públicos, rastro municipal. Estos son entre otros, los servicios y requerimientos que demandan los ciudadanos y cuya prestación se encuentra a cargo, como se ha dicho, de las autoridades municipales.

Sobre el particular, el distinguido jurista Fernando Saiz de Bujanda señala que, "la doctrina española y la extranjera consideran que la administración pública implica --

una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales o jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que, uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituida precisamente por la gestión de intereses económicos." (9)

En el mismo sentido, Sergio Francisco de la Garza afirma que, "para la realización de todas esas actividades (refiriéndose a las obras y servicios públicos) el Estado tiene necesidad de obtener recursos, mismos que deberán encontrar su fuente en la gran mayoría de los casos en su máximo volumen, en el patrimonio de los particulares que integran ese Estado." (10)

En efecto, la necesidad que tiene el municipio de satisfacer los requerimientos de la comunidad es lo que explica y justifica la exacción a la economía de los particulares, en consecuencia, y ante la demanda siempre creciente de las obras y servicios por parte de la población resulta obvio la necesidad de la administración municipal de

(9) Hacienda y Derecho, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, Pág. 357.

(10) Op. Cit. Pág.

obtener los recursos necesarios para su financiamiento. -- Razón por la que el presupuesto viene a constituir el principal instrumento que permita al ayuntamiento programar el mecanismo de sus ingresos y de sus egresos.

Sobre este punto, estimamos pertinente señalar, que - el presupuesto no ha sido siempre uniforme, sino se ha venido conformando de acuerdo con las diversas etapas que han condicionado el desarrollo económico de la población.

En efecto, durante mucho tiempo los servicios municipales fueron casi inexistentes, toda vez que la función pública se vino reduciendo al mantenimiento y fortalecimiento -- del poder público estatal, -la seguridad- la impartición de la justicia y sólo excepcionalmente vino realizando obras - de beneficio colectivo. Razón por la que el presupuesto -- únicamente se limitó a allegarse los fondos que permitieran al poder público, cubrir el mínimo posible sus gastos; pues al no existir un programa económico de desarrollo, se afirmaba la norma general de otorgar un presupuesto reducido o equilibrado.

La concepción limitativa presupuestaria se vino apoyando, como se ha dicho, en los inexistentes planes o programas de desarrollo económico, ya que lo que realmente preocupaba era el fortalecimiento del poder público estatal. Se -

vino sosteniendo la tesis de que en la medida en que el Estado limitara su acción, en esa misma medida se aseguraba el desarrollo económico, tanto de los particulares como de la colectividad.

Es en la tercera década del presente siglo, como consecuencia de las constantes altas y bajas en las actividades económicas, que se pone de manifiesto la incapacidad del mecanismo del mercado para asegurar el equilibrio económico; fue entonces cuando se hizo evidente la necesidad de que el Estado asumiera la función rectora de la economía, con el propósito de obtener más y mejores formas de administración y aprovechamiento de los recursos, y de esta manera alcanzar las metas económicas y sociales que hasta entonces escapaban a las posibilidades de los particulares.

Como consecuencia de esta nueva función del poder público, se originó un profundo cambio en la concepción limitativa del presupuesto; el Estado logró superar el carácter de simple espectador que tenía, para convertirse en factor determinante del proceso vital de la nación. El presupuesto dejó de ser un documento de carácter meramente administrativo y contable, para convertirse en el principal instrumento del Estado y promover o impulsar el desarrollo general de la población.

En este orden de ideas al presupuesto, se le ha venido considerando como la previsión de ingresos que el poder público deberá obtener en un determinado período de tiempo, y la autorización por parte del órgano legislativo, que es la autoridad facultada para ello, de los egresos que en ese -- mismo período habrá de realizar la propia administración -- municipal en el cumplimiento de los fines que le son propios.

A).- LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

Con el propósito de seguir una secuencia de carácter lógico en el desarrollo del presente trabajo, hemos estimado conveniente ocuparnos inicialmente de la problemática relativa a la obtención de los ingresos para después referirnos a su aplicación, es decir, a los gastos generados por el Municipio; tema no menos importante que el anterior, -- supuesto que mediante el presupuesto de egresos se pretende, como ya dijimos, planear o programar el gasto público en beneficio de la comunidad.

En el artículo 70 fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, encontramos consignada la facultad del H. Congreso Local, para decretar -- los ingresos que deberán constituir la hacienda municipal.-

Misma que se encuentra ratificada en la fracción XX del -- propio Ordenamiento Constitucional, que establece como facultad única y exclusiva del órgano legislativo de que se trata, discutir y aprobar en su caso, el presupuesto de -- ingresos municipal.

Del principio constitucional antes citado, podemos concluir que corresponde al Poder Legislativo local, la facultad de discutir y aprobar en su caso, el presupuesto anual de ingresos. Facultad que concluye al expedir la Ley de -- Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente.

Ahora bien, conviene destacar que dicha Ley de Ingre--sos, únicamente se limita a señalar los conceptos que han de integrar el referido presupuesto en el ejercicio de que se trata.

En efecto, dicho Ordenamiento Legal no consigna los -- elementos esenciales o formales de los diversos ingresos, -- tales como la tasa del impuesto, los sujetos del mismo, la forma en que deberá causarse o pagarse dicho impuesto, si--no como se ha expresado, únicamente señala los conceptos -- que integrarán la hacienda municipal; verbigracia, la Ley -- de Ingresos municipal vigente en el ejercicio fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1980, ordenó que la Tesore--ría Municipal obtendría ingresos por concepto de: impuestos,

derechos, aportaciones para mejoras, productos, aprovechamientos y las participaciones que le otorgaría el Gobierno del Estado y los de la Federación.

Otro de los elementos esenciales que integran la naturaleza jurídica del ordenamiento legal que nos ocupa, es el relativo a su vigencia, el cual únicamente será por un año calendario, y al concluir este lapso o sea el 31 de diciembre de 1980, concomitantemente deja de producir sus efectos jurídicos, derogando o quitando el carácter obligatorio a las normas especiales que regulan la recaudación de los diversos ingresos; lo que equivale a suprimir la recaudación del tributo correspondiente al no encontrarse contemplado en el ordenamiento legal de mérito.

B).- LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCO.

Como consecuencia de las obras, y servicios públicos, así como de las diversas actividades económicas y comerciales que se vinieron realizando en la jurisdicción de este municipio, en el ejercicio fiscal antes citado, se obtuvieron ingresos totales por la suma de \$22'049,890.70; mismos que se integraron de los siguientes conceptos: \$123',510.70 por impuestos sobre juegos permitidos; sobre espectáculos públicos y aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas; impuestos sobre patentes; impuestos sobre matanza de

ganado en rastros particulares, y otras actividades gravadas por este concepto; \$3'949,643.40 por concepto de derechos -- de agua potable; por los servicios prestados por las oficinas del Registro Civil de la Municipalidad, tales como la -- expedición de copias certificadas; derechos por servicios -- prestados en los panteones; por la expedición de permisos -- para ejercer el comercio; derechos de piso, es decir, por -- el lugar que ocupan los comerciantes en los mercados municipales; por la expedición de licencias y placas de vehículos -- por la certificación de documentos y otros servicios municipales; \$2'183,169.40 por concepto de aportaciones para mejoras, principalmente en lo que se refiere a cooperaciones -- para obras públicas; \$1'296,661.00 por concepto de productos, generados por la venta o arrendamiento de bienes propiedad del Ayuntamiento; \$1'109,563.05 por concepto de aprovechamientos, multas, recargos, reintegros o reembolsos. Es decir, partidas o cantidades de dinero presupuestadas que no fueron invertidas en su objeto; \$11'819,474.77 por concepto de participaciones, mismos que se integraron por \$71,007.18 que otorgó el Gobierno Federal y el resto o sea la cantidad de \$11'467.59 por el Gobierno del Estado. (2)

Del análisis de las partidas desglosadas en el párrafo-

(2).- Estado Comparativo del Presupuesto de Ingresos. Informe rendido por el C. Presidente Municipal de Chalco, - Estado de México, Diciembre de 1980.

anterior, podemos concluir que son las participaciones otorgadas por el Gobierno del Estado de México, los que en mayor proporción han venido concurriendo al financiamiento -- del presupuesto de egresos municipal, en segundo lugar los derechos; enseguida por las aportaciones para mejoras, principalmente de cooperaciones para obras públicas; en cuarto lugar tenemos los productos o ingresos obtenidos por concepto de arrendamientos o la venta de bienes propios del Ayuntamiento; en quinto lugar los aprovechamientos y en último lugar tenemos los impuestos municipales.

C).- EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL

Una vez que la entidad pública ha obtenido los ingresos, procede a su inversión. Primero se requieren los fondos para después transformarlos en servicios, que son los que en definitiva dan cumplimiento a los fines del Estado.- Sobre este particular el maestro Gabino Fraga ha expresado que, "el sostenimiento de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos; el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más -- vasta de las empresas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones. Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la administración, ya que si así procediera vendría un desorden perjudicial a-

la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un -- programa determinado que provea tales necesidades que reclamen satisfacción". (3)

En efecto, como lo sostiene el distinguido tratadista, - la actividad financiera del Estado no sólo se limita a la obtención de los ingresos públicos, sino también y en forma por demás significativa a la previsión de sus gastos o inversión. Es decir, a la administración o programación del gasto público; de ahí la importancia del presupuesto de egresos. Piedra angular del sistema jurídico positivo en la materia que nos ocupa, que tiende, como se ha dicho, a la previsión, programación del gasto público, para el mejor aprovechamiento de -- los recursos en beneficio de la comunidad de que se trata.

El presupuesto de egresos se ha venido considerando por la doctrina de Derecho Tributario, como el instrumento jurídico por medio del cual la Legislatura del Estado aprueba las - diversas partidas destinadas a expensar las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a -

(3).- Derecho Administrativos, Edición XXX, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1979, pág. 333.

cargo de la entidad municipal de que se trata; es la erogación económica que realiza el Ayuntamiento en cumplimiento de los fines que le son propios.

De lo antes expuesto podemos concluir que el Poder Público Municipal no podrá realizar gasto alguno si no media la autorización por parte de la Legislatura local, mismo que lo hace al aprobar el presupuesto anual de egresos. Sobre este particular se afirma que la institución jurídica del presupuesto surgió como una garantía, quizás la más importante que el pueblo haya podido alcanzar frente al Poder público, pues poco o nulo hubiera sido el alcance de autorizar la exacción a las economías de los gobernados, si a su vez, no se hubiera reservado la facultad de aprobar taxativamente los gastos que el ejecutivo pudiera realizar; así se logró que fueran los propios gobernados quienes a través de sus representantes al Congreso determinaran, no solamente las cargas pecuniarias que estuvieran dispuestos a soportar, sino también los gastos que el poder público pudiera realizar.

D).- LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE
CHALCO

Para financiar las obras y los servicios públicos en el periodo a que se contrae el presente trabajo la entidad muni-

cipal que nos ocupa, contó como ya se ha dicho con un presupuesto de \$22'049,890.24, del cual \$5'405,533.76 fué destinado al pago de los sueldos ordinarios de los funcionarios y empleados del Ayuntamiento, tales como el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento, los Regidores, los Síndicos, el Tesorero Municipal y demás; \$308,055.10 fué destinado a cubrir las remuneraciones complementarias, es decir, los gastos de representación, viajes, viáticos y gratificaciones o aguinaldos al personal del propio Ayuntamiento; \$917.187.21 se destinó a la adquisición del material necesario para la prestación de los diversos servicios administrativos, tales como papelería, artículos de escritorio, material eléctrico, de fotografía, de cine y grabación, de imprenta, material para el aseo y otros servicios; - - - - \$115,462.00 se gastó en la adquisición de bienes capitalizables, como mobiliarios y equipo para oficina, instrumental para maquinaria de vehículos y otros; \$1'657,791.87 fué destinado a cubrir el servicio de energía eléctrica, reparación y mantenimiento de edificios propiedad del Ayuntamiento, de vehículos, servicio de correos, teléfonos y telégrafos, así como para la reparación y conservación de las - - obras hidráulicas y de alcantarillado; \$294,011.23 fué destinado a los gastos de información, prensa y publicidad; -- \$614,598.01 fueron destinados a gastos generales, fletes, y para atender a los funcionarios del Estado y de la Federación que visitaron al Municipio, relaciones públicas y - -

otros gastos no previstos; \$380,504.45 fueron destinados - en la compra y colocación de medidores de agua potable, -- refacciones, y para la adquisición de material hidráulico, de bacheo y de limpia; \$537.577.68 fué destinado al financiamiento de las actividades culturales y deportivas, de - seguridad social y el sostenimiento del Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia; la cantidad de - - - -- \$8,913,819.54 sirvió para el financiamiento de las obras - públicas a cargo del Ayuntamiento y la cantidad de - - --- \$309,207.23 fué destinado a cubrir la deuda pública.

De las partidas presupuestales que han quedado desglo-
sadas en el párrafo anterior, podemos concluir que el muni
cipio de Chalco, Estado de México, al igual que otros de -
su tipo, no sólo se enfrenta al problema derivado de la --
limitación de su presupuesto, en relación a los requeri---
mientos de la comunidad, sino además, el que se refiere a--
su aplicación. En efecto, consideramos que el presupuesto
que nos ocupa no fué financiado adecuadamente, es decir, -
destinado a aquéllos renglones considerados de mayor prio-
ridad, como el apoyo que debió brindarse a la producción,-
comercialización e industrialización de los principales --
bienes que produce la propia comunidad; lo que hubiera sig-
nificado la construcción de pequeñas obras de infraestruc-
tura, como por ejemplo la electrificación de las zonas de-

cultivo para tecnificar el cultivo de los productos agrícolas, la construcción, acondicionamiento de caminos vecinales o de penetración, a fin de poder transportar los productos hacia los principales centros de consumo, y obtener un mejor rendimiento de la inversión pública, promoviendo así el desarrollo económico y el bienestar general de la comunidad que es en última instancia, el propósito esencial de la función pública municipal. Pues como hemos visto dicho presupuesto, fué destinado a atender renglones considerados de menor prioridad en relación a los que hemos señalado.

III.- EL IMPUESTO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

El Municipio de Chalco Estado de México, requiere de la colaboración de sus habitantes no sólo para subsistir, sino para poder cumplir con los fines que le son propios. De aquí que la contribución no se considere como un acto o una facultad caprichosa ni mucho menos arbitraria de la autoridad fiscal, sino responde como se ha dicho a tales imperativos. Ahora bien como el impuesto es considerado tradicionalmente la figura jurídica de mayor trascendencia, es por lo que con dicha figura iniciamos el presente estudio.

Es de hacerse notar que contra los principios de la técnica jurídica, la Ley de Hacienda Municipal publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 29 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 1° de enero de 1980, no incluyó dentro de su contexto los conceptos o definiciones de las diversas fuentes de ingresos. Es decir, lo que debemos entender por impuestos, derechos, aportaciones para mejoras, aprovechamientos, etc. sino éstos fueron consignados indebidamente en el Código Fiscal Municipal, que también entró en vigor el 1° de enero de 1980. Situación que obedeció, según la exposición de motivos de dicho Ordenamiento, el pretender hacer más precisas y evi-

dentes las disposiciones contenidas en la mencionada Ley - de Hacienda Municipal.

En virtud de lo anterior, el examen de cada una de -- las fuentes de ingresos en lo particular, lo haremos tomando en consideración lo que al respecto establecen tanto el Código Fiscal Municipal, como el Código Fiscal del Estado de México, que es de aplicación supletoria del primero de los Ordenamientos.

A) .- EL IMPUESTO EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

El artículo 7° de la Ley Adjetiva de la materia, vigente a partir del 1° de enero de 1980, señala que, "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquéllos sujetos cuya situación coincide con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

B) .- EL IMPUESTO EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.

En este mismo sentido el artículo 7° del Código Fiscal del Estado de México, vigente también en 1980, establece --- "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a-

todos aquéllos sujetos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

De las disposiciones legales antes transcritas, se infiere que no solamente resultan genéricas sino incompletas, pues no precisan el destino que deberá darse al producto de lo recaudado, que como hemos visto es un elemento esencial del gravamen, razón por la que podrían prestarse a no pocas y confusas interpretaciones.

Asimismo se desprende que el impuesto deviene de la Ley, es decir, para la validez del tributo es preciso que se encuentre consignado en un ordenamiento jurídico. Deberá expedirse única y exclusivamente por el poder que -- nuestra legislación positiva faculta para ese efecto.

Ahora bien, y respecto al término prestación a que -- aluden las disposiciones legales de mérito, debemos considerarlos en oposición al concepto contraprestación. Es -- decir, el causante del impuesto al cubrir dicho gravamen -- no recibe a cambio ningún beneficio o servicio público concreto o específico; sino es la contribución que realiza -- para el financiamiento de los gastos públicos generales -- que recibe la comunidad al que pertenece dicho sujeto.

En efecto el impuesto se causa, no por los beneficios que el contribuyente pudiera accidentalmente obtener de -- las obras o servicios, sino por la condición que guarda -- respecto a la entidad pública: por ser parte integrante -- de la comunidad municipal de que se trata, en consecuencia no existe ninguna relación directa e inmediata entre el -- pago del impuesto y el beneficio, entre la prestación que -- realiza el contribuyente y la contraprestación de un determinado servicio municipal.

Sobre el particular, el Maestro Ernesto Flores Zavala nos dice, "el impuesto es, en esencia, una aportación que deben dar los miembros del Estado, por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en la posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado." (1)

En este mismo sentido opina don Alfonso Cortina Gutiérrez, al afirmar que "los impuestos son los ingresos públicos por excelencia, derivados de la soberanía del Estado y por él determinados unilateralmente sin una prestación con-

(1) Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial -- Porrúa, S.A., México, D.F., Séptima Edición, 1965, -- Pág. 45.

creta al contribuyente, pues se caracterizan por su aplicación para cubrir los gastos colectivos del ente social no-divisibles ni, por lo tanto, transformables en servicios - individualizados". (2)

Para Jeze, el impuesto es "una prestación pecuniaria, percibida de los particulares autoritariamente, a título - definitivo, y sin contrapartida para la cobertura de las - cargas públicas". (3)

Asímismo cabe señalar que, el pago del impuesto debe efectuarse generalmente en moneda y sólo excepcionalmente en especie. En efecto, el jurista Don Guillermo López Velarde sostiene que "hay casos en que los impuestos pueden ser decretados para su pago, no en moneda sino en especie". (4)

Estos casos de excepción los encontramos en la Ley -- Federal de Radio y Televisión, que en su artículo 59 impone a cargo de los concesionarios de los diversos medios in formativos, la obligación de otorgar al Estado treinta minutos de tiempo diariamente para usos oficiales. Igualmente ocurre con el impuesto a la producción de oro, plata, co--

(2).- La Obligación Tributaria.

(3).- Citado por Lucien Mehl, Elementos de Ciencia Fiscal, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1964, pág. 60

(4).- Notas de su Cátedra de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, U.N.A.M., pág. 58

bre y otros metales, donde se obliga a pagar el impuesto en especie.

Por último, una vez que dicho impuesto ha quedado determinado en cantidad líquida, éste deberá cubrirse en forma espontánea o voluntaria por el deudor, pues en caso contrario el poder público, haciendo uso de la fuerza de que dispone lo exigirá en forma compulsiva; esto es, haciendo uso de los medios coactivos que al respecto establecen las leyes correspondientes.

C).- ELEMENTOS DEL IMPUESTO

- 1.1.- Objeto del Impuesto. 1.2.- Sujetos del Impuesto.
 1.3.- Relación Jurídico Tributaria. 1.4.- Unidad Fiscal.
 1.5.- Cuota o Tasa del Impuesto. 1.6.- Base del Impuesto

Las normas o disposiciones que regulan lo relativo a la determinación, la forma y modo en que deberá ser liquidado o recaudado el impuesto, los encontramos consignados en las diversas leyes especiales a cuya observancia se encuentran sujetas tanto las autoridades fiscales como los sujetos pasivos de la relación tributaria; en estas disposiciones fiscales encontramos consignados los elementos -- que integran los diversos ingresos públicos.

1.1.- EL OBJETO DEL IMPUESTO.

El objeto del impuesto lo constituye la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, el hecho o acto que dá origen al pago del gravamen de que se trata. El lic. Juan Escorza Ledesma sobre el particular sostiene que, "es la situación que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal, o sea la realización de ciertos hechos como la percepción de ganancias, utilidades, ingresos, rentas, etc." (1)

En efecto la situación, el hecho o el acto que dá origen al pago del impuesto, es lo que constituye el objeto del gravamen de que se trata. Ordinariamente es un hecho material o una situación jurídica concreta; verbigracia, la percepción de utilidades, la obtención de una herencia o un interés, la elaboración o enajenación de bienes mueble o inmueble, o de un determinado producto, la celebración de un contrato, etc.

La Ley del Impuesto sobre la Renta por ejemplo, consignaba como objeto de dicho gravamen los ingresos que obtengan tanto las personas físicas como las morales, sean

(1).- Tratado Práctico de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D. F., 1971, pág. 66

en efectivo, en especie o en créditos, provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca.

El objeto del impuesto predial, según la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México vigente, es la propiedad, el usufructo, la posesión o el hecho de detentar terrenos de común repartamiento, no sujetos a censo.

En mérito de lo antes expuesto, podemos concluir que el objeto del impuesto sobre la renta lo constituye los ingresos en efectivo, en créditos o en especie, obtenidos por las personas físicas o morales, y que éstos ingresos sean como consecuencia de la realización o ejecución de determinados actos o actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca. En el otro caso, o sea el objeto del impuesto predial, lo constituye la propiedad el usufructo, la posesión o el hecho de detentar bienes inmuebles de común repartimiento no sujetos a censo.

1.2.- LOS SUJETOS DEL IMPUESTO.

En la relación jurídico tributaria, que es un vínculo jurídico de carácter personal, encontramos dos elementos -- característicos : el sujeto activo o acreedor y el sujeto -

pasivo o deudor. El sujeto activo invariablemente lo es - el Estado en sus diversas manifestaciones, Federación, --- Entidad Federativa y Municipio.

En este orden de ideas, cabe indicar que los sujetos- de la relación jurídico tributaria son generalmente, en el caso a estudio, el Gobierno del Estado de México y el del- Municipio; entidades de derecho público que gozan de la fa- cultad de exigir el pago del tributo. En tanto que tienen el carácter de sujetos pasivos las personas ffsicas o mora- les que conforme a la ley se encuentran obligadas al pago del tributo de que se trate; es decir, aquellas que se co- loquen dentro de la hipótesis que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.

Sobre este particular, cabe hacer notar que existen - casos en que el Poder Público es considerado como sujeto - pasivo de la relación tributaria. En efecto, el maestro - Ernesto Flores Zavala sostiene que, "la legislación y la - jurisprudencia mexicana aceptan la tesis de la doble perso- nalidad, doctrinariamente todos los autores convienen en - que el Estado realiza a la par que actos en que aparece -- manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para impo- ner a los particulares personas ffsicas o morales su volun- tad, otros actos en los que se despoja de esos atributos - (aunque no del todo) y entra en el comercio jurídico con -

los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos; es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad, sino buscando el concurso de voluntades.

En otras palabras, el Estado en unos casos puede obrar como autoridad, haciendo uso de los atributos propios de su soberanía para velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en otros casos como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales. (2)

1.3.- LA RELACION JURIDICO TRIBUTARIA.

Los hechos o actos jurídicos a que nos hemos venido --refiriendo en párrafos precedentes, realizados por los sujetos pasivos, constituyen la fuente principal de las obligaciones o lo que se ha dado en llamar relación jurídico tributaria. En efecto el maestro Alfonso Cortina Gutiérrez sobre el punto que nos ocupa afirma que, "...como en el derecho privado, en el campo tributario se requiere un hecho --jurídico para que se perfíle un vínculo obligatorio; puede,

(2) Op. Cit. Pág. 60.

aún cuando no necesariamente, ser volitivo y ejecutarse -- para alcanzar el fin directo de engendrar una situación -- jurídica; pero aún cuando la manifestación de voluntad no se motive en esta institución, también es capaz de producir el efecto de crear derechos y obligaciones.

Más adelante sigue expresando éste tratadista que, "en el primer caso, existe un acto jurídico propiamente, generado dentro de la autonomía de la voluntad, como ocurre en un contrato o en una declaración unilateral dentro del marco previsto por la ley positiva, y en el segundo, un hecho jurídico stricto sensu, como en los delitos intencionales o en los casos de culpa o imprudencia; la acción delictiva es voluntaria pero su propósito no es el de incurrir en la responsabilidad civil, y en la culpa o imprudencia ni siquiera existe la intención de dañar y sin embargo la responsabilidad civil existe a cargo del culpable o imprudente." (3)

Los conceptos antes referidos trasladados al campo --- del derecho tributario nos demuestran que, de un hecho jurídico stricto sensu emana el impuesto de un acto jurídico la tasa o el precio público.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir, que el impuesto no se deriva de un acto jurídico, éste se realiza-

(3).- Op. Cit. pág. 34

sin la intención de generar una deuda; dicho gravamen se origina como consecuencia de la Ley. El acto, es cierto - se produce libre e intencionalmente pero con un propósito distinto al de provocar el nacimiento del crédito fiscal.

Un acto de consumo tiene como propósito esencial el - de usar el objeto de que se trata; una operación de compra venta se efectúa para adquirir el objeto comprado. Al obtenerse un ingreso, éste ingreso es el que se desea, sin embargo, es por mandato de la ley, por la voluntad del legislador, que se generan los impuestos relativos a esos -- hechos o actos jurídicos.

En esta tesitura, cabe concluir con el distinguido jurista Don Alfonso Cortina Gutiérrez, que "la fuente de la obligación tributaria es la Ley, el acto-regla, para emplear la terminología del tratadista Leon Duguit". (4)

1.4.- LA UNIDAD FISCAL

La Unidad fiscal lo constituye la cosa o la cantidad delimitada en medida, número, peso, etc.; esta unidad es -

(4).- La Obligación Tributaria y su Causa, Tesis de Recepción a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., - 1976, pág. 34

la que se toma como base para determinar o fijar el impuesto, lo que servirá de base para el cálculo correspondiente. Verbigracia podriamos referirnos a un kilo de jamón, un -- litro de leche, un metro cuadrado de terreno, etc.

1.5.- LA CUOTA O TASA DEL IMPUESTO.

La cuota o tasa del impuesto es la cantidad en efectivo o en especie, que se fija como impuesto por cada unidad fiscal; en el caso referido en el punto anterior, la cuota o tasa del impuesto de un metro cuadrado de terreno, de un litro de leche, de un kilo de jamón, serfa la cantidad de cinco pesos por cada unidad fiscal. Las cuotas o tasas -- pueden establecerse de diversas formas según el caso, po-- drfan ser de cuota fija, cuota proporcional, cuota progresiva o regresiva.

1.6.- LA BASE DEL IMPUESTO.

La base del impuesto lo constituye el valor o la cuantía del objeto gravado, sobre lo que se determina el im-- puesto; un ejemplo de la base impositiva lo serfa el valor de un objeto mueble o de un automóvil, de una determinada superficie de terreno, el monto de la renta o utilidad percibida, el valor de la porción hereditaria, o el valor de cierta cantidad de litros de leche producidos o vendidos -

según el caso de que se trate.

Sobre este particular, podemos señalar que la base del impuesto no ha sido siempre uniforme sino ha venido evolucionando a través del tiempo, así en su origen, en la etapa pastoril, se adoptó como base para fijar el impuesto a la tierra, conforme al estado de riqueza prevaleciente en -- aquélla época, la superficie de los terrenos donde pastaban los animales. Estas superficies de terreno fueron tomados -- como punto de referencia para determinar o establecer la -- capacidad tributaria de los contribuyentes.

Más tarde, al convertirse la economía pastoril en agrícola, lógicamente que aumentaron las necesidades públicas y como consecuencia, el método para fijar la tributación re--sultó inadecuado, entonces se adoptó como base para fijar -- la exacción, no la extensión o la superficie de los terrenos, sino la renta que produjera o fuera susceptible de producir dichos predios.

En mérito de lo anteriormente expuesto, podemos con--cluir que el poder público en su afán constante de mejora--miento del sistema de tributación, ha venido perfeccionando las formas de recaudación de sus fondos. Esto y la complejidad de las relaciones de la convivencia humana, que desde luego han generado una serie de fenómenos, diversificando --

como consecuencia las formas de captación de las rentas. - El sistema tributario se ha venido ampliando, incorporando a la masa imponible los bienes susceptibles de producir -- rentas, hasta los emolumentos que obtienen los profesionales por la prestación de los diversos servicios profesionales que actualmente conocemos.

En virtud de la suscripción del Convenio de Coordinación Fiscal con el Gobierno del Estado, el Ayuntamiento de Chalco cubre su Presupuesto de Egresos mediante la captación de los siguientes impuestos:

- 1.- Sobre anuncios y obstáculos en la vfa pública.
- 2.- Sobre ingresos obtenidos en los establecimientos -- que limitativamente se enumeran.
- 3.- Sobre vehfculos de propulsión sin motor.
- 4.- Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, -- aparatos mecánicos y aparatos accionados por mone-- das o fichas.
- 5.- Sobre extracción de agua de pozos artesianos.
- 6.- Sobre autorizaciones de horarios extraordinarios a establecimientos que realizan actividades comerciales.
- 7.- Los no comprendidos en los numerales precedentes - causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pagos.

II.- LOS DERECHOS.

La doctrina de Derecho Tributario ha considerado a -- los derechos como las contraprestaciones que el Estado exige a los particulares en pago de determinados servicios pú**ú**blicos. Es decir, mediante los derechos el particular cubre o reintegra el valor de los diversos servicios que el Estado presta a los miembros de la comunidad.

En este orden de ideas, a diferencia del impuesto que se destina para el financiamiento de las diversas obras y servicios públicos que son prestados a toda la comunidad - en general, los derechos por el contrario, se causan por - la prestación de un servicio particular y divisible que -- efectúa la propia administración.

A).- CONCEPTO DE DERECHOS EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

El Código Fiscal Municipal que entró en vigor el 1o.- de enero de 1980 señala en su artículo 8o. que, "ios derechos son las contraprestaciones requeridas por el poder -- público, conforme a la ley, en pago de servicios".

B).- LOS DERECHOS EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de México, - vigente en 1980, al igual que el numeral antes citado, en -

su artículo 8o. define a los derechos como "las contraprestaciones fijadas en forma unilateral por el poder público, en pago de un servicio."

De los preceptos legales de mérito, se colige que los ingresos económicos denominados derechos, de la misma manera que los impuestos, son fijados en forma unilateral por el poder público y para su validez deben estar consignados en una disposición legal, y consecuentemente contener los elementos propios y característicos de la norma jurídica. Es decir, participar de la generalidad, abstracción e impersonalidad.

En efecto, el cobro de los derechos deben fundarse en una disposición legal, pues siendo los ingresos de que se trata una modalidad de la contribución, la entidad pública para exigir el pago de la contraprestación deberá apoyarse en una ley expedida por el Congreso del Estado. La anterior consideración se infiere de nuestra legislación, cuando expresa que la figura jurídica de referencia debe establecerse conforme a la ley.

Asimismo, siendo los derechos como ha quedado indicado, una modalidad de la contribución, para su legitimidad debe reunir entre otros requisitos el de proporcionalidad y equidad, consignado en la fracción IV del artículo 31 Cons-

titucional. Conforme al Principio Constitucional de que se trata, la contraprestación debe ser lo más aproximado al -- costo del servicio, pues de lo contrario, si fuera superior adolecería de la mencionada proporcionalidad y equidad. Encuyo caso, el municipio estaría recaudando una cantidad --- mayor al costo del servicio, desvirtuando así su naturaleza; o por el contrario, si exigiera una cantidad menor, enton-- ces estaríamos en presencia de un subsidio o de un precio - político, pero de ninguna manera frente al ingreso de que-- se trata.

Ahora bien, otro de los elementos que integran la natu-- raleza jurídica del ingreso que nos ocupa, consiste en que-- únicamente se genera cuando el servicio interesa al particu-- lar; pues de lo contrario, si el servicio fuera de interés-- para la comunidad en general, no se justificaría el cobro - total del servicio a cargo de dicho particular.

Los derechos son, después de los impuestos, la más --- importante fuente de ingresos y desde el punto de vista --- estrictamente jurídico, constituye una retribución de las - erogaciones realizadas en la prestación del servicio públi-- co que beneficia particularmente al interesado; en conse-- cuencia, no incrementan los fondos públicos, sino únicamen-- te recuperan los recursos invertidos en la prestación del - servicio municipal.

2.- Los derechos que permiten al Municipio de Chalco percibir ingresos son los siguientes:

- 1.- Alumbrado público.
- 2.- Agua potable.
- 3.- Drenajes.
- 4.- Registro civil.
- 5.- Certificaciones.
- 6.- Rastros.
- 7.- Corral de concejo.
- 8.- Mercados.
- 9.- Panteones.
- 10.- Estacionamientos en la vfa pública.
- 11.- Registro y revisiones de fierros para marcar ganado y magueyes.
- 12.- Alineamiento.
- 13.- Numeración.
- 14.- Licencias.
- 15.- Servicios de vigilancia a rastros particulares.
- 16.- Servicios de vigilancia a panteones particulares.
- 17.- Servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público.
- 18.- Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

III.- LAS APORTACIONES PARA MEJORAS.

A).- CONCEPTO DE APORTACIONES DE MEJORAS EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

El artículo 9o. del mencionado Ordenamiento señala --- que, las aportaciones de mejoras son los tributos que el -- Poder Público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales-particulares, derivados de obras públicas en los términos - de las leyes respectivas.

B).- LAS APORTACIONES DE MEJORAS EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO.

Por su parte, el artículo 9o. de la Ley antes citada, - señala que para los efectos de este Código, son aportacio-- nes de mejoras, los tributos que el poder público fija a -- quienes independientemente de la utilidad general colecti-- va, obtengan beneficios diferenciales particulares deriva-- dos de obras públicas en los términos de las leyes respec-- tivas.

3.- Los ingresos por Aportaciones de Mejora en el Muni-
cipio de Chalco son:

- 1.- Las derivadas de la aplicación de la Ley de Coope-
ración para Obras Públicas.
- 2.- Otras cooperaciones.

IV.- LOS PRODUCTOS.

Los productos son los ingresos ordinarios que percibe el Municipio por concepto de explotación de los bienes de su particular dominio. Es decir, la renta o utilidades -- que produce el patrimonio privado de la entidad pública de que se trata; estos ingresos los percibe el Municipio, no por el carácter de autoridad de que está investido sino -- por la autorización o consentimiento que otorga al particular para que éste explote sus bienes o servicios.

A).- EL CONCEPTO DE PRODUCTOS EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

El artículo 10 del Ordenamiento Legal antes citado -- establece que los productos son los ingresos que percibe el Municipio, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

B).- LOS PRODUCTOS EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO

El Código Fiscal del Estado de México, vigente en 1980, al igual que el numeral antes mencionado, establece en su artículo 10. que los productos son los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la --

explotación de sus bienes patrimoniales.

Del contexto de los numerales precitados podemos concluir que los productos se generan por los servicios o actividades del Municipio, que no corresponden a las funciones propias de derecho público, sino como se ha indicado, por otro tipo de servicios, concesiones o explotaciones de sus bienes patrimoniales.

Tal caso sucede cuando la administración municipal lleva a cabo o celebra contratos o convenios con los particulares, en donde se obliga a otorgar a éstos, el uso o goce de sus bienes o servicios que le son propios a cambio de percibir por este concepto una determinada cantidad de dinero.

En efecto, cuando los órganos de la administración pública a través de sus titulares celebran con los particulares contratos o convenios de naturaleza ordinaria o de derecho público, estaremos en presencia de un acto o contrato de carácter administrativo, donde se reserva el uso o el goce de determinadas prerrogativas de naturaleza civil, se despoja de dichas prerrogativas para someterse a la jurisdicción ordinaria, contratando en igualdad de condiciones con los particulares, es en estos casos cuando se da la posibilidad de originarse los ingresos públicos que nos ocupan.

Los productos que conforman los ingresos en el Municipio de Chalco son por:

- 1.- Venta de bienes mostrencos.
- 2.- Censos, rentas y venta de bienes propios del Ayuntamiento.
- 3.- Bosques municipales.

V.- LOS APROVECHAMIENTOS.

Por aprovechamientos debemos entender aquéllos ingresos que percibe el municipio que no se encuentran contemplados dentro de la clasificación de los impuestos, derechos o productos. Es el caso de los recargos y las multas, entre --- otros ingresos.

A).- CONCEPTO DE APROVECHAMIENTO EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

El artículo 11. de la Ley antes mencionada establece -- que los aprovechamientos son las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipa--- les."

B).- LOS APROVECHAMIENTOS EN EL CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO

Por su parte, el artículo 11. del referido Código Fiscal del Estado de México define a los aprovechamientos como

"los recargos, las multas y los demás ingresos del Erario del Estado no clasificables como impuestos, derechos, --- aportaciones de mejoras o productos."

Dentro de este rubro encontramos los ingresos que percibe el Erario por concepto de herencias y legados, las fianzas o depósitos legalmente declarados en favor de la Entidad de que se trata, así como las aportaciones y subsidios, que los gobiernos Federal y Estatal, conceden para la realización de determinadas obras o servicios Municipales.

En este orden de ideas, los recargos son considerados como ingresos de dinero adicionales que se generan por el pago extemporáneo de un crédito, tienen el carácter indemnizatorio por el daño causado al Fisco al no cubrir la obligación fiscal dentro del plazo concedido. Asimismo, su pago no exime de ninguna manera el cumplimiento de la obligación principal.

La multa por el contrario, es una sanción pecuniaria que se aplica o se causa por infringir alguna disposición de naturaleza administrativa, civil o penal. Esto es, -- cuando se viola una disposición legal se origina una consecuencia, que en el caso es a la aplicación de una sanción de carácter pecuniario.

Los renglones que conforman los Aprovechamientos en el Municipio de que se trata son:

- 1.- Multas .
- 2.- Recargos .
- 3.- Reintegros .
- 4.- Indemnizaciones por daños causados a los bienes --
municipales .

VI.- LAS PARTICIPACIONES.

El artículo 41 de la Constitución Política, reconoce la soberanía de los Estados Federados para ejercer entre otras facultades, la de establecer las contribuciones necesarias a cubrir su presupuesto; en tanto que el artículo 115 en su fracción II, establece en favor de las legislaturas locales, la facultad de decretar los impuestos suficientes para atender las necesidades municipales.

De estos principios Constitucionales, debemos concluir que en el propio Pacto Federal, se encuentran consignadas las diversas facultades tanto del Fisco Federal como el de los Estados y Municipios, para que concurren en la materia que nos ocupa.

Sobre el particular el distinguido Jurista Don Ignacio L. Vallarta, al fundar su voto en el amparo interpuesto contra la contribución impuesta a las fábricas de hilados y te

jidos contenida en la Ley de Ingresos de 5 de junio de 1879, sostuvo que "la Federación está en libertad de establecer - los impuestos que estime necesarios, sin estar limitada --- sólo a los de exportación y acuñación de moneda, porque de otra manera carecería de sentido que la fracción VII dijera que podía establecer las contribuciones necesarias para --- cubrir el presupuesto". (5)

Idéntica es la opinión del maestro Guillermo López Vellarde, al afirmar que "se estima que la Federación, creada por la voluntad de los Estados miembros, tiene la imperiosa necesidad de subsistir, debiendo por ello tener también la facultad de establecer los impuestos que se juzguen necesarios para obtener los recursos suficientes para que pueda - ella existir. El Constituyente de 1857, al crear la Federación, pretendió ordenar que fuera facultad del Congreso establecer los impuestos directos y a los Estados el Derecho de cubrir sus necesidades por medio de los impuestos indirectos; sin embargo dicho criterio no prevaleció y la oscuridad legislativa a que nos referimos se arrastra desde el año citado, a la fecha." (6)

Ahora bien, el hecho de que nuestro sistema tributario-positivo no agote estas delimitaciones, es a nuestro juicio, lo que ha originado que los diversos niveles de gobierno esu

(5) Citado Por Flores Zavala, Op. Cit. Pág. 324
 (6) Op. Cit. Pág. 86

tablecieran contribuciones sobre una misma fuente o aplicaran criterios hacendarios contrapuestos. En esta tesitura y con el propósito de no lesionar gravemente el interés de los particulares, tanto el Gobierno Federal como el de los Estados han venido actuando con cierta prudencia, evitando en lo posible superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

La prudente y sensata conducta de las Entidades Públicas ha originado, como se ha dicho, que se adoptaran o celebraran convenios para que sólo una u otra entidad estableciera y gravara determinada fuente impositiva, participando a las otras entidades el producto de la recaudación. - La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda, - propuso a los Estados Federados la uniformidad de los impuestos a las industrias de mayor significación, estableciendo una tasa especial y haciendo participar del rendimiento de dichos impuestos a los Estados y Municipios, --- siempre que éstos suprimieran el gravámen que venían aplicando directa o indirectamente a la fuente respectiva.

Esta situación ocurrió con el impuesto a la producción de cerveza, en que se propuso a los gobiernos de los Estados donde se elaboraba este producto, retiraran el impuesto que aplicaban directa e indirectamente a esta industria, para recaudar sólo el impuesto federal, ofreciéndoles a --

cambio las participaciones correspondientes .

Fueron varias entidades las que se adherieron a este sistema, sin embargo y no obstante el beneficio que ello reportaba, como el cumplimiento del convenio quedaba sujeto a la voluntad de las autoridades que lo suscribían al desaparecer éstas, dichos convenios dejaban de tener el carácter obligatorio para quienes lo sucedían en el cargo; razón por la que el problema de la doble tributación siguió vigente .

Las Participaciones que percibe el Municipio de Chalco son por los siguientes conceptos :

1.- En los Ingresos Federales .

1.1.- Las derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal .

2.- En los Ingresos Estatales .

2.2.- Las derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, al adherirse los Municipios al Sistema de Coordinación Estatal a través de los Convenios respectivos .

A).- PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL .

Con el propósito de buscar una solución al problema de

la concurrencia impositiva. el Secretario de Hacienda, Ing. Alberto J. Pani, invitó a los gobernados de los Estados a una Primera Convención Nacional Fiscal, misma que tendrfa - verificativo en la Ciudad de México del 10 al 22 de agosto de 1925.

Para los trabajos relativos a esta Primera Convención - se integraron tres comisiones; la primera se encargó del es tudio del Plan Nacional de Arbitrios; la segunda de los pro blemas relativos de la concurrencia impositiva y de la elaboración del proyecto de reformas a nuestra Constitución, -- con el fin de adecuar el sistema fiscal; la tercera comi- - sión se encargó del estudio de las ponencias presentadas -- por los delegados de los Estados.

La comisión encargada del estudio de la concurrencia -- impositiva, únicamente se limitó a proponer la celebración de una Convención Nacional Fiscal, cada cuatro años con la participación de la Federación y los Estados de la Repúbli- ca, a fin de señalar los gravámenes que deberfan obtenerse durante ese lapso de tiempo.

Asimismo, se consideró como facultad exclusiva de la -- Federación, la recaudación del impuesto sobre la Industria y el Comercio, y a los Estados, el impuesto sobre la propieu dad y rafz, de los actos no comerciales, así como de las --

concesiones otorgadas en favor de los particulares. Es decir, en esta primera convención se establecieron las bases para la uniformidad del sistema impositivo, así como de la competencia de las autoridades fiscales.

Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos tomados en esta Convención, en 1926 la Secretaría de Hacienda envió al Congreso de la Unión, un proyecto de reformas a nuestra Constitución, ignorándose hasta la presente la razón por la que no fué discutido o aprobado dicho proyecto.

B).- SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

El 11 de mayo de 1932, el Ing. Alberto J. Pani nuevamente con el carácter de Secretario de Hacienda volvió a invitar a los Gobernadores de los Estados para que enviaran sus representantes a una Segunda Convención Nacional, misma que tendría verificativo el 10 de agosto de 1932, pero por razones de carácter político y económico no se llevó a cabo dicha Convención sino hasta el siguiente año de 1933.

En esta Segunda Convención se procedió a la revisión de las conclusiones aprobadas en la Primera Convención Nacional, en lo relativo a la concurrencia impositiva entre Federación, Estados y Municipios, así como la fijación de las bases para la unificación de los sistemas locales de tributación y coordinación con el sistema federal. Se pro-

puso también que el impuesto sobre la industria y el comercio se causaría conforme a la Ley Federal respectiva y su recaudación quedaría a cargo de las autoridades locales, de cuyo rendimiento participarían tanto el Estado como los Municipios.

En base a estas conclusiones se pretendió establecer el derecho de los estados y municipios a participar en los ingresos federales, recaudados en las propias entidades y recomendar que ninguna fuente de riqueza, actividad o servicio fuera gravada por dos o más impuestos, tasas o derechos.

C).- TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

Con el carácter de nuevo titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Lic. Ramón Beteta, quien - al igual que el anterior, consciente del problema de la doble tributación, convocó a los gobernadores de los Estados y a los Tesoreros Municipales a una Tercera Convención Nacional Fiscal, misma que tendría verificativo del 11 al 28 de noviembre de 1947.

En la convocatoria respectiva el Lic. Ramón Beteta expuso: "el país se encuentra ante la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos, que demanda una economía pública más fuerte y mejor organizada. El Gobierno

Federal se encuentra ante el antiguo problema fiscal el que se presentó en el año de 1925, en sus antecedentes, sólo -- que ahora es de mayor gravedad por no haberse corregido y -- como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que desde entonces ya se había mostrado complicado, atieconómico e injusto, ha empeorado como consecuencia del establecimiento de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y Municipios".

Más delante siguió expresando dicho funcionario: "han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales, y a pesar de esto no se han incrementado los fondos del Erario, ni facilitado su control. Ni la Federación ni los Estados y Municipios cuentan con los recursos necesario para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama." (7)

En este mismo orden de ideas en el acto de inauguración de esta Tercera Convención que tuvo verificativo el 11 de noviembre de 1947, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Eduardo Bustamante, expresó: "el defecto fundamental del régimen fiscal en vigor, consiste y no podemos negarlo en la multiplicidad y diversidad de los impuestos, -- en la pluralidad de autoridades capacitadas para establecer, cobrar y aprovecharlos; la diferencia de cuotas origina que la misma actividad resulte gravada, no en razón de su poten

(7) Citado por Flores Zavala Ernesto.- Op. Cit. Pág. 341.

cialidad económica, sino de la localidad en donde se desarrolla, y ese defecto es grave porque estorba el progreso económico de la nación, y porque conduce a entorpecer la producción y circulación de la riqueza.

La solución al defecto apuntado no puede consistir sino en crear una estructura fiscal de toda la nación, finca da en su unidad económica, y esto sólo puede existir sobre la base del desarrollo general y económico de todas las ac tividades que la integran o contribuye a su desenvolvimiento. La existencia de un verdadero sistema tributario nacio nal, requiere que en unos casos la multiplicidad del im--- puesto se transforme en unidad; en otros que la diversidad de conceptos, formas y cuotas ceda el paso a la uniformi--- dad, y que la acción independiente de cada autoridad se su bordine a una conveniente colaboración con otras autoridades.

Debemos admitir que desde el punto de vista de la sufi ciencia de los ingresos locales, el problema de la coexis--- tencia de diversas entidades económicas, no debe ser un -- problema de delimitación de impuestos, sino más bien deli--- mitación de conceptos de ingresos, que no excluye la ne--- cesidad de tener en cuenta las fuentes que origina los --- ingresos, y que permiten asegurar un reparto proporcional

a las tres entidades: Federación, Estados y Municipios - de los ingresos que la economía general de la nación esté en la posibilidad de repartir." (8)

De lo expuesto podemos concluir que desde tiempo - - atrás, las autoridades hacendarias de nuestro país, han - tenido conciencia del verdadero problema política y econó - mico que ha representado la multiplicidad de facultades - en la materia que nos ocupa y que desde luego, ha sido ob - jeto de preocupación para estructurar un sistema jurídico que atendiera la armonización de las diversas facultades - de que se trata.

Dentro de este contexto la referida Convención concluyó considerando como ingresos Estatales, el impuesto a la propiedad rústica y urbana, el de traslación de dominio - de bienes inmuebles, impuestos sobre productos agrícolas, ganaderas, el impuesto sobre el comercio al menudeo; so - bre expendios de bebidas alcohólicas al copeo; de los de - rechos por los servicios públicos de carácter local, de - los productos y aprovechamientos generados dentro del ma - rco territorial de la entidad federativa de que se trata.

Asimismo, recomendó a la Federación suprimiera o dero - gara sus impuestos sobre los expendios de bebidas alcohó - licas al copeo y los relativos a la compra venta de bie -

(8) Flores Zavala, Ernesto.- Op. Cit. pág. 343.

nes inmuebles; y respecto a los arbitrios municipales, recomendando que estos debían integrarse de los impuestos -- sobre las actividades comerciales de carácter local de -- los derechos generados por la prestación de los servicios -- públicos a su cuidado, y de las participaciones de los ingresos federales y estatales.

D).- LA LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL

En virtud de que el sistema anterior de participaciones se vino desarrollando bajo las circunstancias económicas y políticas entonces prevalecientes, fue lógico que este sistema hubiera venido adoleciendo de falta de uniformidad, pues como hemos visto, sólo determinados impuestos -- eran los que generaban participaciones, en tanto que otros fueron considerados exclusivos a cubrir el presupuesto de la Federación

Asimismo y respecto a la aplicación o distribución del producto de lo recaudado, dicho sistema también vino adoleciendo de falta de uniformidad, pues favorecía a unas entidades federativas las que obtenían mayores ingresos participables, en relación a las que obtenían menores ingresos, generando de esta manera el desequilibrio económico de las distintas regiones del país.

Dentro de este contexto y con el propósito de subsanar

el problema que nos ocupa, el titular del Poder Ejecutivo-Federal expidió el Decreto Promulgatorio de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor el 1.º de enero de 1980; cuyo propósito fué, como antes se ha expresado, el de coordinar el sistema fiscal federal con el de los Estados y Municipios y del Distrito Federal; establecer las bases para la participación de estas entidades en los ingresos federales; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales e integrar las bases para la organización y funcionamiento de los órganos de coordinación fiscal.

Cabe señalar que conforme a este Ordenamiento, las participaciones se generan no sólo respecto a determinados impuestos federales como venta ocurriendo anteriormente, sino sobre el monto total de los ingresos recaudados en la entidad, inclusive de aquéllos que se vinieron considerando como exclusivos de la Federación; a cambio de que la Entidad Estatal y Municipal se abstengan de gravar la misma fuente impositiva.

Asimismo, en el propio Ordenamiento legal se consignó que la entidad federativa que pretendiera adherirse a este sistema debería suscribir un Convenio con la Federación, lo que permitiría a dicha Entidad participar con un porcen

taje del 20% sobre los ingresos federales recaudados en -- la propia entidad, integrándose para este efecto un Fondo- General de Participaciones.

Para llevar a cabo los propósitos antes indicados fue- menester que tanto el Gobierno del Estado como del Munici- pio se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fis- cal, mismo que llevó a cabo el Ejecutivo del Estado de Mé- xico, al suscribir el respectivo Convenio con la Secreta- rra de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario- Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1979 y- que entró en vigor el día 1o. de enero de 1980.

De lo anteriormente expuesto se infiere que la Federa- ción sigue fijando las contribuciones a cargo de los go- bernados y distribuye las participaciones que correspon- den a las Entidades Federativas locales, para que éstas a su vez hagan lo mismo con sus Municipios. Dichas partici- paciones se establecen sobre el monto total de los ingre- sos que obtiene la Federación en la Entidad de que se tra- ta. Así en la medida en que obtengan mayor recaudación, - en esa misma medida mejora la participación de los Esta- dos y Municipios.

Dentro de este contexto, con motivo de la implantación de la Ley de Coordinación se transfieren importantes recur-

sos a las entidades Estatales y Municipales, quienes justifican estas medidas, llevando a cabo obras y servicios públicos que anteriormente eran ejecutadas por la Federación, en virtud de la carencia de recursos económicos de que adolecían aquellas entidades.

E).- LEY DE COORDINACION FISCAL DEL
ESTADO DE MEXICO

Hacemos notar que esta Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México tuvo como antecedente inmediato el Programa de Administración Municipal de Impuestos de la Tesorería Estatal (A.D.M.I.T.E.), cuyos propósitos esenciales fueron, entre otros, fortalecer la economía municipal mediante la transferencia de recursos económicos y jurídicos, promover la tecnificación del sistema recaudatorio de la Hacienda Municipal y mejorar los servicios en favor de los contribuyentes.

Conforme a este sistema de coordinación fiscal, los municipios del Estado de México participarán en la forma y conceptos en que ya lo venían haciendo con el mencionado programa A.D.M.I.T.E. y en las mismas cantidades.

En este contexto y para el debido cumplimiento al Ordenamiento Legal que nos ocupa, el Jefe del Poder Ejecutivo local ordenó la promulgación de la referida Ley de Coor

dinación Fiscal, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el 29 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 1o. de enero de 1980, se fijó entre otros propósitos, coordinar las facultades tributarias del Gobierno del Estado de México y de los Municipios, para que únicamente una u otra entidad pudiera establecer contribuciones, evitando en lo posible la concurrencia en las diversas fuentes de riqueza gravadas por los ordenamientos federales.

Otro de los propósitos del Ordenamiento fue establecer las bases para que la Entidad Municipal pudiera participar en los ingresos estatales y federales, crear las condiciones que deberá reunir el Municipio para recibir las participaciones; fijar las bases de colaboración administrativa entre las autoridades Estatales y Municipales, y precisar las bases para la suscripción del Convenio de Adhesión, -- así como el relativo a la creación de los órganos operativos del propio sistema de coordinación fiscal.

Asimismo el Ordenamiento Legal en comento señala que, -- el Ayuntamiento que por acuerdo de Cabildo opte por adherirse al sistema de coordinación deberá hacerlo, no sólo -- respecto de alguno o algunos de sus ingresos como venfa -- ocurriéndolo anteriormente, sino ahora deberá hacerlo respecto de todos sus ingresos participables; lo que le permitirá obtener participaciones sobre el total de los ingresos--

recaudados en la Entidad.

A su vez, el capítulo segundo del mencionado Ordenamiento legal, específicamente en su artículo 4o. establece que el Municipio que mediante Convenio quede incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, participará en la distribución del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero de Nivelación Estatal y de otros ingresos Estatales.

La fracción I del artículo 4o. de la Ley en comento establece que los Municipios coordinados del Estado de México participarán con el 20% del total que perciba el Estado del Fondo General de Participaciones; este porcentaje se dividirá entre los Municipios Coordinados para obtener la cantidad que deberá corresponder a cada municipio en lo particular; según los ingresos percibidos en la entidad de que se trata. Percibirá también otro porcentaje del 20% del total de ingresos que obtenga el Estado de México, en concepto de participaciones que le corresponda del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Es de hacerse notar que este Fondo Financiero Complementario tiene entre otros propósitos, según la exposición de motivos correspondiente, el de nivelar o equilibrar a aquellas entidades federativas cuyo desarrollo económico ha sido limitado en relación a otras entidades. Este Fon

do se distribuye en forma proporcional entre todas las en ti da de s co or di na da s, tomando en consideración las erogaciones que efectúa la Federación en Educación Primaria y Secundaria, así como de la explosión demográfica que af r o n t a cada entidad.

Asímismo establece que la entidad local participará - adicionalmente de los recargos que obtenga por el pago ex temporáneo de impuestos federales, y de las multas por in fr ac ci o ne s a los ordenamientos específicamente señalados - en el convenio y en la proporción que en los mismos se -- establezca.

En la propia Ley se señala que el municipio participa rá ad ic io nal mente con un porcentaje del 95% de los ingresos estatales sobre impuesto predial, producción de leche; pasteurización de este mismo producto; sobre compra venta o permuta de ganado; asimismo obtendrá participaciones -- sobre los Derechos por la expedición de licencias para -- construcción de obras; licencias para subdivisión de predios o para fusionar los predios; por la expedición de li ci en ci as sanitarias; inspección sanitaria en el sacrifi-- cicio de animales, expedición y canje de placas, calcoman-- fias, tarjetas de circulación en un porcentaje, de 25%; - expedición y canje de licencias, placas o documentos de-

empadronamiento a expendedores y porteadores de alcohol, -
aguardiente y bebidas alcohólicas. Así como de los aprove
chamientos por concepto de multas y recargos que sean con
secuencia de los ingresos participables, y que hayan sido
cobrados en el mismo ejercicio fiscal.

Del contexto del Ordenamiento legal en cita, se infie
re que el Sistema de Coordinación que nos ocupa pretende-
como se ha expresado, coordinar las diversas facultades -
tanto de la Entidad Federativa como del Municipio; evitan
do en lo posible la concurrencia en las fuentes de riqueza
gravadas por los ordenamientos federales, lo que consti-
tuye un avance significativo en la materia que nos ocu-
pa.

Por otra parte, estimamos que si bien es cierto que-
con este nuevo sistema de Coordinación se obtiene un --
avance significativo en el aspecto económico, también --
consideramos que se constrñen las facultades del Municij
pio en lo que atañe al establecimiento y recaudación de
impuestos que tradicionalmente venía realizando. Ahora
serán fijados, captados y distribuidos directamente por
la Tesorería del Estado y la Federación, con los consi-
guientes efectos de dependencia o subordinación al crit
erio discrecional del mandatario estatal o de los funcio-
narios de la Federación encargados del área que nos ocu-
pa.

En efecto, existen impuestos que por naturaleza deberían establecerse, captarse y administrarse directamente por el Municipio, verbigracia el impuesto predial, y los relativos a la compra y venta de los bienes raíz comprendidos en el territorio municipal, impuesto a la compra y venta de ganado, el impuesto al comercio en pequeño y al comercio ambulante, entre otros. Los Derechos por concepto de agua potable; por la expedición de licencias de funcionamiento de comercios en pequeño ubicados en su territorio. Sin embargo ahora no sólo serán establecidos y administrados directamente por las autoridades Estatales y Federales, sino se han agregado otros ingresos, con lo que prácticamente se limita al municipio al cobro de impuestos al comercio ambulante y de multas por infracciones a los ordenamientos locales. Ahora la gestión municipal se limita o se reduce a esperar que la Tesorería del Estado, y los Funcionarios de la Federación encargados del ramo, le cubran sus participaciones y las destinen a los trabajos o actividades que indiquen las propias autoridades centrales. Es decir, en orden al plan o programa de trabajo diseñado por estas autoridades, con lo que el espíritu federalista que animó a nuestros Constituyentes al plasmar la libertad y autonomía municipal en nuestra Constitución Federal, sigue siendo un propósito no cumplido.

F) REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Cabe manifestar que, con motivo de las últimas reformas efectuadas al artículo 115 del Pacto Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, se agregó un Tercer y Cuarto Párrafo a la fracción primera del mencionado ordenamiento constitucional para quedar en los siguientes términos.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, si -- conforme a la ley no procediere que entren en funciones -- los suplentes ni se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la-

ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidades jurídic^as y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer - las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y - buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus res--pectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados - cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen--según las condiciones territoriales y socioeconómicas de - los Municipios, así como su capacidad administrativa y fi-

nanciera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las le-

gislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de las prestaciones de ser vicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes Federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales; con

trolar y vigilar la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Del contenido de las reformas antes aludidas, se infiere que, por una parte, especifican en forma enunciativa las áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos --- prestados por el mismo municipio; y por la otra, se reconoce al Ayuntamiento la facultad reglamentaria en materia de policía y buen gobierno, así como las relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, en base a sus ingresos disponibles; la formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, la expedición de licencias para construcción; la regularización de la tenencia de la tierra urbana y la creación de zonas de reservas ecológicas.

Asimismo es preciso señalar que con motivo de las --- mencionadas reformas, se otorgan facultades o atribucio-- nes a los Congresos de los Estados, para suspender o des-- conocer ayuntamientos, sin mayores requisitos que el de-- obtener el voto de las dos terceras partes del Congreso, -- por alguna de las causas graves que la ley local preven-- ga. Precepto que consideramos como una evidente restric-- ción o limitación a la autonomía municipal.

En otro orden de ideas, si bien es cierto que hay un-- avance considerable en el reconocimiento de determinadas-- fuentes tributarias en favor del municipio, también lo es que sigue subsistiendo todavía la imprecisión en lo rela-- tivo al derecho que tienen los municipios a las participa-- ciones federales o estatales; siguen supeditados a las -- autorizaciones o asignaciones de las Legislaturas locales, quienes a su vez lo están de los acuerdos celebrados con-- el Ejecutivo del Estado o de la Federación inclusive.

C A P I T U L O T E R C E R O

1.- ORGANIZACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

1.1.- La Administración de la Hacienda Municipal. 1.2.- Facultades y Limitaciones del Ayuntamiento en Materia --- Tributaria. 1.3.- Facultades y Limitaciones del Presidente Municipal. 1.4.- Facultades y Limitaciones de los Síndicos del Ayuntamiento. 1.5.- Facultades y Limitaciones de la Tesorería Municipal.

1.1.- LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

La legislación del Estado de México reconoce como autoridades fiscales, con facultades para recaudar y administrar - los ingresos y bienes del Municipio, al Ayuntamiento, el Presidente Municipal, los Síndicos, el Tesorero Municipal y los Exactores de Rezagos; quienes para el debido cumplimiento de sus funciones gozan de las atribuciones y competencias consignadas en los diversos ordenamientos de carácter local, -- con las consiguientes limitaciones señaladas en los propios ordenamientos.

1.2.- FACULTADES Y LIMITACIONES DEL AYUNTAMIENTO EN MATERIA TRIBUTARIA.

La administración pública municipal en el Estado de Méxi

co se encuentra a cargo del H. Ayuntamiento, máxima autoridad política y administrativa de la entidad de que se trata.

Este Cuerpo Colegiado toma sus decisiones en sesiones de Cabildo, es decir, en asambleas deliberantes y dichas -- decisiones son de naturaleza ejecutivas o jurisdiccionales según el caso, respecto de los diversos problemas o conflictos que son sometidos a su estudio y decisión. Tales resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo y como consecuencia se anotan en el libro llamado de Cabildo.

Invariablemente en los meses de enero y agosto de cada año, dicho Ayuntamiento se erige en Cuerpo Colegiado o Cabildo, para el efecto de estudiar o analizar, discutir y -- en su caso aprobar entre otros ordenamientos el Bando de -- Policía y Buen Gobierno; conjunto de normas o disposiciones que regulan lo relativo al orden público y al funcionamiento de la policía y el Buen Gobierno. Normas que tienden a garantizar la tranquilidad y la seguridad de los vecinos de la entidad, así como la de sus bienes; asimismo señala los diversos ordenamientos que tienen a salvaguardar la moralidad y la salud pública de los habitantes de la mencionada entidad. También regula lo relativo a la organización y -- administración de la prestación de los servicios públicos -- de naturaleza municipal.

El Ayuntamiento de que se trata organiza y formula los planes y programas de trabajo de la entidad municipal, mismo que deberá enviar al Ejecutivo del Estado para su estudio, aprobación y su coordinación con los programas de --- otros municipios y de la propia entidad estatal.

Otra facultad o atribución del Ayuntamiento, es el que se refiere a la formulación o elaboración del proyecto de la Ley de Ingresos, que deberá consignar los diversos conceptos que habrán de integrar su hacienda en el ejercicio fiscal correspondiente al siguiente año. Este proyecto se debe enviar a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo del Estado, a más tardar el 10 de octubre de cada año, para su estudio, discusión y aprobación correspondiente.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México faculta al Ayuntamiento para que por conducto del Presidente Municipal y de los Síndicos, vigilen y controlen la exacta aplicación del Presupuesto de Egresos Municipal y -- promuevan en la esfera administrativa, todo lo relativo al cumplimiento de las funciones encomendadas. De ahí que el Ayuntamiento se constituya solemnemente en un Cuerpo Colegiado o Cabildo público para que el Presidente Municipal -- rinda su informe acerca de los trabajos que hubiere realizado durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

1.3.- FACULTADES Y LIMITACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Por su parte el Presidente Municipal, órgano ejecutor de las decisiones o determinaciones del Ayuntamiento, tiene a su cargo, entre otras, la facultad de promulgar y publicar el Bando de Policía y Buen Gobierno; darle la publicidad necesaria a las normas u ordenamientos de carácter general, tales como los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; vigilar que la recaudación de los ingresos municipales se lleve a cabo correctamente en todas las ramas; que la inversión de su Hacienda se aplique con estricto apego al presupuesto aprobado; así como el despacho de los asuntos administrativos y la prestación de los servicios públicos a su cargo; autorizar las órdenes de pago que son a cargo de la Tesorería Municipal y vigilar que éstos se lleven a cabo respetando el presupuesto previamente aprobado para tal efecto, firmando en unión del Regidor del ramo que corresponda y del Secretario del Ayuntamiento las mencionadas órdenes de pago.

Otra de las facultades u obligaciones que son a cargo del Presidente Municipal, es la que se refiere a informar al Ayuntamiento Municipal y a la comunidad en general, invariablemente el 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo que al efecto habrá de convocarse, sobre las gestiones y los trabajos realizados, así como del estado que --

guarden los diversos asuntos administrativos, políticos y financieros del municipio correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate.

1.4.- FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS SINDICOS DEL AYUNTAMIENTO

Por lo que a los síndicos se refiere, éstos se consideran órganos auxiliares del Ayuntamiento y como tales, -- tienen a su cargo entre otras atribuciones o facultades, - la relativa a la procuración, defensa y promoción de los - intereses propiedad de la entidad municipal; así como la - defensa y representación jurídica de los intereses del --- Ayuntamiento, en toda clase de litigios en donde el municipio sea una de las partes en litigio.

Igualmente tiene a su cargo el Síndico del Ayuntamiento la obligación de gestionar, defender y vigilar que el - Tesorero Municipal cumpla con los diversos ordenamientos - legales o acuerdos que el Ayuntamiento haya dictado en la - materia que nos ocupa. Revisar y en su caso, firmar los - cortes de caja que efectúe la Tesorería Municipal; al efecto existirán tantos Síndicos como las necesidades del Ayuntamiento así lo requiera y serán representaciones surgidas del voto popular directo de la comunidad, durando en su -- cargo tres años.

1.5.- FACULTADES Y LIMITACIONES DE LA TESORERÍA MUNICIPAL.

Por cuanto hace a la Tesorería Municipal, ésta se considera como el único órgano encargado de la recaudación y distribución de los ingresos municipales, con las limitaciones y formalidades que señalen los diversos ordenamientos de la materia.

La Tesorería Municipal tiene la obligación de recaudar los ingresos públicos conforme a las disposiciones respectivas, así como el cuidado de la caja, cuyos valores deberán estar bajo el cuidado y su más estricta y exclusiva responsabilidad; proporcionar al Ayuntamiento los informes necesarios para formular el presupuesto de Egresos y el relativo al Proyecto de Ley de Ingresos Municipal, vigilando en todo momento que estos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal.

Otras de las obligaciones o facultades que están a cargo de la Tesorería Municipal, es la que se refiere a glosar las cuentas del Ayuntamiento; realizar en forma conjunta -- con el Síndico encargado del ramo las gestiones para el --- cuidado o la protección de los intereses del Erario Municipal; enviar a la Contaduría General de Glosa, dentro de los primeros 15 días hábiles del siguiente mes, las cuentas o

informes contables o financieros de las actividades llevadas a cabo en el mes inmediato anterior; presentar mensualmente ante el Ayuntamiento el corte de caja, contando siempre con la aprobación y el visto bueno del Síndico encargado del ramo financiero; formular y actualizar el padrón de los contribuyentes del Municipio.

El Tesorero Municipal podrá llevar a la práctica las actividades propias de su encargo, se auxiliará de los --- exactores de rezagos, quienes tendrán a su cargo la práctica de las notificaciones y ejecución de los créditos ordenados por el Tesorero Municipal.

C O N C L U S I O N E S .

1.- Al Municipio se la ha venido considerando como la primera célula, después de la familia, de la organización política y administrativa del Estado Mexicano por lo que, al igual que la Entidad Estatal y Federal, tiene la obligación de realizar obras y prestar servicios públicos.

2.- El Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, en el año de 1916 estimó la necesidad de otorgar al Municipio no sólo su libertad política, sino también económica; pues consideró que otorgarle la libertad política sería un bello capítulo de la Constitución, pero no llegaría a ser efectiva pues no podría disponer de un sólo centavo sin la aprobación del Gobierno Estatal.

3.- La Tesis de la Libertad Política y Económica fue apoyada por distinguidos miembros del Constituyente de 1917, tales como los Diputados Paulino Machorro Narvaez, Arturo Méndez, Hilario Medina y el General Heriberto Jara; quienes propusieron varios y acertados proyectos de la fracción segunda del artículo 115 del Pacto Federal, los cuales no fueron tomados en consideración, pues la Asamblea Constituyente aprobó el diverso proyecto presentado a última hora por el -

Diputado Gerzayn Ugarte, en los términos en que actualmente lo conocemos.

4.- El sistema jurídico y político mexicano otorga al Gobierno Municipal, al igual que el Estatal y Federal, la obligación de realizar obras y servicios públicos dentro de su ámbito territorial y competencial, por lo que requiere un presupuesto que debe ser suficiente a satisfacer estas necesidades.

5.- Para cumplir sus fines, el Ayuntamiento Municipal debe ejercer la facultad de recaudación y administración de sus propios ingresos, así como la de fijar los impuestos -- que deben integrar su Presupuesto de Ingresos y elaborar su propio Presupuesto Anual de Egresos, mismos que debe enviar los directamente al Congreso local para su discusión, aprobación y expedición; pues los miembros del Cuerpo Edilicio de que se trata, por encontrarse vinculados estrechamente a la Comunidad pueden detectar o interpretar mejor las necesidades municipales y proponer las mejores alternativas de -- solución.

6.- El Ayuntamiento Municipal debe elaborar las inicia tivas de Ley de Ingresos y el Presupuesto Anual de Egresos, con objeto de evitar que los miembros de este Cuerpo Colegia

do sigan dependiendo de la consideración o del criterio discrecional del Ejecutivo del Estado. De esta manera, se fortalecerá realmente la libertad y la autonomía Municipal, -- como lo concibió el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza.

7.- Asimismo, para lograr el equilibrio o la autosuficiencia económica, la Entidad Municipal debe contar no sólo con la facultad para recaudar sus impuestos sino para recaudar los impuestos estatales inclusive, y contribuir a los gastos del Estado en la proporción y términos que señale -- la Legislatura local. El Ejecutivo del Estado podrá designar inspectores para percibir los ingresos que le corresponda y supervisar la contabilidad Municipal. Los conflictos -- que se suscitaren entre el Municipio y los Poderes Locales -- podrán ser resueltos por el Tribunal Superior de Justicia -- del Estado, en los términos de Ley.

8.- La Ley de Ingresos es el ordenamiento legal que -- autoriza la exacción de los diversos conceptos por los cuales la Entidad Municipal podrá percibir sus ingresos en el ejercicio fiscal correspondiente. Este Cuerpo Normativo no consigna los elementos esenciales o formales de los diver -- sos ingresos, tales como el monto del impuesto, la tasa, -- los sujetos, ni la forma o términos en que deberá llevarse-

a cabo la recaudación, elementos propios y específicos de las leyes particulares; sino sólo los diversos conceptos - que podrá percibir el Erario en dicho ejercicio fiscal.

9.- El Presupuesto Anual de Egresos, es al igual que el de Ingresos, un documento de carácter político administrativo, por virtud del cual la Legislatura del Estado --- aprueba las diversas partidas destinadas a expensar en el ejercicio fiscal de que se trata, las actividades, las - - obras y los servicios públicos a cargo de la Entidad que - nos ocupa; es la erogación económica que realiza el Ayuntamiento, para cumplir con los fines que le son propios.

10.- Los ingresos que tradicionalmente ha venido integrando el Presupuesto Municipal, han sido insuficientes - para atender a sus necesidades, principalmente por el inadecuado sistema de distribución de los ingresos estatales y federales, así como por la inadecuada aplicación de los mismos y la limitada actividad económica de sus habitantes, consecuencia lógica de su baja productividad; por lo que - se impone la necesidad de una organización de sus distintos sectores y capacitarlos para la producción, comercialización e industrialización de sus principales fuentes de riqueza y bienes que produce la comunidad.

11.- El desequilibrio presupuestario existente entre los tres niveles de Gobierno, es a nuestro juicio, la principal causa del abandono en que se encuentra la Entidad Municipal y lo que a su vez provoca la excesiva concentración demográfica que afecta los grandes centros urbanos de nuestro país. Razón por la que resulta impostergable la instrumentación de los mecanismos que permitan superar este desequilibrio y así poder arraigar a los ciudadanos en sus lugares de origen.

12.- En este Municipio, no obstante existir importantes fuentes de riqueza o actividades que generan ingresos, por falta de una adecuada política fiscalizadora o de vigilancia no ha logrado incrementar substancialmente sus ingresos. Existen varios negocios que no cubren sus impuestos o los cubren incorrectamente, principalmente porque no se encuentran registrados; se trata de causantes no cautivos. -- Es preciso actualizar el Padrón Fiscal para incrementar la captación, pero sin elevar la tasa impositiva sino en base al control de los causantes que han venido eludiendo sus obligaciones fiscales.

13.- Existen otras actividades o negocios que, aún cuando están registrados en el Padrón Fiscal del Ayuntamiento, no cubren correctamente sus impuestos, porque el negocio se encuentra registrado con determinado giro y en realidad ---

explota otro distinto. Hay otros negocios que teniendo auto
rización para funcionar con determinado horario, en realidad
operan con otro distinto, omitiendo de esta manera el pago -
correcto de sus impuestos; lesionando así, no sólo al Fisco--
sino a los causantes que cumplen correctamente sus obliga--
ciones, al competir desventajosamente con aquellos omisos.

14.- Resulta impostergable fortalecer la estructura mu-
nicipal, no sólo por la vía de las participaciones estatales
o federales, sino reconociéndole su facultad tributaria; pre
cisando sus fuentes de tributación y otorgándole los medios-
jurídicos y operativos para su recaudación, ya que a pesar de
que la Ley de Coordinación Fiscal Federal y el Convenio de -
Coordinación Fiscal del Estado de México constituyen nuevos-
e importantes instrumentos para superar el problema derivado
de la concurrencia impositiva, consideramos sigue siendo una
necesidad precisar los ramos a las fuentes de tributación --
Federal. Estatal y Municipal, en virtud de que ambos ins--
trumentos fiscales en modo alguno resuelven el problema de -
la concurrencia impositiva, sino únicamente reglamentan - --
la forma y términos en que deberán distribuirse los ingresos
participables.

B I B L I O G R A F I A

Borquez, Djed. Crónica del Constituyente, Ediciones Botas, S.A., México, D. F., 1938.

Cortina Gutiérrez Alfonso. Discurso de Recepción a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Editorial-Porrúa, S.A., México, D. F., 1976.

De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1975.

Escorza Ledesma Juan. Tratado Práctico de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D. F., 1971.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Trigésimo Edición -- Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1979.

Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas -- Mexicanas, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1965.

García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D. F., 1963.

J. Garza Servando. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano, Editorial Cultura, T. G. México, D. F., 1949.

López Velarde Guillermo. Notas de su Cátedra de Derecho - Administrativo. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1958.

Margain Manatou Emilio. La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano, U.A.S.L.P., México, - D.F., 1967.

Martínez de Navarrete Efigenia. Política Fiscal de México, Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M., México, D. F., 1964

Mehl Lucien. Elementos de Ciencia Fiscal, Casa Editorial Bosch, Barcelona España, 1964.

Sainz de Bujanda Fernando. Hacienda y Derecho, Instituto de Estudios Políticos, Madrid España, 1973.

Valdés Villarreal Miguel. Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones, Editorial Universitaria, U.N.-A.M., México, D. F.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Editorial Mexicana, S.A., 1980.

Código Fiscal del Estado de México, Edición Oficial 1980.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, Edición Oficial, 1980.

Código Fiscal Municipal del Estado de México, Edición Oficial, 1980.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1980.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, Edición Oficial, 1980.

Estado Comparativo del Presupuesto de Ingresos y de Egresos Informe rendido por el C. Presidente Municipal al H. Ayuntamiento de Chalco, Estado de México, por el Ejercicio Fiscal de 1980.