



188
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas

Hacienda Pública y Potestad
Tributaria Municipales

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :

JOSE ALFREDO DE LA CRUZ ROBLES

Cd. Universitaria, D. F. 1990.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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

INTRODUCCION.	9
CAPITULO PRIMERO. Concepto, Marco Jurídico y Gobierno del Municipio.	11
1.1. Concepto.	12
1.2. Naturaleza jurídica.	18
1.2.1. Tesis de la descentralización por región.	18
1.2.2. El Municipio es un nivel de organización política.	25
1.3. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916-1917.	27
1.4. Análisis del Artículo 115 Constitucional.	37
1.5. Constitución Política Local referida al Municipio.	54
1.6. Ley Orgánica Municipal.	58
1.7. Gobierno Municipal.	65
1.7.1. Ayuntamiento.	65
1.7.2. Presidente Municipal.	72
1.7.3. Síndicos.	73
1.7.4. Regidores.	74
1.7.5. Unidades Administrativas.	75
1.7.5.1. Secretaría del Ayuntamiento.	76
1.7.5.2. Tesorería Municipal.	77
1.7.6. Delegaciones y Subdelegaciones.	78

CAPITULO SEGUNDO. Potestad tributaria municipal.	81
2.1. Ubicación del tema.	82
2.2. Concepto, forma y ejercicio de la potestad tributaria.	92
2.3. La potestad tributaria en los Estados Unidos Mexicanos.	104
2.3.1. Federal.	106
2.3.2. Local.	118
2.3.3. Municipal.	121
2.4. Límites constitucionales a la potestad tributaria.	131
2.4.1. Legalidad.	132
2.4.2. Proporcionalidad y equidad.	134
2.4.3. Los tributos son para expensar el gasto público.	136
2.4.4. Prohibición de leyes privativas.	137
2.4.5. No deben establecerse tributos que limiten el libre ejercicio de una profesión, industria, comercio, trabajo.	138
2.4.6. Principio de no retroactividad de la ley.	139
2.4.7. Garantía de audiencia.	141
2.4.8. Derecho de petición.	143
2.4.9. Confiscación de bienes.	144
2.4.10. Prisión por deudas fiscales.	144
2.4.11. Prohibición de exención de tributos.	145

CAPITULO TERCERO. Hacienda pública municipal	147
3.1. Concepto	152
3.2. Presupuesto de Ingresos Municipales	155
3.3. Integración	157
3.3.1. Impuestos	160
3.3.2. Derechos	166
3.3.3. Contribuciones de mejoras	168
3.3.4. Productos	170
3.3.5. Aprovechamientos	174
3.3.6. Participaciones federales	177
3.3.7. Participaciones estatales	178
3.3.8. Financiamiento municipal	178
3.3.8.1. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	180
3.4. Presupuesto de Egresos Municipales	185
3.4.1. Presupuesto por objeto de gasto	188
3.4.2. Presupuesto institucional administrativo	189
3.4.3. Presupuesto por programas	190
3.4.4. Obligatoriedad del presupuesto por programas	193
3.4.5. Principios del presupuesto	198
3.5. Perspectivas de la política fiscal en el desarrollo del Municipio	200

CAPITULO CUARTO. Coordinación fiscal y Municipio	209
4.1. Concurrencia tributaria	210
4.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	212
4.3. Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	216
4.4. Participaciones en favor de los Municipios	220
4.4.1. Fondo General de Participaciones	224
4.4.2. Fondo de Fomento Municipal	227
4.4.3. Otros conceptos de participación	228
CONCLUSIONES	230
BIBLIOGRAFIA	236

I N T R O D U C C I O N

Las interpretaciones limitadas que se dieron a lo largo de sesenta y cinco años al texto original del Artículo 115 de la Constitución Política Federal y las presiones de carácter político, provocaron que en la práctica gubernativa se viniera ejerciendo un centralismo, que si bien es cierto en la época post-revolucionaria logró mantener la cohesión nacional, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos, también lo es que al pasar el tiempo se convirtió en una grave limitante para el desarrollo y crecimiento del Estado mexicano.

A partir de las reformas de 1982-1983 al Artículo 115 constitucional, se inició una nueva etapa en la vida del Municipio, a través de ellas se ha pretendido dar amplitud a los conceptos de autonomía financiera y política que fueron ideales de la Revolución y del Congreso Constituyente de 1916-1917.

El precepto en vigor marca la pauta para el mejoramiento de las finanzas municipales mediante el establecimiento de las bases generales sobre las que deben sustentarse la integración, administración y aplicación de los recursos de la hacienda pública municipal y las facultades tributarias que corresponden al gobierno de éste que es el primer nivel de organización social, política y económica del Estado Federal.

Las reformas propiciaron la carrera por el perfeccionamiento - -

de la legislación federal, estatal y municipal, tendiente a vigorizar la estabilidad y desarrollo municipales acorde a los requerimientos de la vida moderna nacional.

El Municipio como tema de estudio se encuentra en constante evolución. A través de la investigación y análisis de los textos constitucionales y legislativos, de las experiencias de los doctrinarios y de los estudios desarrollados por instituciones públicas, he obtenido los elementos que me han permitido emitir los juicios vertidos en el presente trabajo. Espero que ellos representen auténticas aportaciones tendientes a mejorar la institución de la hacienda pública municipal.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO, MARCO JURIDICO Y GOBIERNO DEL MUNICIPIO

1.1. Concepto

1.2. Naturaleza jurídica

1.2.1. Tesis de la descentralización por región

1.2.2. El Municipio es un nivel de organización política

1.3. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916-1917

1.4. Análisis del Artículo 115 Constitucional

1.5. Constitución Política Local referida al Municipio

1.6. Ley Orgánica Municipal

1.7. Gobierno Municipal

1.7.1. Ayuntamiento

1.7.2. Presidente Municipal

1.7.3. Síndicos

1.7.4. Regidores

1.7.5. Unidades Administrativas

1.7.5.1. Secretaría del Ayuntamiento

1.7.5.2. Tesorería Municipal

1.7.6. Delegaciones y Subdelegaciones

1.1. Concepto

La idea que actualmente se tiene del Municipio Mexicano es producto de su devenir histórico como forma de organización política, económica y social, así como del extenso proceso analítico que han esbozado - numerosos tratadistas y legisladores, de este siglo principalmente.

Digo que es forma de organización social porque representa la - comunidad básica que da cabida a las múltiples relaciones humanas de sus miembros, relaciones que son de índole cultural, de ayuda mutua, de consecución de fines comunes, entre otras. Es de carácter económico porque en el Municipio sus miembros se encuentran vinculados por relaciones de producción y satisfacen sus necesidades primarias. Y es de carácter polí - tico porque su comunidad se organiza de esta manera y se da un gobierno que dirige los caminos a seguir para la consecución de sus fines, como el orden, la defensa de los intereses comunes, la justicia, el mantenimiento de la cohesión, la superación del grupo y en fin, su propia vida y perma - nencia.

A través del concepto se tratan de precisar los elementos y ca - racterísticas que permiten identificar al Municipio de otras instituciones - públicas y privadas que surgen dentro del Estado.

Por muchos tratadistas ha sido conceptuado el Municipio. De en - tre ellos tomaré los que a mi juicio han señalado los elementos fundamen - tales de esta institución en México.

Para el maestro Moisés Ochoa Campos "es un efecto de la -

sociabilidad como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica fundamental, aglutinada en forma de asociación de vecindad, -- siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios y a los de sus componentes como asociación de éstos". (1)

Rendón Huerta define al Municipio como "la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines". (2)

Por su parte Robles Martínez señala que el "Municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa". (3)

Y en términos muy similares a los anteriores, Juan Ugarte indica que es una "comunidad asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos

(1) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, p. 29. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

(2) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal, p. 13. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

(3) Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, p. 73. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

suficientes para atender las necesidades de su población y autoorganizarse libre y democráticamente". (4)

A nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se da un concepto expreso, sin embargo de su artículo 115 es fácil deducir los elementos y notas características que distinguen al Municipio de otras instituciones. En las Constituciones particulares de los Estados miembros prevalece la misma circunstancia. Y en la legislación secundaria he encontrado que el Artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato señala que:

"El Municipio Libre es la institución de orden público constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, y con las limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado y en las que señalen las leyes secundarias".

De los conceptos transcritos se desprende que los elementos de que goza el Municipio mexicano son población, territorio y gobierno, que persigue fines comunes determinados y que se encuentra normado en cuanto institución de derecho por la Constitución Política Federal, en especial su Artículo 115, por las particulares de las entidades federativas y por las leyes secundarias que de ellas emanen.

(4) Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio, p. 203. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

A. Población. Es el conjunto de personas asentadas en el territorio del Municipio que representan el elemento esencial para su existencia. Es al mismo tiempo integrante de la población de la entidad federativa y del Estado Mexicano.

Se caracteriza por las "relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socio-culturales y las variantes económicas sin destruir su permanente e íntima cohesión". (5)

"El Municipio es el asiento de la convivencia y no de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser solamente un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad". (6)

Cabe señalar la distinción que la ciencia política hace entre los conceptos de población y pueblo. La población implica un término demográfico, numérico, que no distingue entre nacionales y extranjeros, residentes o transeúntes, o en fin, nativos o no del Municipio. En cambio, indica el doctor Serra Rojas, "el término pueblo se nos presenta en aspec

(5) Rendón Huerta B., T. Op. cit., p. 165

(6) Robles M., R. Op. cit., p. 357

tos importantes referidos a una parte de la población que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente. . . Al pueblo corresponde la sustentación de las instituciones públicas populares, en abierto proceso democrático, participando en su integración y mantenimiento, y el necesario apoyo económico". (7)

Esta distinción la hacen las Leyes Orgánicas Municipales al establecer dentro de su población dos categorías: los habitantes y los vecinos, siendo estos últimos quienes gozan de los derechos cívicos y políticos a que hace referencia la nota transcrita en el párrafo anterior.

B. Territorio. Es la porción terrestre en que se asienta la población del Municipio y sobre la cual se desenvuelve la vida de relación. En términos de la teoría pura del Derecho de Kelsen sería el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas propias del Municipio.

El territorio del Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que también forma parte del territorio de la entidad federativa y del Estado Nacional, por lo que no tiene ámbito de validez exclusivo, pero sí propio. Carece de dominio sobre el espacio aéreo, el subsuelo y sobre las aguas territoriales, entre otros términos geográficos.

"Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica de cada entidad

(7) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, p. 357. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.

federativa". (8)

El Municipio debe tener un territorio como supuesto necesario para su existencia y permanencia, para el ejercicio de sus funciones, de los servicios que atiende y para realizar la actividad administrativa.

C. Gobierno. De conformidad con el Artículo 39 de la Constitución Política Federal, en el gobierno se deposita el poder del pueblo. En el Municipio el gobierno corresponde a un Ayuntamiento electo de manera directa y popular, que tiene como misión "crear, mantener, fomentar y proteger un ámbito propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o pueden aspirar según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. Los grandes tratadistas clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas". (9)

"El régimen de gobierno del Municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto del Estado Federal que le señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal." (10)

(8) Rendón Huerta B., T. Op. cit., p. 166.

(9) González Uribe, Héctor. Teoría Política, pp. 306-307. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

(10) Rodríguez M., R. Op. cit. p. 71

1. 2. Naturaleza jurídica

Se han generado entre los tratadistas mexicanos dos corrientes que explican la naturaleza jurídica del Municipio, a saber: la que, con base en los principios generales del Derecho Administrativo, señala que la institución municipal es la forma clásica de la descentralización administrativa por región, y la que, con fundamento en los postulados del Constituyente de 1916-1917 y por ende en la Norma Suprema, sostiene que el Municipio es el ente autónomo que representa el primer nivel de organización política, económica y social del Estado Federal Mexicano.

1. 2. 1. Tesis de la descentralización por región

Esta postura establece que el Municipio es la forma de descentralización por región que ha adoptado la legislación mexicana para organizar los servicios públicos.

Destacan como principales expositores de esta corriente los tratadistas del Derecho Administrativo Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. El primero de ellos, en su obra Derecho Administrativo, expone que la descentralización por región "... consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Que "Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da

oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades - que han de manejar los negocios que les son comunes, y por lo mismo de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública". (11)

En la obra a que me estoy refiriendo, don Gabino Fraga realiza un análisis comparativo entre los postulados de la descentralización por región elaborados por las teorías clásica y realista francesas y el contenido del Artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, para concluir que nuestra legislación municipal está inspirada plenamente en la mencionada doctrina clásica. En lo conducente, el tratadista señala lo siguiente:

"Esta concepción del Municipio, ha llevado a la teoría clásica a señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo - más importante lo constituye, según dijimos, la organización municipal, los cuatro siguientes:

1º En primer lugar la existencia de una personalidad jurídica;

2º La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;

3º La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y, por último,

4º La existencia de uno o varios organismos de representación de la persona moral.

(11) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, pp. 204-205. 19a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

"Creemos que nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como bases de la organización municipal las siguientes:

1a. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (Const. Fed. Art. 115, fracción III).⁽¹²⁾

2a. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa. (Art. 115).

3a. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales. (Art. 115, fracción II).⁽¹³⁾

4a. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. (Art. 115, fracción I).

(12) Es copia textual de la obra de referencia, actualmente la fracción II, primer párrafo, del Artículo 115 Constitucional dispone: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". Y la fracción III en vigor detalla los servicios públicos que como mínimo corresponden al Municipio.

(13) La fracción IV del Artículo 115 Constitucional en vigor es la que se refiere a la hacienda pública municipal, misma que ha sido beneficiada con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983; esta fracción establece que como mínimo la hacienda municipal se debe integrar con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sobre ese particular me referiré de manera amplia en los capítulos subsecuentes.

"... las bases enumeradas coinciden sensiblemente con los caracteres que la escuela clásica ha señalado como esenciales del régimen de descentralización administrativa por región". (14)

Por su parte, el doctor Serra Rojas, inspirado en las teorías de la descentralización administrativa esbozadas por los autores franceses - André Buttgenbach, Georges Vedel y Maurice Hauriou, señala que la descentralización regional es la forma de organización administrativa que se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios públicos que a ella corresponden, y que en México, desde el punto de vista del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, este tipo de descentralización está concretado en el Municipio. De manera textual, el tratadista señala:

"La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los Estados, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (15)

(14) Fraga, G. Op. cit., pp. 207-208

(15) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, p. 610, Vol. I. 4a. Edición, Editorial Manuel Porrúa. México, 1968.

Opinión personal

Los tratadistas mencionados toman como fuente de inspiración las tesis francesas de la descentralización por región, que fueron desarrolladas para explicar ese tipo de organización administrativa dentro de un Estado de tipo central como es el francés, y a través de ellas pretenden explicar la naturaleza de la institución municipal mexicana, que si bien es cierto en algunos puntos puede haber coincidencia, no por ello es acertado afirmar que es un organismo descentralizado por región.

Las posturas del Derecho Administrativo pueden tener perfecta aplicación en un Estado unitario o central, en que el ejercicio del poder se organiza a partir de un solo nivel de gobierno, pero no en un Estado federal como el mexicano en que el poder se ejerce desde tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. En el primero de los casos "...se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. La idea de un poder central significa que de él emanan las decisiones políticas fundamentales, sin que se desvirtúe la acción centralizada, por la colaboración de las entidades encargadas de mantener y ejecutar las decisiones. La fórmula es centralización política y descentralización administrativa".⁽¹⁶⁾ En cambio, en el Estado Federal Mexicano el poder

(16) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, p. 619

se ejerce a partir de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, existiendo entre cada uno de ellos los rasgos de autonomía que la Constitución Política se encarga de precisar.

Como afirman los tratadistas del Derecho Administrativo, existen algunas características comunes al Municipio mexicano y a la organización descentralizada por región que sustenta la corriente francesa, pero también es cierto que existen grandes diferencias que permiten concluir que la institución municipal es una organización social, económica y política que a través de su Ayuntamiento representa uno de los tres niveles de gobierno dentro del Estado Federal Mexicano. Estas distinciones han sido debidamente fundamentadas y analizadas por los autores mexicanos Moisés Ochoa Campos, Teresita Rondón Huerta, Reynaldo Robles Martínez y Juan Ugarte Cortés, entre otros, a través de las obras que ya he citado en este estudio. Para el primero de ellos "... la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la integración política federal, los Estados miembros son los que crean el Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario es originaria. En igual forma, en la integración política federal, los Municipios participan en el poder originalmente por su naturaleza anterior a la del Estado o sea que su competencia no es derivada, sino que, en el sentido de sus originarias facultades, no atribuidas expresamente a un órgano estatal, corresponden a su esfera privativa. Esto -

deriva del hecho constitucional de que la Carta Magna, no crea a la entidad y al poder municipal, sino que sólo lo norma... Ningún documento legislativo habla en México del Municipio descentralizado. Se habla de Municipio Libre o sea autónomo". (17)

Para Reynaldo Robles Martínez, existen los siguientes puntos de diferencia entre los organismos descentralizados y el Municipio en México:

"Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia. En cambio, el Municipio no es parte del Poder Ejecutivo Federal ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

"El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia. El Municipio, en cambio, es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran, se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

"El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal. El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Fede

(17) Ochoa Campos, M. Op. cit., pp. 523-524.

ral como forma de organización política y no sólo administrativa como lo pretenden Fraga y Serra Rojas.

"La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación. El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y, por lo mismo, el Municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del Estado o de la Federación.

"Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desparecidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimirse la alternativa del órgano descentralizado. El Municipio, en cambio, nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las Entidades Federativas, para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y, por lo tanto, deben hacerlo en base al mismo".⁽¹⁸⁾

1.2.2. El Municipio es un nivel de organización política

Con fundamento en los postulados del Congreso Constituyente de este siglo, de la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 y del texto de la Constitución Política, puede concluirse que el Municipio mexicano es uno de los tres niveles de gobierno que el pueblo mexicano ha elegido para

(18) Robles M., R. Op. cit., pp. 142-143

organizarse políticamente.

Se vive un Estado de Derecho, lo que quiere decir que toda actividad humana, sea pública o privada, debe sujetarse al conjunto de normas jurídicas que tienen como máxima expresión a la Constitución Política Federal.

La norma suprema determina perfectamente tres niveles de organización política, federal, estatal y municipal, los que el pueblo mexicano en ejercicio de su soberanía ha instituido para su beneficio. El Artículo 40 Constitucional dispone que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior: pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Así pues, la Federación es el conjunto de entidades federativas, las que no tienen otra opción que la de integrarse con Municipios según mandato constitucional, contenido en el Artículo 115, primer párrafo, que señala:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre..."

Se debe eliminar la idea del Municipio como órgano administrativo descentralizado, pues nuestra Constitución ordena que es un nivel de organización política con poderes autónomos, cuya responsabilidad es para con su población y de ninguna manera para con el Ejecutivo Estatal o Federal.

La idea de Municipio como nivel de gobierno se ve plasmada en la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial presentada el 6 de diciembre de 1982 ante el Congreso de la Unión y en la que se puede leer lo siguiente:

"... El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo... por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en la autonomía económica como política.

"Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios".

1.3. El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916-1917

Los tratadistas mexicanos coinciden en señalar que una de las grandes conquistas del movimiento revolucionario iniciado en 1910 fue el establecimiento del Municipio como base de la organización política del Estado Federal Mexicano.

El antecedente principal e inmediato se encuentra consagrado en el Decreto de fecha 26 de diciembre de 1914, expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por virtud del cual se determinaba que:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".

El Decreto careció de validez jurídica, ya que omitió dar cumplimiento a los requisitos establecidos por la Constitución de 1857, entonces en vigor, para llevar a cabo la reforma a su Artículo 109, que era la pretensión de Venustiano Carranza con dicha expedición.

No obstante lo anterior, puede afirmarse que el Decreto representó la esencia del concepto de Municipio en el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe el día 1º de diciembre de 1916 ante la Asamblea del Congreso Constituyente, tal y como se puede apreciar de la transcripción que hago de su Artículo 115:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios en donde residieren habitual o -

temporalmente". (19)

Los párrafos tercero a séptimo del precepto se refirieron a las elecciones de gobernadores y diputados a los Congresos Locales, así como a las condiciones de elegibilidad de los primeros.

El proyecto del Artículo 115 fue aceptado por la Asamblea sin oposición; pero los constituyentes integrantes de la Segunda Comisión de Constituciones, consideraron que debía enriquecerse porque no era correcto señalar la libertad política municipal sin la financiera, de tal forma que al presentarse a la consideración de la Asamblea el proyecto se vio adicionado en lo relativo a la hacienda municipal y al reconocimiento expreso de la personalidad jurídica del Municipio para que pudiera contratar y defenderse. Lo anterior se formalizó con la inclusión de la fracción II que a la letra señalaba:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos

(19) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987, pp. 797-798. 14a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

que establezca la ley.

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". (20)

Ninguno de los temas contenidos en el Proyecto adicionado resultó tan larga y apasionadamente discutido como el de la autonomía financiera. Al decir de don Felipe Tena Ramírez "el sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los Municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que por corresponder al Estado le son ajenos, se subordina la administración del Estado a la recaudación independiente de cada Municipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso." (21)

Efectivamente, resultaba contradictorio establecer la figura de los inspectores que vendrían a ser autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y los Municipios. Asimismo resultaba inadecuado darle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ventilar controversias que correspondían exclusivamente a los intereses locales.

(20) Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, p. 324, Vol. VIII, citado por Rendón Huerta Barrera, Op. cit. pp. 115 y 372.

(21) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, pp. 157-158, 16a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

El diputado Heriberto Jara, en defensa de la fracción II, manifestó: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente. . . Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados". (22)

El diputado Martínez de Escobar se pronunció en contra de la fracción II del Artículo 115 del Dictamen de la Comisión, alegando que en el fondo resultaba enteramente conservadora al establecer la facultad de los Estados para nombrar inspectores, vigilantes de la actuación del Municipio, lo que representaría una subordinación directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. Asimismo se opuso a que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de conocer los conflictos surgidos entre el Municipio y el Estado miembro, porque ello significaría centralizar; a cambio propuso que si se trataba de un asunto meramente del Estado, fueran entonces las Legislaturas Locales o el Supremo Tribunal de Justicia de la entidad los que conocieran de la controversia. Y a manera de resumen, el diputado constituyente manifestó: "...creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las

(22) Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Presentación y debate del Artículo 115 Constitucional en el Constituyente de 1916. En el Apéndice No. 1 de Rendón Huerta B., T., Op. cit., p. 377.

oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los Municipios, porque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los Municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de los mismos... "(23)

El debate respecto del citado Primer Dictamen de la Comisión sobre la fracción II del Artículo 115, concluyó al ser desechada la propuesta en la sesión del día 25 de enero de 1917.

En la sexagésima sexta sesión ordinaria del día 29 de enero, la Segunda Comisión de Constituciones presentó un nuevo Proyecto de Dictamen elaborado por los diputados Paulino Machorro y Arturo Méndez, del cual transcribo los principales párrafos de los Considerandos y el texto de la Propuesta:

"La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los Poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley.

"Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

(23) Ibíd., p. 383.

"Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable asamblea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del Artículo 115:

"Fracción II. Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

1°. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que atiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2°. Una suma que el Estado integrará al Municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3°. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte (sic) del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deben ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

"Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo surgiere algún conflicto entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oírá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

"Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el Municipio, cono-

cerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

"En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad". (24)

En la misma sesión los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, también integrantes de la Segunda Comisión de Constituciones, presentaron una segunda opción a través del voto particular que fue leído de la siguiente manera:

"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que 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 cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva". (25)

Después de varias horas de discusión en torno a las propuestas antes transcritas, se dio la palabra al diputado Gerzayn Ugarte, siendo ya la madrugada del día 30 de enero, quien después de breves consideraciones en torno a la jerarquía que debe corresponder y respetarse a los Estados, propuso que la fracción II quedara en los siguientes términos:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual

(24) Ibidem, pp. 436-437.

(25) Idem.

se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". (26)

Por disposición de la asamblea, esta propuesta se tomó en consideración; los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina retiraron su voto particular; se procedió a la votación y la fracción II propuesta por el diputado Ugarte fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra.

Con la inclusión de la fracción aludida, quedó el espacio vacío en torno a las fuentes de recaudación municipales, dejándose este rubro al criterio de las Legislaturas Locales, no siempre autónomas en cuanto a sus decisiones. Nadie se dio cuenta de que el proyecto indicado era el de los diputados Machorro y Méndez, que si bien es cierto pudo adolecer de fallas técnicas, hubiera dejado establecidas las bases mínimas para la recaudación municipal y el Municipio no hubiera quedado en el letargo que se prolongó por 66 años.

El Artículo 115 Constitucional, emanado del Congreso Constituyente, quedó en los siguientes términos:

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

(26) Ibidem, pp. 444-445

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

"II. - Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

"III. - Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

"Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura Local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

"En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección".(27)

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reproducción facsimilar del texto original, Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

1.4. Análisis del Artículo 115 Constitucional

Desde su promulgación el 5 de febrero de 1917, este precepto ha sido reformado en nueve ocasiones: la primera, por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) de 20 de agosto de 1928, tuvo la finalidad de modificar el número de representantes a las Legislaturas Locales reduciéndolo de quince a siete y señalando un máximo de once, tomando en cuenta el número de habitantes de la entidad federativa; la segunda reforma, publicada en el D.O.F. el 29 de abril de 1933, tuvo el fin de establecer la no reelección absoluta para gobernadores de los Estados y la no reelección relativa de los diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos; la tercera reforma, que constó en el D. O. F. de 8 de enero de 1943, tuvo por objeto ampliar de cuatro a seis años el periodo de funciones de los gobernadores de los Estados; la cuarta, publicada el 12 de febrero de 1947, dio a la mujer el derecho de participar en los comicios electorales municipales, tanto para sufragar como para ser electa para alguno de los cargos de elección popular; la quinta reforma, publicada en el D. O. F. de 17 de octubre de 1953, suprimió el párrafo relativo a los derechos políticos municipales de la mujer, toda vez que el Capítulo IV del Título Primero del texto constitucional dio el reconocimiento expreso de la ciudadanía de la mujer con todas sus consecuencias jurídicas; la sexta reforma, publicada el 6 de febrero de 1976, adicionó el Artículo 115 para adecuarlo al contenido del tercer párrafo del Artículo 27, en lo relativo a la ordenación urbana y asentamientos humanos, esta adición facultó al

Municipio para expedir normas generales, en base a la Ley General de Asentamientos Humanos⁽²⁸⁾, tendientes a regular el desarrollo urbano, así como para coordinarse con las autoridades estatales y federales para la ordenación de los asentamientos humanos, incluyendo la elaboración de planes, realización de obras, consultas ciudadanas, establecimiento de zonas de reserva y usos de la tierra, creación de centros de población y los correspondientes de trabajo, participación en las decisiones relativas a los centros conurbados, gestión de decretos expropiatorios y celebración de convenios con otros Municipios o con los gobiernos de la entidad federativa; la séptima reforma, publicada en el D.O.F. de 6 de diciembre de 1977, introdujo el sistema de diputados locales de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los miembros de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población excediera de trescientos mil habitantes.

La octava reforma, que fue publicada en el D.O.F. del día 3 de febrero de 1983, ha sido la de mayor trascendencia para el Municipio mexicano. Con ella se marcó la pauta para el nuevo desarrollo municipal. Lo que mucho se debatió en el Constituyente de 1917 y lo que en la doctrina mexicana se pugró durante varias décadas, se convirtió en realidad con esta reforma. A través de ella se dio un cambio sustancial confiriendo al Municipio las bases para la búsqueda de su autonomía política, financiera

(28) Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1975.

y administrativa. El artículo se dividió en diez fracciones, de las cuales siete se refirieron al Municipio, dos fueron comunes al Estado y al Municipio y una sola al Estado. A este respecto se puede leer en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas presentada el 6 de diciembre de 1982 lo siguiente:

"...consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

"Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados... y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico...

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo se subraye el desenvolvimiento regional... no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional... sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres".

La novena y última reforma, que constó en el decreto de fecha 25 de febrero de 1987, redujo de diez a ocho el número de las fracciones del Artículo 115, eliminando lo relacionado con las entidades federativas, sus gobernadores y legisladores, los requisitos de su elegibilidad y duración de funciones, la integración de las Legislaturas Locales y las relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados y sus trabajadores, todo lo cual se trasladó textualmente al Artículo 116. De esta manera se dejó al Artículo 115 en exclusiva el tema del Municipio.

El texto vigente consta de ocho fracciones, además del párrafo inicial que ha permanecido con la redacción que le diera el Constituyente de 1917 y que a la letra señala:

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

El Municipio, en los términos descritos, es la forma primaria de organización política y administrativa, y base de la división territorial de los Estados miembros de la Federación.

Por mandato del Artículo 40 de la Norma Suprema, la Federación se integra con las entidades federativas que se precisan en su Artículo 43, las que a su vez no tienen otra alternativa que la de tomar como base para su integración a los Municipios; de ahí que es posible afirmar que éstos representan las células que dan vida a la organización política del Estado Federal Mexicano.

El Municipio es libre, indica el párrafo que comento, pero debe entenderse como autónomo por precisión del lenguaje. La autonomía, menciona Rafael de Pina, es la potestad que dentro del Estado gozan las entidades que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos. (29)

El Municipio mexicano goza de autonomía en tanto se rige por normas propias, independientemente del órgano que las dicta, goza de personalidad y patrimonio propios, elige libremente a sus gobernantes, no existe autoridad intermedia entre su Ayuntamiento y el gobierno de la entidad federativa, administra libremente su hacienda y tiene facultades formalmente ejecutivas y materialmente legislativas y judiciales.

Esta autonomía no es plena, pues se encuentra restringida por el pacto federal, que establece las esferas de competencia de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

La fracción I se encarga de regular al gobierno municipal, señalando las bases generales para la elección del Ayuntamiento, la no reelección relativa de sus miembros y los requisitos mínimos que deben cumplir las Legislaturas Locales para proceder a declarar la suspensión o revocación de los nombramientos de los concejales, así como la forma en que éstos deben ser sustituidos. Esta fracción a la letra señala:

(29) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, p. 37. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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 absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren 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 substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

(30) El vocablo Concejo referido al Municipio se escribe con c y no con s.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, que debe ser electo de manera popular y directa y no admite la existencia de un poder superior dentro de la esfera de su competencia.

El Ayuntamiento es la institución jurídica y política en que la población del Municipio deposita el ejercicio de su poder autónomo, el que no admite mayores limitaciones que las derivadas de la Constitución Política Federal y de las particulares de las entidades federativas.

Es de destacarse el avance que se ha dado al establecer las condiciones mínimas que las Legislaturas Locales deben cumplir para proceder a declarar la suspensión o revocación de los nombramientos de alguno o todos los miembros del Ayuntamiento, pues era práctica viciada, escribe el maestro Quintana, que los titulares del Poder Ejecutivo del Estado "... con gran facilidad suspendían Ayuntamientos, los declaraban desparecidos o suspendían el mandato de los integrantes... En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Poder Ejecutivo Local para proceder al desconocimiento... lo que propició conflictos frecuentes en los Municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas al espíritu de respecto a la autonomía municipal". (31)

A través del nuevo Artículo 115 se ha unificado el criterio a nivel federal para que las Legislaturas puedan suspender o revocar los

(31) Quintana, Carlos. "Comentarios al Artículo 115 Constitucional". En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, pp. 281-282. 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985.

nombramientos de los Concejales, otorgándose a los afectados las garantías de legalidad y audiencia.

La fracción II reconoce la personalidad jurídica del Municipio y la facultad materialmente legislativa de los Ayuntamientos para dictar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Desde el punto de vista de las funciones de los Poderes, cabe recordar que la función legislativa formalmente es exclusiva del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de las entidades federativas.

La fracción II a la letra señala:

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica 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 respectivas jurisdicciones".

Esta fracción reitera la personalidad jurídica del Municipio, - misma que le fue reconocida por el Congreso Constituyente de 1916-1917 con la finalidad de reforzar en ese entonces el ideal y ahora realidad de que el Municipio es el centro de imputación jurídica, encargado de hacer efectivos todos aquellos derechos y obligaciones tendientes a fortalecer la unidad, seguridad, libre desarrollo y beneficios de carácter económico y cultural de la población que lo integra.

Tomando el criterio del doctor Miguel Acosta,⁽³²⁾ es posible -

(32) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 41-43. 3a. edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

señalar que las características del Municipio como persona jurídica colectiva de carácter público son las siguientes:

1. La existencia de un grupo social con voluntad, finalidades unitarias y permanentes. El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto de este ente colectivo.

2. Personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.

3. Denominación o nombre. El Municipio goza de una denominación que lo distingue de los demás.

4. Ambito geográfico y domicilio. El Municipio se desarrolla en el espacio geográfico que le asigna la Constitución Política del Estado miembro o la Ley Orgánica Municipal y tiene una sede permanente que alberga a los órganos de su gobierno.

5. Elemento patrimonial. El patrimonio del Municipio se integra con los bienes del dominio público y privado que le pertenecen, así como por los ingresos fiscales y extrafiscales que fija la Constitución Política Federal, las particulares de los Estados miembros y las leyes que de ellas derivan.

6. Régimen jurídico propio. El Municipio goza de un régimen jurídico que regula su estructura y funcionamiento, el que se integra a partir de la Constitución Política Federal, las Constituciones Locales, las Leyes Orgánicas Municipales, las leyes fiscales y de manera especial las

normas señaladas en el párrafo segundo de la fracción II que comento, entre otras.

7. Objeto. Que esencialmente se traduce en la realización de las funciones previstas a partir de los postulados del Artículo 115 Constitucional.

8. Organos de representación y administración. En el Municipio son el Ayuntamiento y el titular de la administración por regla general es el presidente municipal.

9. En términos generales los fines se traducen en el bien común.

El párrafo segundo de esta fracción otorga al Municipio la facultad de darse a través de su Ayuntamiento, los bandos de policía y buen gobierno, circulares, reglamentos y demás normas de carácter administrativo que en todo caso deben reunir las características propias de una ley, es decir, deben ser generales, obligatorias y abstractas.

La función legislativa del Ayuntamiento se encuentra limitada por las bases normativas que deben establecer las Legislaturas Locales; no obstante ha sido un gran avance que ahora los Ayuntamientos gocen de esta facultad, pues sus integrantes por ser vecinos de la jurisdicción conocen "de primera mano" las necesidades económicas, políticas, culturales y de asistencia, las peculiaridades, costumbres y sentir de la población, por lo tanto son los más indicados para desarrollar y hacer efectivas las normas que tengan como fin el beneficio de la comunidad municipal.

La fracción III establece los servicios públicos que como mínimo

deben corresponder a la esfera municipal, dejando la oportunidad para que las Legislaturas Locales los amplíen de acuerdo a las posibilidades administrativas, capacidad financiera y las condiciones geográficas y sociales de los Municipios. Asimismo, se da la opción para que los Municipios de una misma entidad federativa se coordinen y asocien con el fin de una mejor prestación de los servicios públicos. Esta fracción textualmente señala:

"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 abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- 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 financiera.

"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".

El servicio público, nos define el doctor Acosta Romero, es la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. (33)

Esta fracción resuelve la antigua imprecisión legal, teórica y práctica que impedía conocer a ciencia cierta cuáles eran los servicios públicos que debían corresponder a la esfera municipal. A partir de la reforma publicada el 3 de febrero de 1983 se han definido perfectamente los servicios que deben ser comunes a todos los municipios del país y se deja abierta la posibilidad de que se amplíen y se presten con el concurso de otros Municipios o de la administración estatal.

La fracción IV viene a resolver en buena medida el problema que dejó el Constituyente de 1916-1917, derivado de la imprevisión de los ingresos que debían corresponder al Municipio. Esta fracción conserva el criterio original del Artículo 115 sobre la libre administración de la hacienda pública y asigna a la comunidad municipal las contribuciones e ingresos que como mínimo le deben corresponder. A la letra señala:

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

(33) Ibidem, p. 375.

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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".

Por razones obvias el análisis de esta fracción se detalla en los capítulos subsecuentes.

Las fracciones V y VI regulan las funciones municipales tendientes a la ordenación de los asentamientos humanos, facultando a los Municipios para que a través de sus Ayuntamientos formulen, aprueben y administren la zonificación y planes de desarrollo urbano, realización de obras,

establecimiento de zonas de reserva y usos de tierra, creación de centros de población y los correspondientes de trabajo, participación en las decisiones relativas a los centros conurbados y celebración de convenios con otros Municipios y con la administración de la entidad federativa para planear y regular de manera conjunta el desarrollo de los centros conurbados. La fracción V a la letra establece:

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Respecto de esta última facultad, Robles Martínez comenta que ha sido mal llamada reglamentaria, toda vez que el Ayuntamiento lo que hace es dictar leyes reguladoras del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional; que la diferencia esencial entre ley y reglamento es el órgano que los expide: la ley se expide por un órgano legislativo y el reglamento por un órgano administrativo. El Municipio, nos dice este autor, es un nivel de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de los órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en una norma y ejecutarla; por ello debe realizar las tres

funciones de gobierno, administrativa, legislativa y judicial. Hecho este razonamiento, el autor concluye que el Municipio realiza funciones legislativas a través de un órgano colegiado deliberativo, es una asamblea representativa del pueblo que satisface los requisitos de un órgano formal de legislación. Las normas que expide el Ayuntamiento no tienen las características de un reglamento que desenvuelve, detalla y amplía una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular. Las normas que expide el Ayuntamiento no desenvuelven una ley, sino que dictan auténticas leyes reguladoras del párrafo tercero del Artículo 27 - Constitucional. (34)

La fracción VI establece textualmente:

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Por su parte la fracción VII reitera la jerarquía constitucional de los gobernadores de los Estados miembros y del presidente de la República en torno al mando de las fuerzas públicas y a la letra establece:

"VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de las fuerzas públicas en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

(34) Robles M., R., Op. cit., pp. 131-136

La fracción VIII introduce el principio de representación proporcional en la elección de los miembros del Ayuntamiento y suprime el límite mínimo de trescientos mil habitantes para la aplicación del referido principio que como condición establecía el texto anterior a 1983.

Asimismo, eleva a rango constitucional las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, incorporándolos al régimen jurídico del Artículo 123 de la Constitución Federal. Esta fracción textualmente señala:

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

El primer párrafo absorbe el sentido democrático que se está gestando en la vida nacional, pues a través de la introducción del principio de la representación proporcional, en los Ayuntamientos podrán estar representadas las diversas ideologías políticas.

En mi criterio, el contenido del primer párrafo debió incluirse en la fracción I, pues no hay razón alguna para que el principio de representación proporcional, que es de carácter eminentemente político-electoral, se encuentre fuera de la citada fracción I, que precisamente es la que regula las bases generales para la elección de los miembros de los Ayuntamientos.

Por lo que corresponde al segundo párrafo, considero que si la intención del Constituyente Permanente fue destacar la elevación a rango constitucional de las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores y la igualdad de condiciones de trabajo de los servidores públicos federales, estatales y municipales, se debió respetar el modelo adoptado por la reforma de 1983, en que este tema se concentró en una fracción exclusiva, la IX, ya que no es apropiado en la técnica jurídica que en una misma se normen aspectos que corresponden a ramas del Derecho autónomas entre sí, como lo son el Derecho Electoral y el Laboral. Supongo que esto solamente se debió a una pequeña falta de atención de quienes elaboraron la novena y última reforma al Artículo 115, pues la esencia quedó tal y como fue prevista por la reforma publicada el 3 de febrero de 1983.

El maestro José Dávalos ha explicado que independientemente de lo apreciable de la disposición contenida en el segundo párrafo de la fracción VIII, existen dos fallas que deben corregirse. En concreto, el jurista ha escrito lo siguiente:

" Si analizamos la fracción anteriormente transcrita, encontramos que la reforma constitucional sólo determinó que las leyes locales que sobre el particular se expidieran tendrían como base lo dispuesto en el Artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del apartado "A" o los del "B".

"Consideramos que, ciñéndose a la ortodoxia jurídica e independientemente de que la relación actual pudiera significar la posibilidad de acogerse a un régimen laboral más benéfico para los burócratas locales y municipales, debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la reforma que el régimen jurídico laboral a seguir por las Legislaturas Locales sería el apartado "B".

"Por otra parte también resulta criticable el hecho de que el contenido de esta reforma, siendo de carácter laboral, se haya insertado en el Artículo 115 Constitucional y no dentro del 123 que hubiera sido lo técnicamente correcto". (35)

1.5. Constitución Política Local referida al Municipio

La esencia del Estado Mexicano se ve plasmada en los artículos 39, 40 y 41, principalmente, de la Constitución Política Federal.

El artículo 40 establece que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

(35) Dávalos, José. Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios del Artículo 123. En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Núm. 2, Mayo-Agosto de 1986, pp. 670-671.

Del anterior precepto se deducen las características del Estado Mexicano que el doctor Serra Rojas ha resumido de la siguiente forma:

"Es una República. Se llama República el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por me dio de sus representantes y por un término limitado. . .

"Representativa. En las formas políticas representativas el - pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. . .

"Democrática. Demos igual a pueblo. La democracia es una - forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. El Estado Mexicano es soberano. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

"Federal. Es una forma de Estado basada en una organización política --Estado Federal-- donde cada Estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal". (36)

En virtud de esta última y fundamental característica, los Estados miembros tienen la facultad de darse y revisar su propia Constitución, respetando siempre el espíritu y el principio de la supremacía de la -

(36) Serra, R., A., Op. cit., p. 621

Constitución Federal. Esta facultad se encuentra señalada en el Artículo 41 cuando establece que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por la propia Constitución y por las particulares de los Estados, las que en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Las Constituciones Locales se encargan de dar los principios fundamentales que rigen la organización política interna del Estado miembro, partiendo de los postulados de la Constitución Federal, principalmente del Artículo 115 que ordena a las entidades federativas la adopción de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, así como de su división territorial, el Municipio Libre.

A la materia municipal las Constituciones Locales de las 31 entidades federativas dedican un capítulo especial que se refiere al ámbito geográfico, actuación jurídica y atribuciones del Municipio. En términos generales regulan los siguientes aspectos: determinan que el Municipio es la base de la organización política y administrativa del Estado; designan el número, denominaciones y límites territoriales de sus Municipios; la categoría de sus poblados, los requisitos y procedimientos que se deben cumplir para la creación o supresión de un Municipio; la integración del patrimonio y la hacienda pública municipal; la elección, integración, instalación, duración y residencia de los Ayuntamientos, incluyendo el número de sus miembros, que en la mayoría de los casos se fija tomando en cuenta

el número de habitantes; en algunos casos se fijan las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y sus dependencias; regulan la calidad de habitantes y vecinos del Municipio, sus prerrogativas y obligaciones: las facultades de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo estatales en relación al Municipio; los requisitos para la suspensión, revocación de nombramientos, licencias y renunciaciones de los integrantes de los Ayuntamientos, así como la forma en que deben ser sustituidos por parte de las Legislaturas Locales; los servicios públicos municipales; las relaciones laborales entre el Municipio y los servidores públicos de su esfera; la facultad para dictar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo con las bases normativas dictadas por las Legislaturas; la facultad para celebrar convenios con otros Municipios o con el gobierno de los Estados, principalmente sobre la materia de servicios públicos, asentamientos humanos y recaudación de contribuciones; en la mayoría de los casos la facultad para designar delegados, subdelegados, comisarios o representantes del Ayuntamiento en los poblados que forman parte del Municipio; en todos los casos se da la facultad al Municipio de iniciar leyes a través del Ayuntamiento ante la Legislatura Local o ante el Congreso de la Unión a través de aquella; en la mayoría se prevé que los conflictos surgidos entre el Ayuntamiento y el Poder Ejecutivo Estatal sean resueltos por la Legislatura, en otros casos por el Tribunal Superior de Justicia, como mejor ejemplo es de mencionarse la Constitución del Estado de Campeche

que perfectamente distingue que si el conflicto es de materia política, lo resuelva la Legislatura y si es de carácter estrictamente jurídico conozca de él el Tribunal Superior de Justicia.

Como se puede apreciar, las Constituciones Locales se concretan a dar los aspectos generales de la estructura Municipal previstos en el Artículo 115 de la Constitución Política Federal, dejando el desenvolvimiento de estas normas básicas a las Leyes Orgánicas Municipales.

1. 6. Ley Orgánica Municipal

Bajo esta denominación se conoce al conjunto de normas jurídicas que tienen su fundamento en la Constitución Política Federal y en las particulares de los Estados miembros, son expedidas por las Legislaturas Locales y tienen como objetivo regular de manera amplia la organización de la vida municipal.

La denominación de Ley Orgánica Municipal es la que emplean la mayoría de las entidades federativas para identificar a estos ordenamientos que adecúan y amplían el contenido del Artículo 115 de la Constitución Federal y de los capítulos relativos al Municipio que contienen cada una de las Constituciones de las entidades federativas, pero también se les conoce como Leyes del Municipio Libre en Chiapas, Durango, Guerrero y Veracruz; se les designa Códigos Municipales en Chihuahua y Tamaulipas; Código Administrativo Municipal en Nayarit, y Ley Orgánica de la Administración Municipal en Coahuila.

La Ley Orgánica da los elementos fundamentales constitutivos del Municipio, que son la población, el territorio y el gobierno; incluso la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato inicia con el concepto - que en la entidad se debe tomar como base para regular a este nivel de organización política, social y económica, señalando a la letra: "el Municipio Libre es una institución de orden público constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, y con las limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado y en las que señalen las leyes secundarias" (Artículo 1º).

No existe un criterio uniforme que señale el nivel en que deben tratarse los diversos aspectos del Municipio, pues he encontrado que temas idénticos como son la suspensión y revocación de los nombramientos de los concejales o la creación y supresión de Municipios, en algunas entidades se regulan y detallan a nivel de la Constitución Local y en otras a nivel de la Ley Orgánica Municipal.

En todas las Leyes Orgánicas Municipales del país se encuentran regulados de manera sistemática los temas que resumo en los siguientes términos:

A. Organización territorial. Bajo esta connotación se regula el ámbito geográfico de los Municipios que conforman al Estado miembro; en todos los casos se enumeran en orden alfabético las denominaciones y los límites que corresponden a los Municipios del Estado miembro.

En este apartado se hace el señalamiento de las categorías políticas y denominaciones de los centros de población que forman parte de los Municipios, en función del número de habitantes, de la extensión territorial y de los servicios públicos y privados con que cuenta. Las categorías son diversas y varían de un Estado a otro, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, en su artículo 7º, señala las siguientes denominaciones: ciudad, cuando cuente con más de diez mil habitantes o cuando sea cabecera municipal; villa, si cuenta con más de cinco mil habitantes; pueblo, si tiene más de dos mil; ranchería, si cuenta con más de quinientos y congregación, cuando cuente con menos de quinientos. Por su parte, el artículo 21 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas precisa las siguientes denominaciones y categorías políticas: ciudad, cuando el centro de población tenga por lo menos quince mil habitantes, servicios públicos suficientes, servicios médicos, de vigilancia, calles pavimentadas, edificios adecuados para oficinas municipales, hospital, mercado, cárcel, rastro, panteón, bancos, industrias, comercios, hoteles y planteles de enseñanza primaria y media; pueblo, cuando se tengan más de tres mil habitantes y se cuente con servicios públicos, médico, policía, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media; en este orden continúa el citado precepto con las categorías de comunidad agraria, comunidad agrícola y rancho. Como se puede apreciar de estos ejemplos, se deduce que a nivel nacional se carece de una

nomenclatura y clasificación uniformes.

Finalmente, en este rubro la Ley señala los requisitos y procedimientos que deben cumplir los vecinos de una determinada comunidad para que sus centros varíen de categoría política y si es el caso se puedan crear (o suprimir) Municipios; en todos los Estados por determinación de esta Ley corresponde a la Legislatura Local dictar la resolución definitiva sobre estos asuntos.

B. Población. En este renglón la Ley amplía los conceptos de habitantes y vecinos del Municipio a que hace referencia la Constitución Local referidos a la entidad federativa.

Preceptúa que habitante es la persona física que por falta de residencia definitiva carece de ciertos beneficios y obligaciones que sí son de la esfera jurídica del vecino, y se otorga la calidad de vecino al individuo que durante un tiempo más o menos prolongado permanece en el Municipio con el objetivo de residir y arraigarse, y en consecuencia se señalan una serie de derechos y obligaciones que les son correspondientes, tales como votar y ser electos para algún cargo público de elección popular; tener preferencia en igualdad de circunstancias para el desempeño de empleos, cargos y comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones, desde luego de carácter público; inscribirse en los registros y padrones municipales y contribuir para los gastos públicos del Municipio.

C. Gobierno municipal. En el contexto de la Ley Orgánica Municipal se reproducen, amplían y adecúan los conceptos generales contenidos

en la Constitución Política Federal y las particulares de los Estados miembros, señalándose que el gobierno municipal debe ser democrático y popular, depositarse en un Ayuntamiento que se elige de manera directa y que se integra por un presidente, uno o más síndicos y varios regidores; estos últimos se eligen primeramente por el principio de mayoría relativa y complementariamente por el de representación proporcional, de tal forma que las diversas corrientes ideológicas políticas estén representadas.

Se establecen las atribuciones y obligaciones que competen al Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, y las correspondientes a cada uno de sus miembros en particular; la forma en que deben celebrarse las sesiones del Cabildo y sus resoluciones; se ordena el establecimiento de unidades administrativas dependientes del Ayuntamiento, tales como Secretaría, Tesorería, Direcciones o Departamentos y Delegaciones o Comisarías; marca las condiciones y procedimientos mínimos para la declaración de suspensión o desaparición de Ayuntamientos, así como los de revocación de nombramientos de municipales y la forma en que deben ser sustituidos; señala la responsabilidad de los servidores públicos municipales por los delitos, actos, omisiones o faltas oficiales que cometan en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Como una forma de colaboración vecinal con los Ayuntamientos, en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales del país se establece la creación de los llamados Concejos de Colaboración Municipal, que tienen el carácter de órganos de consulta para la autoridad y de representación

de los vecinos, con el objeto de proponer iniciativas que tiendan a satisfacer necesidades de carácter general, definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones del gobierno municipal.

D. Hacienda pública. Este renglón es normado en la Ley Orgánica Municipal de manera idéntica como lo hacen la Constitución Política Federal y las particulares de las entidades federativas. Se mencionan los bienes que forman el patrimonio municipal, las fuentes mínimas de ingresos y se confiere la facultad exclusiva del Ayuntamiento para elaborar y aprobar el presupuesto de egresos; se prohíbe la exención de impuestos, exceptuándose de ella los bienes del dominio de la Federación, del Estado miembro y del propio Municipio; además de las participaciones federales se incluyen las participaciones sobre el rendimiento de impuestos y otras contribuciones estatales, y se previene la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo Estatal para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con los ingresos fiscales municipales.

Finalmente, esta Ley restringe al Ayuntamiento en sus facultades hacendarias al obligarlo a solicitar autorización de la Legislatura Local para la concertación de empréstitos y para la enajenación, arrendamiento o cambio de destino de los bienes que forman parte de su patrimonio.

E. Servicios públicos. Las diversas Leyes Orgánicas Municipales repiten textualmente los que señala la fracción III del Artículo 115

Constitucional y los amplían en algunos casos a los de conservación de obras y lugares de interés social, turístico e histórico, de establecimiento de centros recreativos, culturales y deportivos, de mantenimiento de servicios destinados a preservar y mejorar la salud pública, de establecimiento de escuelas de enseñanza primaria, entre otros.

Se dan las modalidades que el Municipio puede adoptar para la mejor y más eficaz prestación de los servicios, tal es el caso de la concesión, la concertación de convenios con el Poder Ejecutivo de la entidad federativa o a través de éste con el Federal y la creación de empresas municipales o paramunicipales.

Se previene la facultad del Ayuntamiento para decretar la municipalización de los servicios públicos de su competencia, en los casos de que los particulares a quienes se les hayan concedido incumplan la debida prestación, omitan el pago estipulado o alteren tarifas, entre otras causas.

F. Sanciones y recursos administrativos. En este capítulo se señalan las sanciones que el Ayuntamiento o sus dependencias pueden imponer por las infracciones señaladas en los bandos de policía y buen gobierno o reglamentos municipales, las que van desde la simple amonestación hasta la clausura, multa o arresto.

Se establecen los recursos administrativos de que gozan los particulares para combatir las resoluciones dictadas por el presidente municipal, el Ayuntamiento o sus dependencias.

G. Reglamentos municipales. Se reconoce la facultad del

Ayuntamiento para expedir el bando municipal, que es el resultado de un acuerdo tomado en sesión de Cabildo, y con base en el mencionado bando, el Ayuntamiento tiene facultad para expedir los correspondientes reglamentos que le ayuden a mejorar su administración en beneficio de los gobernados. Entre algunos de estos reglamentos puedo mencionar el interior del Ayuntamiento, interno de administración, de policía y tránsito, de salud pública, de mercados, de comercio en la vía pública, de rastros y de expendios de carne, de espectáculos, de licencias para la industria y el comercio, entre otros.

1. 7. Gobierno Municipal

Por disposición del Artículo 115 de la Constitución Política Federal, la administración pública y la representación política del Municipio recaen en el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado compuesto por un presidente municipal, uno o más síndicos y varios regidores, electos mediante el sufragio popular directo y secreto, y duran en sus respectivos cargos tres años.

1. 7. 1. Ayuntamiento

El maestro De Pina dice que el Ayuntamiento es la "corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales constituidos para la administración de los intereses del Municipio".⁽³⁷⁾

(37) De Pina, R., Op. cit., p. 40.

En términos más amplios, Rendón Huerta lo define como "el órgano colegiado, deliberante, que asume la representación del Municipio y está integrado por el presidente municipal -en algunos países se le denomina intendente o ejecutor-, el o los síndicos, que cumplen con las tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores, a los cuales se les asignan comisiones específicas por ramo, por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines; es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el presidente municipal, los síndicos y regidores son electos popularmente". (38)

Del estudio de las distintas Constituciones Locales, de las Leyes Orgánicas Municipales y de algunas propuestas doctrinarias entre las que cabe mencionar los anteproyectos de "Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno" y de "Reglamento Interno sobre Administración de Ayuntamientos", elaborados por el doctor Ugarte Cortés, (39) así como los "Elementos Básicos para la Formulación de Diversos Reglamentos", que ha propuesto el Centro Nacional de Estudios Municipales, (40) se desprenden los principios generales sobre la elección, funcionamiento y atribuciones del

(38) Rendón Huerta, R., Op. cit. p. 40.

(39) Ugarte C., J., Op. cit., pp. 223-280.

(40) Centro Nacional de Estudios Municipales, "Elementos para la Reglamentación Municipal". En Estudios Municipales Núm. 11, Sep-Oct. 1986. Secretaría de Gobernación. México.

Ayuntamiento y las de sus miembros en particular.

La elección de los miembros del Ayuntamiento tiene lugar cada tres años, está sujeta al principio de la no reelección relativa, ya que es inelegible el individuo que haya fungido como propietario o como suplente en funciones de propietario en el periodo inmediato anterior; se aplican los principios de mayoría relativa para presidente municipal, síndicos y primeros regidores, y de representación proporcional para los últimos regidores.

Los requisitos mínimos para ser miembro del Ayuntamiento varían de manera no muy significativa de un Estado a otro y se pueden resumir de la siguiente forma: a) Ser mexicano por nacimiento, de reconocida honradez y en pleno goce de sus derechos políticos: no ser miembro del clero; b) No desempeñar cargo público o comisión, a menos que se separe de ellos con cierto tiempo de antelación a la fecha señalada para la celebración de los comicios electorales correspondientes, generalmente el plazo es de noventa días, aunque en Estados como Baja California Sur y Chihuahua es de dos meses y en Campeche de 45 días; c) Ser nativo del Municipio o de la Entidad Federativa y tener un cierto tiempo de residencia en el territorio municipal⁽⁴¹⁾ y d) Tener cierta edad mínima, que

(41) Es muy variable este plazo. Como ejemplos puedo citar que en Chihuahua la residencia mínima es de seis meses, en Colima y Campeche de un año, en Aguascalientes de dos años y en Durango de tres años para los nativos del Municipio y de diez para quienes no lo sean.

generalmente es de 21 años cumplidos al día de la elección. ⁽⁴²⁾

El Ayuntamiento funciona en sesiones de Cabildo, ordinarias o extraordinarias; por regla general son públicas y sólo que la trascendencia del asunto lo requiera y así lo aprueben sus integrantes, serán secretas; - para poder sesionar se requiere la presencia de la mayoría de sus miembros: son presididas por el presidente municipal: sus resoluciones se toman por mayoría de votos, siendo de calidad el del presidente, y deben reunirse cuando menos dos ocasiones por mes.

Las atribuciones del Ayuntamiento encuentran ligeras variantes de una entidad federativa a otra, ya que los mandatos contenidos en el Artículo 115 de la Constitución Política Federal se han debido adecuar a las particularidades de carácter económico, geográfico, etnográfico y cultural de cada región del país. La doctrina, ⁽⁴³⁾ de una manera muy general, ha

(42) En el Estado de Quintana Roo, la Ley Orgánica Municipal permite la edad de 18 años para el caso de los regidores y en el Estado de Campeche cualquier aspirante al Ayuntamiento debe tener 25 años cumplidos al día de la elección.

(43) Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano, pp. 211-244. México, 1985.

Ibidem, Marco Jurídico del Municipio. En Textos Municipales Núm. 2. México, 1985.

Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional, Propuesta de Guión de Ley Orgánica Municipal. En Fortalecimiento y Desarrollo Municipal Núm. 5, Septiembre 1983. S.P.P.

Leyes Orgánicas Municipales de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guanajuato, México, Quintana Roo y Zacatecas.

Villalobos López, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales, pp. 39-41. 1a. Edición Premio Nacional de Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1986.

esbozado las atribuciones de los Ayuntamientos y las ha clasificado de la siguiente forma:

A. Gobierno y régimen interno: a) Formular, expedir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y demás normas de observancia general e imponer las sanciones por su violación; b) Iniciar leyes ante la Legislatura Local o por medio de ésta ante el Congreso de la Unión; c) Pedir al gobierno del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública; d) Expedir declaraciones que tengan por objeto señalar la división del Municipio en Delegaciones y Subdelegaciones para el mejor desempeño de sus funciones; e) Nombrar o remover a petición del presidente municipal al secretario del Ayuntamiento, al tesorero y a los demás funcionarios de la administración; f) Crear las dependencias necesarias para el buen curso de la administración municipal; g) Observar y hacer cumplir las leyes federales y estatales; h) Promover la creación de organismos de colaboración municipal y reglamentar su funcionamiento; i) Distribuir entre síndicos y regidores las comisiones unitarias o conjuntas, permanentes o temporales, para la atención de los diversos ramos del gobierno y administración del Municipio, y j) Resolver los recursos que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del propio Ayuntamiento, del presidente municipal o de funcionarios.

B. Hacienda pública: a) Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos Municipales y remitirlo a la Legislatura Local para su aprobación; b) En base a los ingresos calculados, expedir el Presupuesto de Egresos; c) Vigilar la recaudación de los ingresos; d) Autorizar transferencias de partidas

presupuestales; e) Vigilar la recepción de las participaciones en los impuestos y derechos estatales y federales; f) Remitir a la Legislatura del Estado la cuenta pública del año fiscal anterior e informar de ella en sesión pública a la población; g) Dictar las normas necesarias para la buena administración y conservación del patrimonio municipal; h) Solicitar de la Legislatura Local la aprobación para obtener empréstitos que puedan afectar los ingresos de administraciones posteriores; i) Celebrar convenios de coordinación fiscal con el Ejecutivo del Estado o a través de éste con la administración pública federal.

C. Servicios públicos y desarrollo urbano: a) Proporcionar, reglamentar, vigilar el desarrollo y crear la infraestructura de los servicios públicos; b) Celebrar convenios con el Ejecutivo Estatal o por conducto de éste con la administración pública federal para el mejor desarrollo de los servicios y en su caso la creación de las obras necesarias; c) Coordinarse o asociarse con otros Municipios de la misma entidad federativa para la eficaz prestación de los servicios; d) Municipalizar aquellos servicios que estando en concesión a particulares no sean prestados de manera adecuada; e) Aprobar los planes de desarrollo urbano; f) Coordinarse con otros Municipios de la misma entidad, con las autoridades del Estado o por medio de éstas con las federales, para los efectos señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 y en las fracciones V y VI del Artículo 115 de la Constitución Política Federal.

D. Desarrollo económico y social: a) Aprobar los planes y -

programas de desarrollo que le sean sometidos por el presidente municipal:

- b) Aprobar la creación de fideicomisos o empresas municipales, sea que se constituyan por el propio Municipio, en asociación con autoridades federales o estatales, o con particulares, y fijar su objeto y demás condiciones de creación y funcionamiento;
- c) Celebrar convenios de desarrollo con entidades descentralizadas del Ejecutivo estatal o de la administración pública federal;
- d) Auxiliar a las autoridades federales y estatales en la preservación del patrimonio histórico y natural;
- e) Promover las actividades productivas, comerciales, industriales y artesanales de la población municipal, y
- f) Establecer escuelas, centros deportivos, casas de cultura, asilos, orfanatos, centros de readaptación y demás servicios que tiendan a fortalecer el desarrollo de la población municipal.

Con base en las materias que he enunciado, es posible señalar que el Ayuntamiento ejerce los tres tipos de funciones que ha señalado el Derecho Administrativo: materialmente legislativas, como la expedición de bandos y reglamentos municipales; materialmente jurisdiccionales, como la resolución de controversias que surgen con motivo de los actos de administración municipal y la imposición de sanciones por la infracción a los reglamentos municipales, y formalmente administrativas, como la administración de la hacienda pública municipal y la prestación de los servicios públicos mínimos.

1.7.2. Presidente Municipal

Es el ejecutor de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, del que tiene su representación política y administrativa. Sus principales atribuciones son las siguientes:

A. Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, la reglamentación, circulares y demás disposiciones de observancia general que dicte el Ayuntamiento.

B. Formalizar en representación del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos.

C. Visitar los poblados del Municipio en unión de los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al Ayuntamiento a efecto de que se tomen las soluciones que correspondan.

D. Proponer al Ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del Municipio, así como el nombramiento de los servidores públicos tales como el secretario del Ayuntamiento, el tesorero, el oficial mayor, el encargado de la seguridad pública y vialidad, el encargado del desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran.

E. Vigilar que se integren y funcionen las unidades administrativas, los Concejos de colaboración y las distintas comisiones distribuidas entre los regidores.

F. Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.

G. Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo, realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.

H. Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

1. 7. 3. Síndicos

Son los encargados de la procuración y defensa de los intereses municipales y de representar al Ayuntamiento con todas las facultades de un mandatario general en los asuntos y litigios en que éste fuere parte.

El síndico es el encargado de presidir la Comisión de Hacienda y la de Protección y Control del Patrimonio Municipal; asimismo debe formar parte de las comisiones en que se traten asuntos de carácter eminentemente jurídico que afecten al Municipio o al Ayuntamiento. Además tiene las siguientes atribuciones:

A. Certificar que los servidores públicos del Municipio cumplan las leyes federales, estatales y municipales, y en su caso consignar ante las autoridades competentes a quienes incurran en responsabilidad oficial o penal en el ejercicio de sus cargos.

B. Tramitar ante el Congreso del Estado miembro las expropia-

ciones por causa de utilidad pública cuando las necesidades del servicio así lo requieran, manteniendo informado al Ayuntamiento de los resultados obtenidos.

C. Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería y sancionar los estados financieros.

D. Vigilar que oportunamente se presente al Congreso Local la cuenta Pública.

E. Vigilar la formulación de inventarios y supervisar su actualización.

F. Fungir como agente del Ministerio Público en los casos en que no exista en el Municipio.

1.7.4. Regidores

Son los encargados del despacho de los asuntos municipales que les asigne el Ayuntamiento. En el desempeño de sus funciones carecen de facultades ejecutivas, por lo tanto las resoluciones que emitan en cumplimiento de las mismas podrán ser modificadas por el Ayuntamiento. Sus principales atribuciones son:

A. Supervisar el ramo de la administración del Ayuntamiento que se les encomiende en sesión de Cabildo.

B. Formar parte de la comisión o comisiones que se les hayan designado y participar en los dictámenes y acciones correspondientes.

C. Proponer mejoras a la estructura de organización, a los

sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se les encomienden.

1.7.5. Unidades Administrativas

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Ayuntamiento está facultado para crear Unidades encargadas de determinados ramos de la administración y designar a los servidores públicos del nivel superior encargados de ellas. En ocasiones estas Unidades se encabezan por alguno de los regidores o grupos de ellos en las denominadas Comisiones; en otras ocasiones los regidores simplemente se encargan de supervisar las actividades de las Unidades Administrativas.

El número de las Unidades Administrativas es muy variable en los Municipios mexicanos, depende fundamentalmente del tipo de organización del Ayuntamiento, de los recursos económicos con que cuenta y del grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la población.

No obstante dicha facultad, en las Leyes Orgánicas Municipales de todo el país se previene de manera indefectible el establecimiento de una Secretaría del Ayuntamiento y una Tesorería Municipal.

Además de las mencionadas en el párrafo anterior, se pueden encontrar las siguientes: Oficialía Mayor del Ayuntamiento, Obras y Servicios Públicos, Seguridad Pública y Tránsito, Desarrollo Urbano y Ecología, Industria y Comercio, Turismo, Salud y Asistencia Social y Educación, Cultura, Deportes y Recreación. Estas son citadas de manera ejemplificativa.

1.7.5.1. Secretaría del Ayuntamiento

Está a cargo del servidor público designado por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, en la primera sesión de Cabildo, cuyas facultades y obligaciones principalmente son:

A. Convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo y levantar las actas correspondientes.

B. Presentar en la primera sesión de Cabildo de cada mes el número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando los resultados obtenidos.

C. Formular los anteproyectos de reglamentos, circulares y de más normas de observancia general o internas del Ayuntamiento, que se requieran para el mejor despacho de los asuntos.

D. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales, circulares y acuerdos relativos a las distintas ramas de la administración municipal.

E. Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal, validar con su firma los documentos oficiales y expedir certificaciones.

F. Organizar la Junta Local de Reclutamiento.

G. Vigilar y en su caso llevar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Municipio.

1.7.5.2. Tesorería Municipal

Es la dependencia encargada de la hacienda pública municipal, se responsabiliza de la concentración de los fondos provenientes de recursos propios, presupuestales y crediticios, de su administración y de su aplicación de acuerdo con los requerimientos señalados en el presupuesto de egresos. Está encabezada por el tesorero municipal, que es designado en la primera sesión de Cabildo a propuesta del presidente municipal y sus facultades y obligaciones se pueden resumir como sigue:

A. Elaborar el anteproyecto anual de Ley de Ingresos Municipales y el de Presupuesto de Egresos.

B. Planear y supervisar la implementación de las políticas y procedimientos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de la hacienda.

C. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al Municipio en el rendimiento de impuestos y derechos federales y estatales.

D. Llevar y mantener actualizado el padrón municipal de contribuyentes y practicar auditorías a causantes.

E. Efectuar los pagos presupuestados, previo acuerdo del presidente municipal y distribuir los recursos de acuerdo con el presupuesto de egresos.

F. Elaborar órdenes y calendarios de pago, así como controlar la documentación comprobatoria de egresos, informando por escrito al

presidente municipal.

G. Llevar la contabilidad de la hacienda pública por cada uno de los fondos que administre, al efecto debe mantener actualizados los libros de caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos municipales.

H. Mensualmente hacer el corte de caja y recuento de los recursos económicos con intervención del presidente municipal, a efecto de presentarlos en la primera sesión de Cabildo del mes siguiente.

I. Mantener el control de la deuda pública municipal, informando al Ayuntamiento sobre el estado de amortización de capital y pago de intereses.

J. Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos a favor del Municipio.

K. Proponer al Ayuntamiento los arbitrios que puedan someterse a la aprobación de la Legislatura Local para mejorar la hacienda.

L. Cuidar que las multas impuestas por las diversas autoridades municipales ingresen oportunamente a la Tesorería.

M. Proponer al presidente municipal los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales.

N. Formular inventarios de los bienes municipales.

1.7.6. Delegaciones y Subdelegaciones

Son los órganos desconcentrados de la administración municipal,

dependientes del presidente municipal, que se encargan de ejercer las atribuciones que corresponden al Ayuntamiento en el ámbito territorial que les sea asignado, contando para ello con el personal y presupuesto que se les señale.

La connotación depende de la calidad del centro de población en que se ubiquen estos organismos, así por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo previene: "En las ciudades, villas o pueblos que no sean cabeceras municipales se elegirán delegados y en las rancherías y congregaciones cuya población sea menor de dos mil habitantes, subdelegados."

Los delegados y subdelegados pueden ser electos popularmente en las asambleas de vecinos de las comunidades correspondientes, o bien, designados administrativamente por el presidente municipal, según lo determina la Ley Orgánica Municipal del Estado miembro.

Las facultades y obligaciones de los delegados y subdelegados son determinadas por el Ayuntamiento, pero de manera general se puede afirmar que son las siguientes:

A. Hacer cumplir dentro de su circunscripción territorial las normas federales, locales y municipales.

B. Informar al presidente municipal el desarrollo de las actividades realizadas en el ámbito de su circunscripción.

C. Vigilar el orden público y actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

D. Actuar como oficial del Registro Civil.

E. Promover el establecimiento y cuidado de los servicios públicos, así como colaborar en las campañas de alfabetización, de limpieza e higiene y de conservación de los caminos y vialidades del centro de población.

F. Elaborar el censo de los contribuyentes de su circunscripción y actuar como auxiliares de la hacienda pública municipal.

G. Inscribir a los ciudadanos en el Registro, en el cual manifestarán sus propiedades, industria y ocupación.

H. Procurar la participación y colaboración de la comunidad en el planteamiento y solución de los problemas del ámbito territorial de su Delegación.

CAPITULO SEGUNDO

POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL

- 2.1. Ubicación del tema
- 2.2. Concepto, forma y ejercicio de la potestad tributaria
- 2.3. La potestad tributaria en los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.3.1. Federal
 - 2.3.2. Local
 - 2.3.3. Municipal
- 2.4. Límites constitucionales a la potestad tributaria
 - 2.4.1. Legalidad
 - 2.4.2. Proporcionalidad y equidad
 - 2.4.3. Los tributos son para expensar el gasto público
 - 2.4.4. Prohibición de leyes privativas
 - 2.4.5. No deben establecerse tributos que limiten el libre ejercicio de una profesión, industria, comercio o trabajo
 - 2.4.6. Principio de no retroactividad de la ley
 - 2.4.7. Garantía de audiencia
 - 2.4.8. Derecho de petición
 - 2.4.9. Confiscación de bienes
 - 2.4.10. Prisión por deudas fiscales
 - 2.4.11. Prohibición de exención de tributos

2.1. Ubicación del tema

En su cotidiana tarea por alcanzar los fines que justifican su propia existencia, el Estado moderno debe realizar una extensa gama de actividades, en su mayoría encomendadas al elemento gobierno y que en México, según he anotado en el capítulo anterior, se desarrollan a partir de tres niveles: federal, local o estatal y municipal.

Para hacer viables estas actividades, es necesario que el Estado, por conducto de su gobierno, se procure los más diversos recursos, humanos, jurídicos y materiales.

Obtener, administrar y aplicar los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos, es el objeto de la actividad financiera del Estado. Algunos autores, como Hipólito Rossy, afirman en sus definiciones que estos recursos deben ser dinerarios, lo cual carece de aplicación en México, donde los bienes que ingresan al patrimonio del Estado por virtud de su actividad financiera son de muy diversa índole, aunque la regla general indica -- que deben ser apreciables en dinero.

Para Acosta Romero "se conoce con el nombre de actividad financiera del Estado aquélla que realiza para obtener los fondos necesarios destinados a satisfacer las necesidades públicas; es decir, pueden tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta -- actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el --

progreso del Estado". (44)

Flores Zavala de acuerdo con Francisco Nitti precisa que la actividad financiera pública es aquella "...por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas". (45)

Y en términos muy similares, Joaquín B. Ortega la define como "...la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines". (46)

Improductivo sería continuar enumerando definiciones, ya que estos autores como el resto de los estudiosos que he consultado (como Mario Pugliese, Carlos Giuliani, Alfonso Cortina y Jacinto Faya, entre otros) coinciden en señalar que los rasgos distintivos de esta actividad estatal se traducen en la obtención y administración de los fondos que deberán destinarse a la satisfacción de los gastos públicos.

Ahora bien, por lo que toca a la descripción del desarrollo de la

(44) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, p. 496 3a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

(45) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, p. 10. 23a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

(46) Citado por De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, p. 5. 13a. edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

actividad financiera del Estado, autores como Jacinto Faya identifican la existencia de dos momentos fundamentales: ingresos y egresos, y textualmente señala:

"En un primer término, tenemos que afirmar que es propio de esta actividad todo lo relativo a los ingresos públicos, ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes producidos por el Estado. También aquí podemos incluir los créditos obtenidos internamente y los obtenidos en otros países: la emisión de dinero es asimismo parte de los ingresos públicos. En segundo término señalamos que la actividad financiera incluye además todo tipo de gasto que realiza el Estado, siendo indistinto que sea una erogación para el sostenimiento de la administración y de los servicios públicos o una inversión física o financiera. Quedan también dentro de este rubro las erogaciones destinadas a los pagos de intereses y capital de la deuda pública".⁽⁴⁷⁾

Pero otros tratadistas destacan un tercer momento, intermedio a los ingresos y egresos, el de administración y gestión, lo cual me parece atinado, sobre todo si se tiene en cuenta que el vocablo administración se emplea para identificar la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes, en este caso los patrimoniales del Estado, con el objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su

(47) Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, p. 2. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.

destino. A este grupo de autores pertenecen Gregorio Sánchez León, Antonio Jiménez y Francisco de la Garza. Este último señala al respecto:

"La actividad financiera del Estado conoce, pues, tres momentos fundamentales: a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio, ... como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a costas". (48)

Esta actividad se encuentra regulada por el Derecho Financiero Público, que se define como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de los tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos

(48) De la Garza, S. F., Op. cit., pp. 5-6.

del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (49)

Por su parte, Sánchez León lo define como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la obtención, administración, inversión y erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los entes públicos para el cumplimiento de sus funciones y de los servicios públicos que deben realizar, aseguran también la gestión financiera encargada de regular la economía pública y nacional, y por lo mismo reglamentan las relaciones de carácter financiero entre Estados soberanos y entre un Estado y las personas que se encuentran sujetas a él". (50)

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, puedo decir que el Derecho Financiero Público es el conjunto de normas jurídicas a través de las cuales se regula la obtención de los ingresos, la administración y gestión patrimonial y la erogación de los recursos disponibles para satisfacer los gastos públicos, y en consecuencia, las múltiples relaciones que surgen con motivo de esta actividad; en el plano nacional las relaciones que se dan entre los diferentes niveles de organización política-Federación, entidades federativas y Municipios-, entre los diversos órganos de gobierno o poderes como se denominan en la Constitución Política mexicana y los particulares, y en el plano internacional entre el Estado nacional y los

(49) Ibidem, p. 17

(50) Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, p. 29. 7a. Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986.

organismos internacionales, otros Estados soberanos o los particulares de otra nación.

Hasta aquí parece ser que los estudiosos del Derecho Financiero Público concuerdan en la esencia de sus definiciones. Sin embargo, surgen divergencias cuando abordan el concepto de Derecho Fiscal. En los siguientes párrafos proporciono tres casos característicos:

A. Flores Zavala explica que Derecho Financiero Público y Derecho Fiscal son sinónimos y como tales los define como "...una rama del Derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado... Según la materia que integra su contenido, puede dividirse en múltiples ramas: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de Oficinas de la Hacienda Pública... De estas ramas la que se refiere a los impuestos: objeto, sujeto, cuotas, procedimientos de determinación, ... recibe el nombre de Derecho Tributario y es la más importante del Derecho Financiero." (Op. cit., pp. 11-12)

Esta concepción es objetable por tres razones fundamentales, la primera, porque el Derecho Financiero Público se refiere a toda la actividad financiera del Estado: en cambio, el Derecho Fiscal sólo comprende una parte de dicha actividad, los ingresos. La segunda razón, porque el Derecho Financiero Público es una rama autónoma en la clasificación general del Derecho, que no depende del Administrativo, aunque tienen relación. Y, en tercer lugar, porque el Derecho Tributario no solamente comprende los impuestos, sino también los derechos o tasas y las contribucio-

nes especiales.

B. Francisco de la Garza sostiene que a cada uno de los momentos en que se desarrolla la actividad financiera del Estado corresponde una rama específica del Derecho. Así pues, los ingresos se regulan a través del Derecho Fiscal, el manejo de los fondos recaudados y la administración de los bienes del Estado por el Derecho Patrimonial y los egresos por el Derecho Presupuestario. Todos ellos se engloban en el género del Derecho Financiero Público. Apoyándose en la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 16 de noviembre de 1937 y en el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación de 1981, este autor afirma que la materia fiscal y en consecuencia la rama específica del Derecho que la rige, se refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, poniendo como ejemplos los tributarios, los productos o precios, los empréstitos públicos y préstamos privados, y los obtenidos por la emisión de moneda, de certificados de Tesorería, de billetes, obligaciones y bonos de las instituciones de crédito nacional, las exacciones parafiscales y las penas pecuniarias. Y la materia tributaria sólo comprende los ingresos por impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, por lo que define al Derecho Tributario como "...el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos (impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales), a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos

oficiosos y contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación". (Op. cit. pp.18-20).

Puedo incluir en este grupo al maestro Margain Manautou quien, citado por Rodríguez Lobato, afirma que en México no pueden utilizarse las denominaciones de Derecho Tributario, Impositivo y Fiscal "como sinónimas, como sucede en otras partes en virtud de que las disposiciones fiscales en el país se aplican no sólo a los impuestos o a los tributos en general, sino también a otros ingresos del Estado, aquellos que tradicionalmente se han denominado productos y aprovechamientos, es decir, los ingresos patrimoniales y -- los ingresos no tributarios". (51)

También el Dr. Serra Rojas opina que el Derecho Fiscal está constituido "... por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y recaudación de los impuestos y demás medios económicos que necesita el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas." Y aclara el mismo autor que "... los derechos, productos y aprovechamientos constituyen ingresos del Estado, pero no son impuestos, aunque forman parte del régimen fiscal". (52)

En interpretación de estos autores se puede concluir que para ellos todo tributo es un ingreso fiscal, pero no todo ingreso fiscal es un tributo; por lo tanto, el Derecho Tributario se considera un segmento del - - - - -

(51) Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, pp. 5-6. Editorial Harla, S.A. México, 1983.

(52) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. II, pp. 751 y 770, 4a. edición, Manuel Porrúa, Editor y Librero. México, 1968.

Derecho Fiscal, ya que éste es tan amplio como los ingresos del Estado; - en cambio, el Tributario sólo comprende los ingresos por concepto de impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales.

C. En el tercer grupo de la clasificación que estoy esbozando, aparecen los tratadistas que identifican como sinónimas las denominaciones de Derecho Fiscal y de Derecho Tributario y como idénticas las materias - que tratan. Para ellos la única diferencia es de carácter semántico, ya que Fiscal y Tributario se refieren a los ingresos que obtiene el Estado por con ducto del elemento gobierno, federal, estatal o municipal, en el ejercicio - de la potestad tributaria, es decir, aquellos ingresos denominados contribu ciones cuyo fundamento se halla en los artículos 31, fracción IV, 73, frac- ciones VII y XXIX y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos.

Pertenece a este grupo Rodríguez Lobato, quien textualmente di- ce:

"... la materia fiscal está perfectamente precisada como todo lo relativo a las contribuciones, es decir, a los tributos, y si bien es cierto - que las disposiciones fiscales se aplican a otros ingresos del Estado o de - organismos descentralizados, ello obedece a razones prácticas de cobro y no a la naturaleza misma de tales ingresos... Si con la expresión Dere- cho Tributario se denomina al sistema jurídico relativo a los tributos, y - con la expresión Derecho Impositivo se denomina al sistema jurídico relati- vo a las contribuciones impuestas por el Estado, resulta claro que en ambos

casos se trata de la misma materia fiscal, por lo tanto, las expresiones Derecho Fiscal, Derecho Tributario y Derecho Impositivo pueden considerarse sinónimas. (53)

Martínez López también considera que Derecho Fiscal y Derecho Tributario son la misma materia y se refieren "... a la forma en que el Estado ha de declarar y recaudar las contribuciones o sea, según definición - de la Suprema Corte ejercer la función de cuestación, determinante de los impuestos..." Aunque es más apropiada, dice el autor, la denominación - de Derecho Fiscal "... porque no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, idea que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportación económica de los individuos en beneficio de la colectividad y no para provecho de los gobernantes". (54)

Con el afán de que este trabajo continúe, sin estancarse en la polémica establecida por los dos últimos grupos de autores acerca de si Derecho Fiscal y Derecho Tributario tienen el mismo objeto de conocimiento y de normatividad, o el primero es más amplio porque se refiere a todos los ingresos de los entes públicos sin importar su naturaleza y el segundo es - más restringido y deriva del Fiscal porque comprende exclusivamente los - ingresos que obtiene el Estado en el ejercicio de su potestad para establecer

(53) Rodríguez L., R., Op. cit., pp. 6-7.

(54) Martínez López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, p. 34. 4a. Edición, Editorial ECASA. México, 1979.

impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, prefiero emplear el adjetivo tributario porque da mejor idea del objeto de análisis de este Capítulo. Así lo considero, en razón de que este adjetivo deriva de tributo, - que a su vez viene de la voz latina tributum, que en Roma significó "toda - contribución que el gobierno exigía por capitación (per cápita) para sostener las obligaciones del Estado; y se llamaba así porque entre los romanos se repartía o pedía por tribus, tributumque a singulis familiarum capitibus". (55)

Y aún en la actualidad, tratadistas de reconocido prestigio prefieren emplear el término tributo para designar la "prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y - que da lugar a relaciones jurídicas de Derecho Público, o como dice Blumens tein... tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, - exige de sujetos económicos sometidos a la misma". (56)

2. 2. Concepto, forma y ejercicio de la potestad tributaria

En Derecho Público, el término potestad significa atribución o facultad conferida a un órgano de gobierno para la realización de las funciones que tiene encomendadas.

(55) Escribano, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, pp. 1589-1590. T. III. Editorial Manuel Porrúa. México, 1979.

(56) Giuliani Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, p. 258, Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, 1977.

En el Derecho Financiero Público, se distingue como concepto genérico la potestad financiera y como derivación específica la potestad tributaria, también identificada con los términos de "poder fiscal (Bielsa), de poder de imposición (Ingrosso y Blumenstein) y poder tributario...", según referencia de Giuliani Fonrouge. (57)

La potestad financiera pública es el poder conferido a los órganos del gobierno -federal, estatal y municipal- para desarrollar la actividad financiera en sus respectivas esferas de influencia.

En este sentido, la potestad financiera se integra con las atribuciones constitucionalmente otorgadas a los gobiernos de los diferentes niveles de organización política del Estado -Federación, Estados, Municipios- para hacer viables los tres momentos en que se desarrollan las finanzas públicas, es decir, la determinación y obtención de los más diversos recursos: la administración de los recursos obtenidos y la gestión de los bienes patrimoniales, y la erogación de los medios disponibles para hacer frente a los gastos públicos.

De la potestad financiera se desprende la tributaria, que De la Garza define como "... la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas". (58)

(57) Ibidem, p. 263.

(58) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 203.

Dando mayor alcance al concepto, Valdés Villarreal explica que la potestad "... es el poder jurídico de establecer contribuciones mediante una ley; de aplicar en el caso y de asignar los bienes recaudados para expensar el gasto público".⁽⁵⁹⁾ Para este autor, la potestad tributaria no se agota en la acción determinante de los impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, sino que también comprende las actividades de administración pública consistente en la recaudación incluso coactiva y la erogación de los recursos obtenidos para expensar el gasto público.

Sobre este particular, siguiendo el criterio de Hensel y tal vez bajo la influencia de la clasificación que distingue el derecho objetivo como facultad reconocida y plasmada en la norma jurídica, del derecho subjetivo como poder de la voluntad para llevar al plano material el contenido de la norma,⁽⁶⁰⁾ los tratadistas De la Garza y C. G. Fonrouge opinan que deben diferenciarse, por una parte, la potestad tributaria como poder de gravar, y por otra, la competencia tributaria que es la facultad de ejercer aquella en el plano material. De manera textual el segundo de los autores citados dice:

"El poder tributario consiste en la facultad de aplicar contribuciones (o establecer exenciones), o sea, el poder de sancionar 'normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados -

(59) Valdés Villarreal, Miguel, Estudios Fiscales y Administrativos (1964-1981), p. 35. S. H. C. P. Procuraduría Fiscal de la Federación, Coordinación de Capacitación. México, 1981.

(60) Recaséns Siches, Introducción al Estudio del Derecho, p. 146, escribió: "Desde el ángulo de una contemplación formalista, resulta claro que el derecho subjetivo resulta siempre una consecuencia de lo establecido en la norma jurídica (llamada Derecho en sentido objetivo)". 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

individuos o categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o respetar un límite tributario".

"Paralelamente al poder tributario está la facultad de ejercitarlo en el plano material, a lo cual denomina Hensel competencia tributaria, de modo tal que ambos casos pueden coincidir pero no es forzoso que así ocurra, por cuanto se manifiestan en esferas diferentes, conceptual una y real la otra. Puede haber órganos dotados de competencia tributaria y carentes de poder tributario. . . " (61)

Para ejemplificar el razonamiento anterior, De la Garza expresa que el gobierno federal es titular del poder tributario para gravar determinadas actividades de los gobernados y a su vez es titular de la competencia tributaria para cobrar dichos gravámenes. "Pero también el titular de la competencia tributaria puede ser una entidad (como es el Municipio) y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo otra entidad, esto es, el Estado donde se localiza el Municipio". (62)

En todo caso, la potestad tributaria y su debido ejercicio representan el mejor recurso y la más amplia fuente de ingresos de que disponen los órganos de gobierno para hacer frente a los múltiples conceptos del gasto público. Y es así porque se hace participar a la población de la responsabilidad de financiamiento.

(61) Giuliani F., C., Op. cit., pp. 278-279.

(62) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 206.

El fundamento de la potestad financiera y en consecuencia de la tributaria, se encuentra en la soberanía del Estado, según las opiniones de De la Garza, Flores Zavala, Rodríguez Lobato, Sainz de Bujanda y Valdés Villarreal. Este último afirma lo siguiente:

"La potestad de establecer contribuciones se confiere en virtud de la soberanía, como una de las derivaciones, con el carácter de instrumento para cuidar y robustecer la misma soberanía, como realidad histórica, frente a otros Estados y entre los propios habitantes del país.

"Con la soberanía, la potestad comparte de cierto modo las características del poder supremo, en lo económico, inalienable, en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados; y solamente limitado en su eficiencia por la realidad de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley, y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de funciones o competencias de la autoridad." (63)

Bielsa combate el criterio mencionado y considera que "... la soberanía es política antes que jurídica y corresponde a la idea de Estado como entidad de Derecho Internacional; por otra parte, la soberanía es una e indivisible y pertenece a la Nación misma, esto es, al pueblo y no se refleja en las actividades del Estado sino en la Constitución. A su juicio, dentro

(63) Valdés V., M., Op. cit., p. 34.

de su jurisdicción o ámbito territorial, el Estado no debe ni tiene por qué invocar su soberanía: le basta su poder de imperio, que ejerce por los tres poderes que forman su gobierno... " (64)

En mi opinión, efectivamente la soberanía es política, pero no ajena ni anterior al Derecho que le da forma y la explica.

En México la soberanía se ha entendido como característica esencial del Estado, que consiste en la facultad de organizarse políticamente, - dar órdenes y hacerse obedecer en el interior, y en el orden internacional afirmar su independencia respecto de otros Estados; o en términos más - simples, la soberanía supone la existencia de un poder que no está sujeto a otro.

La soberanía, por disposición contenida en el artículo 39 constitucional, corresponde originariamente al pueblo, única fuente de poder. Y según lo previsto en el artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía a través de los órganos de gobierno, a los que confiere un cúmulo de atribuciones entre las cuales se encuentran de manera principalísima la potestad financiera y en consecuencia la tributaria.

Por lo anterior, se puede concluir válidamente que en nuestro país la potestad tributaria como poder otorgado a los órganos de gobierno tiene su fundamento en la soberanía nacional.

En cuanto a su forma, por disposición del Artículo 31, fracción

(64) Citado por Giuliani F., C., Op. cit., p. 270.

IV, relacionado íntimamente con la garantía prevista en el artículo 14, segundo párrafo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria sólo puede expresarse mediante una ley de carácter general, abstracto e impersonal.

Dada la división de poderes, el paso fundamental de crear contribuciones es facultad exclusiva del Poder Legislativo; el Ejecutivo, como titular de la administración pública, tiene facultades para iniciar, sancionar, promulgar, publicar, reglamentar y, por sí o mediante sus dependencias, aplicar la ley tributaria, y el Poder Judicial tiene a su cargo interpretar y aplicar la ley en casos concretos de conflictos de intereses, que pueden surgir entre los sujetos activo y pasivo de la relación jurídica tributaria, o entre los órganos de gobierno de los diferentes niveles de organización política; si la controversia se da entre la Federación y alguno de los Estados miembros, corresponde su resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si surge entre el Estado miembro y alguno de los Municipios que lo integren, el conflicto se resolverá por el Tribunal Superior de Justicia o la Legislatura Local, según lo disponga la Constitución particular de cada Estado.

La ley tributaria debe contener dos tipos de preceptos: "...unos de carácter declarativo, que son los que se refieren a los elementos esenciales del tributo, y otros de carácter ejecutivo, que son los que impelen al contribuyente a actuar en determinado sentido".⁽⁶⁵⁾ Sobre el particular

(65) Rodríguez L., R., Op. cit., p. 25.

y refiriéndose al caso específico de los impuestos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece - que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia - obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida". Séptima Época, Volúmenes - 91-96, Primera Parte, pág. 90, Amparo en revisión - 5332/75, Blanca Meyerberg de González, 31 de agosto de 1976, unanimidad de quince votos.

Por lo que corresponde al ejercicio de la potestad tributaria, De la Garza opina que se manifiesta en el momento en que el Estado, actuando soberanamente y de manera general, "...determina cuáles son esos hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones".⁽⁶⁶⁾ De modo que para este autor la potestad tributaria se manifiesta cuando el

(66) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 204.

Poder Legislativo Federal o Local expide las leyes que determinan las situaciones de hecho generadoras de la obligación de pagar contribuciones, es decir, cuando se expiden las leyes reglamentarias de cada tributo y cuando cada año, en virtud de la Ley de Ingresos, se señala cuáles contribuciones estarán vigentes para el año fiscal inmediato posterior.

Valdés Villarreal⁽⁶⁷⁾ concede mayor amplitud al concepto y considera que el ejercicio de la potestad tributaria no se agota en el acto legislativo de establecer contribuciones; va más adelante e involucra los actos de reglamentación de la ley, recaudación de contribuciones, interpretación y aplicación de los recursos obtenidos para satisfacer los gastos públicos de la Federación, los Estados y los Municipios. Como se aprecia, para este autor el ejercicio de la potestad tributaria también comprende el ejercicio de la capacidad tributaria de que hablan Hensel, Giuliani Fonrouge y De la Garza. Del estudio citado, interpreto que la potestad tributaria se ejerce de la siguiente forma:

A. Por el Poder Legislativo Federal o Estatal, cuando establecen las contribuciones mediante una ley: el segundo de ellos tiene la facultad de incrementar las contribuciones que como mínimo corresponden al Municipio por disposición contenida en la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Por el Presidente de la República, el Gobernador del Estado -

(67) Valdés, V., M., Op. cit., pp. 35-38.

miembro, o el Ayuntamiento Municipal, cuando en ejercicio de la facultad reglamentaria⁽⁶⁸⁾ facilitan, reglamentando en pormenor, la manera en que deberá aplicarse la ley tributaria federal, estatal o municipal respectivamente.

C. Por las dependencias de la administración pública (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería del Estado miembro y Tesorería Municipal), cuando aplican la ley tributaria en los casos concretos, incluso coactivamente.

D. "Por el Poder Judicial cuando interpreta como juez último la ley... y como juez constitucional protege a los particulares por contribuciones que violen garantías individuales o vulneren la soberanía de los Estados o de la Federación".

E. Por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y los Ayuntamientos Municipales, cuando deciden mediante sus respectivos presupuestos de egresos, el destino de las contribuciones.

Y a manera de conclusión, el autor comentado refiere textualmente:

"...la potestad se confiere a los entes constitucionales

(68) "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter (general) abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". Fraga, - Gabino, Op. cit., p. 104.

fundamentales que gobiernan la convivencia nacional, regional y urbana, (69) de modo que al organismo social en su propia dimensión humana y territorial, y según la idea democrática, republicana y federal, le corresponde un atributo jurídico en el cuerpo de sus autoridades, con el fin de que les sea factible cumplir con sus funciones". (70)

De lo descrito en este tema, puedo concluir que la potestad tributaria es la facultad del Estado por la cual puede imponer a los particulares la obligación de contribuir con una parte de su riqueza al financiamiento de los gastos públicos. Esta potestad, como derivación de la financiera, que es más amplia porque se refiere a los tres momentos en que se desarrollan las finanzas públicas, tiene su fundamento en la soberanía, porque en México todo poder público debe surgir del pueblo, que es el titular de esa voluntad suprema.

El ejercicio de la potestad tributaria corresponde en principio y como requisito sine qua non al Poder Legislativo, pues las contribuciones -para que existan válidamente- deben señalarse mediante una ley que contenga los elementos esenciales de cada tributo, como pueden ser el sujeto pasivo, objeto, base, tasa y términos de pago.

La facultad de ejercer en el plano material la potestad tributaria

(69) El autor debió emplear simplemente el adjetivo municipal, pues en nuestro país la mayoría de los Municipios son preponderantemente rurales.

(70) Valdés V., M., Op. cit., p. 39

(a la que Hensel denomina competencia tributaria) corresponde a los titulares de la administración pública federal, estatal y municipal, porque es su deber facilitar la exacta observancia de la ley mediante un reglamento y, a través de sus dependencias, efectuar la recaudación. En este sentido, también su ejercicio pertenece al Poder Judicial como intérprete de la ley tributaria y juzgador de los casos concretos de pugna de intereses.

Pero no comparto la última idea de Valdés Villarreal expresada en el sentido de que la potestad tributaria también se ejerce cuando los órganos de gobierno "...deciden el presupuesto de egresos a gastos" (*ibídem*, p. 37). Me opongo porque la potestad tributaria se refiere y se ejerce exclusivamente cuando el Estado, a través de sus respectivos órganos gubernamentales, establece y recauda los ingresos públicos que tienen su fundamento en los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII de la Constitución Política Federal y sus correlativos de las Constituciones particulares de los Estados, a los que se han denominado tributos o contribuciones. Parece que el autor confunde el género, que es la potestad financiera, con la especie, que es la tributaria.

Cabe insistir en este punto que la potestad financiera es el poder o facultad del Estado: Federación, entidades federativas y Municipios, que se ejerce por el gobierno para dirigir y desarrollar en el plano material las finanzas públicas en sus tres etapas, a saber: a) Determinación y obtención de recursos en dinero o en especie; b) Administración de los recursos obtenidos y de los bienes patrimoniales, y c) Erogación de los medios

disponibles para expensar el gasto público. La potestad tributaria, en cambio, sólo se refiere a la determinación y recaudación de los ingresos denominados contribuciones, que si bien es cierto son los principales, también lo es que no son la única fuente de que dispone el Estado para obtener recursos.

2.3. La potestad tributaria en los Estados Unidos Mexicanos

El Estado es el único y exclusivo titular de la potestad tributaria y la ejerce por conducto de los diversos órganos de gobierno.

Conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 31 fracción IV, 40, 73 fracciones VII y XXIX, 115 fracción IV y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen facultad de exigir contribuciones la Federación, los Estados miembros y los Municipios.

Sin embargo, la potestad tributaria entendida como facultad de establecer, mediante una ley, impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, sólo puede ejercerse por los gobiernos de la Federación y de las entidades federativas, pues el Municipio carece de órgano formalmente legislativo, y es la Legislatura Local la encargada de normar las contribuciones que como mínimo le concede la fracción IV del Artículo 115 constitucional y en su caso incrementarlas.

El sistema tributario establecido constitucionalmente, se fundamenta en los rasgos de autonomía que deben respetarse a los diversos niveles de organización política y reconoce a los gobiernos de la Federación y

de los Estados miembros plenas facultades para crear las contribuciones necesarias para financiar sus gastos, sin más limitaciones que las derivadas de las garantías de los gobernados y de la propia organización política.

Esta situación de independencia legislativa entre la Federación y Estados miembros en el ejercicio de la potestad tributaria, ha permitido la concurrencia en la mayoría de las fuentes económicas susceptibles de gravamen. En otros países de régimen federal se ha pretendido evitar la concurrencia señalando a cada nivel de gobierno las materias que pueden gravar, como es el caso de la Constitución de La India de 1950 que "...reparte rigurosamente las fuentes entre el Estado Federal y los Estados Federados, pero al mismo tiempo faculta a aquél a aplicar tributos sobre materias no enumeradas como exclusivas de sus partes constitutivas..." (71) o bien, "...señalando límites para uno de los niveles de gobierno, generalmente el federal, dejando a otro aplicar todos los impuestos no reservados expresamente a aquél..." (72) como la Constitución suiza de 1874, que ha autorizado a los cantones para aplicar cualquier tributo, excepto los escasos gravámenes atribuidos expresamente a la Federación.

(71) Chapoy Bonifaz, Dolores B., "Evolución del Federalismo Fiscal en México". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXI, No. 61, p. 120. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, Enero-Abril, 1988.

(72) Ibidem

2.3.1. Federal

El gobierno federal, por conducto del Congreso de la Unión, tiene potestad tributaria plena, en el sentido de que puede establecer contribuciones sobre cualquiera de las fuentes económicas susceptibles de ser gravadas. El fundamento de ello se encuentra en el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política, que dice a la letra:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

El mismo artículo, en su fracción XXIX, establece las materias que exclusivamente pueden ser gravadas por el Congreso de la Unión, no aceptándose que las Legislaturas de los Estados miembros, para éstos o para los Municipios, fijen tributos sobre ellas. Esta fracción señala textualmente:

"XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.

- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de energía eléctrica.

Esta fracción fue incluida en el texto constitucional por decreto publicado el 24 de octubre de 1942 e inició su vigencia el 1^o de noviembre del mismo año. Inicialmente dio lugar a que se interpretara en el sentido de que las materias descritas venían a limitar la potestad tributaria del Gobierno Federal, es decir, que el Congreso de la Unión únicamente podría establecer contribuciones sobre esas fuentes sin posibilidad de ampliarlas: incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación indebidamente llegó a resolver lo siguiente:

"CEMENTO, IMPUESTOS A LA VENTA DE. Aun cuando de acuerdo con la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, el Congreso está facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, esta facultad no es ilimitada, sino que se condiciona a lo establecido por la fracción XXIX del mismo artículo 73, en la que se precisa sobre qué materias se impondrán estas contribuciones... El gravamen sobre la venta de que se trata no es sino una contribución sobre la venta del cemento, materia que no está entre las que pueden ser motivo de contribuciones, señaladas limitativamente por la fracción XXIX... Por último, si la fracción XXX del mismo precepto concede al Congreso la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades a que ese artículo se refiere, esto significa que el Congreso, cuando incluya en la fracción XXIX lo relativo a cemento, podrá legalmente expedir todas las leyes necesarias para hacer efectiva la facultad de establecer contribuciones sobre lo que se relacione con el cemento, pero no antes.

Consecuentemente es de concluirse en el sentido de que el citado precepto que delimita las facultades -- del Congreso de la Unión, no le confiere a éste en la fracción XXIX la de establecer contribuciones sobre el cemento. . . " Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CXXIX, p. 709, amparo en revisión 4856/55, Cooperativa Manufacturera de Cemento Portland "La Cruz Azul", S. C. L., 10 de septiembre de 1956, unanimidad de 4 votos. (73)

Este criterio es erróneo, pues debe interpretarse que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer cuantas contribuciones sean necesarias a efecto de financiar el presupuesto de egresos, como lo previene la fracción VII del mismo artículo 73; si la fracción XXIX enuncia determinadas materias, es porque ellas son exclusivas del Gobierno Federal y los Estados miembros por conducto de sus Legislaturas, para sí o para los Municipios, deben evitar establecer tributos sobre esas fuentes. Flores Zavala opina que la Federación no puede verse limitada en su poder tributario, porque para ello hubiera sido necesario modificar la fracción VII del mismo artículo 73 y la IV del 74, "... mientras estos preceptos subsistan habrá que reconocer la facultad ilimitada de la Federación para establecer los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto. . . La fracción XXIX del artículo 73 sólo significa que esos gravámenes son exclusivos del Poder Federal y que no puede admitirse la concurrencia de los Estados". (74)

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha -

(73) Esta ejecutoria contradujo la jurisprudencia de la Suprema Corte, contenida en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1954, tesis 557, p. 1026 que adelante transcribo.

(74) Flores Zavala, E., Op. cit. p. 367.

establecido jurisprudencia en que reconoce a la Federación potestad tributaria ilimitada, como se aprecia de la siguiente transcripción:

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)". Se citan cinco casos precedentes en el mismo sentido. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1954, Quinta Epoca, Tesis Jurisprudencial 557, p. 1026.

La Suprema Corte de Justicia ha reiterado este criterio, lo repite en sus ejecutorias e incluso lo amplía para evitar dudas sobre el carácter ilimitado de la potestad tributaria federal. Tal es el caso de la jurisprudencia que transcribo en lo conducente:

"AUTOMOVILES, LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA Y USO DE. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION... (En esta parte de la tesis se transcribe textualmente la jurisprudencia 557 que arriba he anotado, y continúa diciendo)... Los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII, de la Constitución Federal de la República, establece la facultad general por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente... por otra parte, la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución

Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones". Se citan cinco casos precedentes en el mismo sentido. - Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Séptima Época, Primera Parte, Pleno, tesis 21, p. 65.

En materia agraria la Federación también tiene potestad tributaria exclusiva en el sentido de que únicamente el Congreso de la Unión puede determinar el régimen fiscal a que están sujetos los núcleos de población ejidal y comunal. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

"AGRARIO, FACULTAD LEGISLATIVA PRIVATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA MATERIA, INCLUSIVE EN EL ASPECTO FISCAL. El análisis de las diversas fracciones del artículo 27 constitucional, sobre todo la fracción XI, lleva a la conclusión de que es facultad privativa del Congreso de la Unión legislar exclusivamente en lo concerniente a la materia agraria y esta facultad de que goza el Congreso de la Unión en materia agraria encuentra su complemento en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que atribuye al Poder Legislativo la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Dentro de este orden de ideas, puede convenirse que la facultad de legislar en materia agraria forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal..." - Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen XLIII, Primera Parte, p. 82, amparo en revisión 8956/65. J.J. Bermúdez Tavares, 25 de julio de 1972, unanimidad de veinte votos.

Por otra parte, la fracción X del artículo 73 preceptúa que -
el Congreso Federal tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123".

Considera Flores Zavala que este precepto otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer tributos porque éstos -
"...sólo pueden establecerse por medio de leyes y, si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional".⁽⁷⁵⁾ Por el contrario, Francisco De la Garza opina que esta fracción "...no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o la reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión".⁽⁷⁶⁾

Para dilucidar esta diferencia de opiniones, considero pertinente tomar por separado las materias señaladas en la fracción transcrita y - hacer un somero análisis comparativo con otros preceptos constitucionales y con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

(75) Ibíd., p. 368.

(76) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 225.

A. Hidrocarburos y Minería. - El gobierno federal tiene potestad exclusiva para gravar estas fuentes de la riqueza, porque son bienes - del dominio directo de la Nación, según mandato contenido en el artículo 27 constitucional.

Considero, no obstante, que el fundamento de esta potestad tributaria exclusiva no se encuentra en la fracción X del artículo 73, sino en el apartado 2º de la fracción XXIX del mismo numeral, que otorga facultades al Congreso Federal, para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27", que precisamente se refieren a estas materias, entre otras.

Opino, con De la Garza, que la fracción X establece la facultad del Congreso para legislar en el aspecto sustantivo y la XXIX en el tributario.

B. Industria Cinematográfica. - El proceso de producción de cintas cinematográficas sólo puede gravarse por el Congreso Federal. Sin embargo, cuando el material producido se comercializa mediante su exhibición al público, las Legislaturas de los Estados miembros gozan de la potestad de establecer tributos sobre esos actos, como es el caso del impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos previsto en favor de la hacienda pública municipal.

Sobre el tema, e invocando el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la ejecutoria de fecha 22 de abril de -

1969, emitida en el Amparo de Revisión N° 3610/50, promovido por Inversiones Reforma, S. A., que se puede leer en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Vol. IV, Primera Parte, pp. 36-37, Francisco de la Garza resume lo siguiente:

"Cuando la Federación se reservó privativamente la facultad de legislar sobre la industria cinematográfica, lisa y llanamente, se pretendió regular la actividad relacionada con la producción fílmica, pues por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre. Con dicha definición, la S. C. J. N. sostuvo que un impuesto decretado por el Estado de Coahuila sobre espectáculos públicos no invadía el poder tributario exclusivo de la Federación, pues dijo que no se está legislando sobre industria cinematográfica, sino se están estableciendo ciertas contribuciones sobre materia de espectáculos públicos, para lo cual tiene facultades el Congreso Local, de acuerdo con el artículo 124 en relación con el 73 constitucional".(77)

C. Comercio. - El Congreso Federal tiene potestad tributaria exclusiva sobre el comercio internacional, por disposiciones contenidas en el Apartado 1° de la fracción XXIX del artículo 73 y en el 131 constitucionales; asimismo, tiene potestad exclusiva para gravar la circulación de mercancías, ya que el artículo 117 de la Constitución Política prohíbe a las Legislaturas de los Estados miembros establecer contribuciones alcabalarías, precepto que se relaciona con la fracción IX del artículo 73 que faculta al Congreso de la Unión para "impedir que en el comercio de Estado a

(77) Ibidem, p. 227.

Estado se establezcan restricciones".

Fuera de los casos anteriores, las Legislaturas de las entidades federativas gozan de la potestad de establecer contribuciones, locales o municipales, sobre el comercio. Así lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

"COMERCIO, LA FACULTAD TRIBUTARIA GENERAL SOBRE TAL MATERIA NO ES PRIVATIVA DE LA FEDERACION, SINO QUE TAMBIEN CORRESPONDE A LOS ESTADOS... La atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución Federal de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados..."

Semanario Judicial de la Federación, Séptima - Época, Vol. 68, Primera Parte, p. 19, Amparo en revisión 9774/68, Mariscos Tropicales, S.A., Congeladora Unión, S. A. y coagraviados, 27 de agosto de 1974, unanimidad de 17 votos.

D. Juegos con Apuesta y Sorteos. - La Federación carece de potestad tributaria exclusiva sobre estas materias, aunque sí concurrente con los Estados y Municipios. Las leyes de ingresos de los Municipios y las de Hacienda aprobadas por las Legislaturas de los Estados, previenen que la hacienda de ese nivel de organización política se integre, entre otros

ingresos, con los provenientes de impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos con apuesta.

De lo anterior se confirma que la fracción X del artículo 73 sólo concede al Congreso de la Unión facultades para legislar en el aspecto sustantivo sobre estas materias, pero ello no significa que sólo la Federación pueda gravarlas.

E. Servicios de Banca y Crédito. - El Congreso Federal tiene - potestad exclusiva para establecer contribuciones sobre las actividades desarrolladas con motivo de los servicios a cargo de las sociedades nacionales de crédito. Considero como fundamento constitucional de esta potestad tributaria los apartados 3º y 4º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que respectivamente conceden facultades al Congreso para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y servicios públicos - explotados directamente por la Federación; disposiciones relacionadas íntimamente con el artículo 28 que en su párrafo 5º previene:

"...Este servicio será prestado exclusivamente - por el Estado a través de las instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Opino que la fracción X del artículo 73 sólo previene la facultad del Congreso para legislar esta materia en su aspecto sustantivo. Si se pensara de otra forma, entonces no tendría razón de existir la fracción -

XXIX que se refiere al aspecto tributario.

F. Energía Eléctrica y Nuclear. - El gobierno federal tiene potestad tributaria exclusiva sobre estas materias porque son bienes del dominio directo de la Nación, según las disposiciones contenidas en los párrafos sexto in fine y séptimo del artículo 27 constitucional que a la letra indican:

"...Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación - aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos..."

Sobre el régimen tributario de la materia de energía eléctrica, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido:

"...el Congreso de la Unión es el único capacitado para legislar en toda la República en materia de energía eléctrica y para establecer contribuciones sobre el consumo de dicha energía; los Estados no podrán gravar estas actividades, y si lo hacen, invaden la esfera de acción de los Poderes Federales." Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, T. CXI, p. 994, Amparo en Revisión 5351/51, The National Trust Co. Ltd. y coagraviados, 9 de febrero de 1952.

G. Trabajo. - La fracción X del artículo 73 constitucional únicamente faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, de donde se deduce que las Legislaturas Locales -

pueden fijar contribuciones sobre los productos del trabajo, así lo indica la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

"IMPUESTO SOBRE REMUNERACION DEL TRABAJO PERSONAL. NO ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO NUMERO 200 DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE SINALOA QUE LO ESTABLECE EN LA LEY DE HACIENDA. Los artículos 73, fracción X, y 123 constitucionales reservan a la Federación el poder de legislar sobre las relaciones obrero-patronales, y sobre las existentes entre el Estado (Federal) y sus empleados, pormenorizando y desarrollando las bases rectoras establecidas en el último precepto citado, pero no le reserva poder tributario sobre las percepciones de los trabajadores y empleados que es materia impositiva concurrente: de la Federación, por efecto de los artículos 65, 73, fracción VII y 31, fracción IV, constitucionales, y de los Estados por disposición de este último artículo y del 124, también constitucional; en consecuencia, al establecer la Legislatura de Sinaloa el gravamen de referencia, no invadió la esfera de poder reservada a la Federación..." Se citan cinco precedentes en el mismo sentido. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte, Pleno, Tesis 53, p. 125.

De los anteriores incisos es posible concluir que el Congreso Federal, por mandato contenido en la fracción VII del artículo 73 constitucional, tiene plena potestad para establecer las contribuciones para satisfacer el gasto público, además de existir materias que le son exclusivas: las precisadas en la fracción XXIX del mismo numeral, núcleos de población agraria (artículo 27), producción cinematográfica, circulación de mercancías nacionales y extranjeras (artículos 73-IX, 117-IV a VII y 131), -

energía eléctrica y nuclear y en general sobre los bienes que son del dominio exclusivo de la Nación (artículo 27).

Como abundaré adelante, los límites de la potestad tributaria federal los señala la Constitución y se desprenden de los derechos fundamentales de los gobernados y de la forma de organización política; en este último caso cabe destacar el mandato contenido en la fracción IV del artículo 115, que prohíbe al Congreso Federal emitir leyes que tiendan a limitar la facultad de las Legislaturas Locales para establecer en favor de la hacienda municipal las contribuciones, "incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, -traslación, mejora, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles... y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales".

2.3.2. Local

Como regla general, en virtud del sistema constitucional que permite la concurrencia tributaria en la mayoría de las fuentes, las Legislaturas de los Estados miembros pueden establecer las contribuciones necesarias para satisfacer el presupuesto de egresos; sin embargo, la Constitución Política Federal señala ciertas limitaciones y prohibiciones a esta potestad tributaria.

Las Legislaturas de los Estados están impedidas para gravar las materias exclusivas de la Federación; tampoco pueden los gobiernos de

los Estados establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones exclusivas de la hacienda pública municipal, que se precisan en la fracción IV del artículo 115. Otras prohibiciones se encuentran en las fracciones IV a VII del artículo 117, en relación con el 131, que a la letra señala:

"ARTICULO 117. - Los Estados no pueden en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera la inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o, ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

"ARTICULO 131. - Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia..."

Dentro del mismo artículo 117, la fracción IX determina que las entidades federativas tampoco pueden gravar la producción, almacena-

miento o venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que autorice el Congreso Federal; en este caso, afirma Flores Zavala, "...se está reconociendo que el derecho de gravar esta fuente corresponde a los Estados, sólo que no pueden hacerlo a su arbitrio, sino sobre las bases y cuotas que fije el Congreso de la Unión, quien tendrá la obligación de señalarlas. Si el Constituyente hubiera querido que quedara a discreción del Congreso de la Unión autorizar a los Estados para establecer este gravamen, lo hubiera incluido en la fracción I del artículo 118 de la Constitución, pero al hacerlo en la forma en que lo hizo, significa que pretendió sólo lograr uniformidad en las cuotas y en la forma de cubrirlo..."⁽⁷⁸⁾

Observación adecuada, pues el artículo indica que se trata del tabaco en rama y no debe confundirse con los tabacos labrados, es decir, procesados para el consumo, que es materia exclusiva de la Federación como hice notar al transcribir la fracción XXIX del artículo 73.

Finalmente, la fracción I del artículo 118, preceptúa que las Legislaturas de los Estados miembros "tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones". Sobre el particular puedo decir con De la Garza, que este precepto está en desuso en lo referente a los derechos de tonelaje, y por lo que toca a las contribuciones sobre la importación y exportación de mercancías, se encuentra en contradicción inadecuada con el Apartado 1º de la fracción XXIX del artículo 73 que establece la facultad exclusiva del

(78) Flores Z., E., Op. cit., p. 366.

Congreso Federal para imponer contribuciones sobre el comercio exterior, y con el artículo 131 que atribuye privativamente a la Federación la facultad de gravar mercancías que se importen o se exporten o que circulen por el territorio nacional; en consecuencia -afirma el autor citado-, "...si es facultad privativa, según el artículo 131, los Estados, ni aun con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Estimamos que la fracción I del artículo 118 es un residuo de la Constitución de 1857 que por obvio se copió al redactarse la de 1917 y que en sus sucesivas reformas posteriores se ha olvidado derogar expresamente".⁽⁷⁹⁾

2.3.3. Municipal

Según describí en el Capítulo Primero, el tema relativo a las finanzas municipales fue el que mayor polémica despertó cuando los constituyentes de 1916-1917 discutieron el contenido del artículo 115. A pesar del interés mostrado, no llegaron a ponerse de acuerdo en aspectos de suma trascendencia como son las fuentes de ingresos, el presupuesto en su doble función -ingresos y egresos-, su proyección, aprobación, ejercicio y reglamentación, y en fin, las atribuciones financieras y en especial las tributarias que como mínimo debían corresponder a los miembros del Ayuntamiento.

(79) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 237.

Probablemente la falta de acuerdo se debió al cansancio de los autores de la Constitución, provocado por las varias semanas de sesiones que llegaban a prolongarse hasta las primeras horas de la madrugada, o tal vez porque se encontraban a escasos cinco días del término perentorio que se habían fijado para la promulgación de la Carta Suprema. Cualquiera que haya sido la causa, finalmente se aprobó el proyecto presentado por el diputado Gerzayn Ugarte en la madrugada del 30 de enero de 1917, cuyo contenido no convenció plenamente, pero estuvo en vigor por más de sesenta y cinco años y a la letra dictaba:

"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 sus necesidades".

Este precepto dejó siempre espacio a la crítica; a lo largo de su vigencia fueron recordadas en diversos foros las palabras del diputado constituyente Heriberto Jara en el sentido de que "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada". Por ejemplo Flores Zavala comenta que en la Tercera Convención Nacional Fiscal, celebrada del 11 al 28 de noviembre de 1947, se concluyó -en calidad de recomendación para el Gobierno- que era "... indispensable proveer a los Municipios de los recursos necesarios para que estuvieran en la posibilidad de cumplir con las atribuciones que les corresponden; que la hacienda municipal debe formarse, esencialmente, con el producto de los impuestos - sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de

los servicios públicos a su cuidado; e integrarse con las participaciones en los impuestos federales y estatales".⁽⁸⁰⁾ Pero ésta y otras proposiciones en el mismo sentido, no tuvieron el éxito deseado sino hasta el año de 1982 en que se inició el proceso de reforma municipal.

La fracción II arriba transcrita fue objeto de interpretaciones limitadas, provocando que en la práctica gubernativa se ejerciera un centralismo, que si bien es cierto en una época "...logró multiplicar la riqueza nacional, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo nacional y - crear centros productivos modernos, llegó el momento en que se convirtió en un obstáculo para el crecimiento de la Nación", según lo señaló el - entonces presidente de la República Miguel De La Madrid Hurtado, al presentar la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 6 de diciembre de 1982.

Para concretar esta reforma -afirmó De La Madrid- fue necesario "...considerar las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda

(80) Flores Z., E., Op. cit., p. 386.

capacidad económica". (81)

El nuevo artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, consigna los principios comunes como reglas básicas para todos los Municipios del país. En congruencia con el principio de los regímenes interiores de los Estados miembros, se dejó la reglamentación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, culturales y económicas propias de cada región.

En el aspecto financiero la reforma marcó la pauta para enfrentar el problema de la hacienda pública y potestad del Municipio, buscando el mejoramiento económico y la autonomía en las decisiones, mediante el establecimiento de bases generales sobre las que deben sustentarse las facultades tributarias y la integración, administración y aplicación de los recursos para satisfacer el gasto público. La hacienda municipal se encuentra regulada principalmente en la fracción IV del artículo 115 que a la letra consigna:

"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 Legislatu ras establezcan a su favor, y en todo caso:

(81) De La Madrid, H., Miguel., Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 8 y 9.

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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."

Las disposiciones contenidas en la fracción otorgan al Municipio potestad financiera, dando a su gobierno plenas atribuciones para recaudar los fondos que deben integrar su hacienda, entre los que destacan los

ingresos tributarios, los rendimientos de sus bienes, los empréstitos y las participaciones en los rendimientos de contribuciones federales (y estatales por disposición de las Constituciones particulares de los Estados miembros): se otorgan al Ayuntamiento amplias facultades para administrar lo recaudado y los bienes patrimoniales con autonomía respecto de los gobiernos federal y local; finalmente, se le faculta para disponer libremente, por medio del presupuesto de egresos, el destino de los fondos para satisfacer el gasto público.

Esta potestad se encuentra limitada en tanto el gobierno no puede fijar contribuciones. Esto se explica en razón del principio constitucional contenido en la fracción IV del artículo 31, en virtud del cual todo tributo debe establecerse mediante ley y el Municipio carece de órgano formalmente legislativo; principio que se reitera en la fracción anteriormente transcrita al disponer que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

Tomando como punto de referencia esta limitación, una parte de la doctrina afirma que el Municipio carece de potestad tributaria; tal es el caso de Francisco De la Garza, quien textualmente manifiesta:

"La reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado..."⁽⁸²⁾

(82) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 238.

De idéntica forma se manifiesta la municipalista Rendón Huerta al señalar textualmente:

"El Municipio carece de poder tributario, tanto originario como derivado, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo en estricto sentido, dado que el Ayuntamiento como órgano materialmente legislador se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias..." (83)

Considero que estos respetables tratadistas omiten explicar la potestad tributaria en su real dimensión. En efecto, si la palabra potestad en su sentido gramatical y de Derecho Público se ha entendido como el conjunto de atribuciones conferidas a un órgano de gobierno para la realización de las funciones que tiene encomendadas, y si por la voz adjetiva tributaria se ha entendido lo relacionado con los impuestos, derechos o ta ras y contribuciones especiales, su determinación mediante ley, su regla mentación con el objeto de facilitar su exacta observancia en la esfera administrativa y su recaudación incluso coactiva, entonces es posible concluir que el gobierno municipal sí tiene potestad tributaria, aunque restrin gida porque no puede señalar contribuciones al carecer de facultades formalmente legislativas.

Otra parte de la doctrina opina en este último sentido. Para Cruz Gómez, la Federación y las entidades federativas "... tienen potestad tribu-

(83) Rendón Huerta B., T., Op. cit., p. 268.

taria plena, pues dentro de los límites constitucionales pueden darse sus propios tributos, y los Municipios tienen potestad tributaria restringida, - pues no pueden establecer contribuciones sino sólo administrar libremente su hacienda, señalada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, y ejercer en general las atribuciones derivadas de la reforma a dicho precepto". (84) En el mismo sentido se manifiestan los autores Flores Zavala y Valdés Villarreal, como se desprende de las ideas que sobre el particular he resumido en páginas anteriores.

Sobre la potestad tributaria del Municipio en la Argentina, que bien puede compararse válidamente con el caso del Municipio en México, en razón de la similitud existente en sus respectivos ámbitos de desarrollo histórico, sociológico y jurídico, Giuliani Fonrouge manifiesta:

"En nuestro régimen institucional, no se concibe el Estado sin - el gobierno federal, las provincias y los municipios. . . , dotados todos de atributo originario del poder de aplicar contribuciones. Solamente podría aceptarse una diferencia de magnitud y no de categoría: disponiendo las - provincias de un poder amplio. . . y los municipios de poderes restringidos a sus respectivas funciones, pero siempre de carácter originario o - inherente a sus funciones de gobierno, ya que sin ellas no podían existir como entidades estatales. Las leyes orgánicas para los municipios, no -

(84) Cruz Gómez, Javier, "Financiamiento del gasto público estatal y municipal". En Financiamiento del gasto público, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., p. 16. Editorial Trillas. México, 1988.

importan conferir o delegar facultades impositivas... sino reglamentación de las facultades reconocidas a aquéllos en los textos constitucionales". (85)

De lo anotado en este tema y en base a las conclusiones que establecí en el inciso 2.2. de este Capítulo, puedo afirmar que el gobierno municipal tiene potestad tributaria y debe ejercerla de la siguiente forma:

A. No obstante la limitación que existe para establecer contribuciones, está facultado y debe ser parte activa del proceso legislativo. Las Constituciones particulares de los Estados miembros atribuyen a los Ayuntamientos el poder de iniciar leyes ante la Legislatura.

Sobre este punto, Roberto Hoyo ha señalado lo siguiente: "Puede preverse que durante algún tiempo, por la fuerza de la costumbre y por la inexperiencia municipal, las iniciativas de leyes de ingresos de los Ayuntamientos las seguirán presentando los gobernadores; pero cabe la prometedora posibilidad de que en un futuro más o menos cercano tales iniciativas las presenten los propios Ayuntamientos interesados". (86)

Poco viable me parece la idea anterior, pues sería impráctico - que cada Municipio, de manera independiente a los demás, presentara su iniciativa de Ley de Ingresos. Ello acarrearía que la Legislatura Local - agotara todo su tiempo en discutir y aprobar las iniciativas de ingresos de

(85) Giuliani F., C., Op. cit., p. 278.

(86) Hoyo D'Addona, Roberto, "La hacienda pública municipal". En Revista de Estudios Municipales N° 1, p. 14. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, Enero-Febrero, 1985.

cada Municipio en particular, teniéndose que olvidar del ejercicio de sus demás atribuciones. Por ejemplo, si los Municipios del Estado de Oaxaca presentaran por separado sus respectivas iniciativas anuales de ingresos, simplemente la Legislatura carecería de tiempo suficiente para discutir y aprobar las 570 leyes correspondientes.

Con un sentido práctico, la legislación prevé que el Tesorero Municipal elabore el anteproyecto de ingresos para el año siguiente, éste se presenta al Ayuntamiento para que lo discuta en sesión de Cabildo y lo convierta en el proyecto que se remitirá al gobernador del Estado, quien reunirá en un solo documento las propuestas recibidas a efecto de integrar una sola iniciativa que, discutida y aprobada por la Legislatura de la entidad, será la Ley de Ingresos de los Municipios.

B. El Ayuntamiento ejerce potestad tributaria cuando reglamenta en pormenor las leyes emanadas de la Legislatura Local.

El Reglamento es el instrumento jurídico que establece específicamente la forma en que autoridades y particulares deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contenidas en las leyes.

Esta facultad está prevista en la fracción II del artículo 115 constitucional, que a la letra indica:

"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 respectivas jurisdicciones".

C. La potestad tributaria se ejerce también cuando el Ayuntamiento o la dependencia encargada del ramo de la hacienda, aplican las leyes tributarias en los casos concretos, incluso coactivamente.

D. También considero que el Ayuntamiento, normalmente por conducto del Síndico, ejerce esta potestad cuando en uso de las funciones materialmente jurisdiccionales, conoce y dirime los recursos administrativos que promueven los particulares en contra de las resoluciones emitidas por la Tesorería municipal con motivo de las obligaciones tributarias.

2.4. Límites constitucionales a la potestad tributaria

La potestad tributaria en sus aspectos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, no debe ejercerse arbitrariamente, se encuentra limitada por los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos principios se dividen en dos grupos: a) Los derivados de la organización política del Estado, que establece la coexistencia de los niveles federal, estatal y municipal, fundándose en los rasgos de autonomía que deben respetarse a sus respectivos gobiernos, y b) Los derivados de las garantías individuales.

Por lo que corresponde al Municipio, los principios constitucionales se manifiestan:

a) Sometiendo a las Legislaturas de los Estados miembros para que establezcan los tributos municipales en ley, de acuerdo con el régimen

del sistema federal tributario que expliqué en páginas anteriores.

b) Limitando al Ayuntamiento municipal para que la ejecución de sus facultades tributarias se realice respetando las competencias de los gobiernos federal y estatales, y de manera inversa para que éstos respeten las competencias municipales.

c) Sometiendo a las Legislaturas de los Estados miembros y a los Ayuntamientos para que en el ejercicio de sus funciones tributarias respeten los derechos fundamentales de los gobernados.

La doctrina ha clasificado el estudio de los principios jurídicos de la tributación establecidos en la Constitución Política en los siguientes términos:

2.4.1. Legalidad

Por disposición del artículo 31, fracción IV, relacionada con el artículo 14, segundo párrafo in fine, los tributos únicamente pueden establecerse mediante una ley de carácter general, abstracto e impersonal.

La legalidad puede expresarse en el sentido de que nadie puede ser obligado al pago de un tributo si éste no se encuentra establecido en una ley.

En relación a este principio, Fraga dice que se puede entender "...desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en que se funda cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede ser también tomado en

su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material la norma que precede el acto individual, debe tener también los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de leyes". (87)

La ley tributaria debe señalar los elementos y supuestos de la obligación tributaria, tales como los hechos generadores, sujetos, objeto, cantidad de la prestación, procedimiento de determinación y época de pago, para que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades - exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y éste pueda en todo momento conocer la forma cierta de cumplir su obligación tributaria.

Este principio, en su aspecto formal, tiene por excepción el mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional que a la letra indica:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para -

(87) Citado por Rodríguez L., R., Op. cit., p. 33.

prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

"Esta facultad del Ejecutivo constituye, pues, una excepción al sistema de la división de poderes consagrados en la misma Constitución, y la facultad fue introducida por la reforma constitucional de diciembre de 1950 debido a poderosas razones de política económica que hicieron indispensable la misma para defender la economía nacional de las fluctuaciones de precios en el comercio exterior". (88)

2.4.2. Proporcionalidad y equidad

La misma fracción IV del artículo 31 constitucional establece - que los mexicanos deben contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene establecida jurisprudencia en el sentido de que el principio de proporcionalidad y equidad, aun cuando no se encuentre en la parte dogmática de la Constitución, debe considerarse garantía de los gobernados, "...por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso no puede negarse la protección federal". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte,

(88) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 269.

Pleno, Tesis 54, p. 127.

Considero que una adecuada interpretación de la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, necesariamente conduce a concluir - que estas excepciones son una sola garantía, la de justicia tributaria, y en este sentido las Legislaturas de los Estados miembros deben procurar, - dentro de las características propias de cada región, establecer las contribuciones municipales de tal forma que las mismas representen un igual sacrificio mínimo para los obligados a contribuir a los gastos.

En esta materia -afirma Flores Zavala- la justicia requiere de la realización de los principios de generalidad y uniformidad. La generalidad significa que todos los que tienen capacidad contributiva paguen contribuciones. "Sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado, y entonces debe interpretarse en - el sentido de que el impuesto debe gravar a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal... El Principio de uniformidad significa que los impuestos que integran un sistema impositivo deben gravar en tal forma, que representen para todos, los que deben contribuir a los gastos públicos, igual sacrificio mínimo; pero también se puede aplicar a una ley impositiva aislada, y entonces debe entenderse en el sentido de que todos aquellos cuya situación, generadora del crédito fiscal sea igual, sean tratados por igual..."⁽⁸⁹⁾

(89) Flores Z., E., Op. cit., p. 203.

En términos similares se expresan Rodríguez Lobato, Sánchez León y De la Garza; para el último de ellos la proporcionalidad y equidad es una garantía de justicia tributaria, materia en la cual impera la llamada justicia distributiva, que tiene por objeto directo los bienes que deben repartirse y por indirecto las cargas, entre ellas los tributos. "En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales. Tal postulado no puede cumplirse si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas de los ciudadanos. El sistema más adecuado para medir las capacidades contributivas es el de los impuestos directos, que por su naturaleza pueden ser progresivos..." (90)

2.4.3. Los tributos son para expensar el gasto público

Del precepto constitucional comentado se deduce que las contribuciones que se establezcan y recauden deben destinarse a satisfacer los gastos públicos de la Federación, los Estados y los Municipios.

Valdés Villarreal opina que un gasto, para que se considere público, es necesario que: "a) La asignación de fondos sea para expensar una atribución o competencia de la Federación, de los Estados o del Municipio; b) Quien haga el gasto sea la Administración Pública centralizada o descentralizada, o los Poderes de la Unión, de los Estados o del Municipio; c) Que se haga conforme a una autorización consignada en el presupuesto anual de

(90) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 272.

egresos... " (91)

La regla general es que los tributos recaudados por conducto de la Tesorería Municipal deben destinarse a los gastos generales, aunque por excepción pueden establecerse contribuciones para destinarse a un fin específico, por ejemplo para fomentar la educación en términos del artículo 3º constitucional; la Ley Suprema no prohíbe este supuesto, siempre que la erogación tenga el carácter de pública y con sobrada razón si redundan en beneficio de la comunidad municipal.

2.4.4. Prohibición de leyes privativas

Como garantía de igualdad, para que surja válidamente una ley, desde el punto de vista material, debe ser de carácter general, abstracto e impersonal. Las privativas no son auténticas leyes por ser personales y concretas, es decir, se refieren a personas individualmente determinadas, de tal forma que cualquiera otra que no sea de las señaladas, así realice los actos previstos en la hipótesis, no le será aplicable. Las leyes privativas están proscritas del régimen constitucional mexicano al disponer el artículo 13 que nadie puede ser juzgado por leyes privativas. Las leyes privativas han sido objeto del siguiente criterio jurisprudencial:

"LEYES PRIVATIVAS. Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstractas (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un -

(91) Valdés V., M., Op. cit., p. 34.

caso previo y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas). Una ley que carece de esos caracteres va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia..." Se citan cinco casos precedentes en el mismo sentido. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte, Pleno, Tesis 76, p. 183.

En materia fiscal el principio de igualdad es explicado por Flores Zavala en los términos siguientes: "Las leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas. El gravamen se debe establecer en tal forma que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal debe ser sujeto del impuesto". (Op. cit., p. 155)

2.4.5. No deben establecerse tributos que limiten el libre ejercicio de una profesión, industria, comercio o trabajo.

Este principio deriva de la garantía consagrada en el artículo 5^º constitucional que a la letra indica:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial".

En materia tributaria el precepto debe entenderse en el sentido

de que no deben establecerse gravámenes tan onerosos o molestos que hagan imposible el ejercicio de determinada actividad lícita.

2.4.6. Principio de no retroactividad de la ley

Dicta el artículo 14 constitucional, en su primer párrafo, que "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

A nivel municipal la garantía de seguridad debe entenderse en el sentido de una doble prohibición para las autoridades, impidiendo que la Legislatura Local o el Ayuntamiento expidan normas jurídicas a las que va a darse efecto retroactivo dañando los derechos de los gobernados, y - también impidiendo que el gobierno municipal o sus dependencias encargadas de aplicar las normas jurídicas lo hagan retroactivamente en perjuicio de la comunidad o de persona determinada.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido y mantiene vigente la siguiente tesis jurisprudencial:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el Constituyente, al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo en perjuicio de alguien porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo caso, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía individual alguna. En la aplicación de los preceptos constitucionales, hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de

aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y esta última circunstancia es esencial". Se citan cinco casos precedentes en el mismo sentido. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Octava Parte, Jurisprudencia común al Pleno y a la Sala. Tesis 160, p. 280.

Flores Zavala ha establecido el desarrollo de este principio en materia tributaria de la siguiente manera: "a) Las leyes impositivas sólo son aplicables a las situaciones que la misma ley señala como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. Si una ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una ley retroactiva... b) La ley tributaria puede gravar los efectos no producidos de un acto o contrato, cuando éste se haya realizado o celebrado antes de su expedición, si el hecho generador del crédito fiscal consiste en esos efectos... No podría aplicarse el gravamen a los efectos ya producidos..., pero sí podría aplicarse a los que se realicen con posterioridad... c) Las modificaciones que se introduzcan a los elementos esenciales de un impuesto, cuota, base, deducciones..., sólo son aplicables a los hechos generadores realizados con posterioridad a la reforma, pero no a los anteriores. d) Aun en los casos en que las nuevas cuotas del impuesto sean más bajas que las anteriores, sólo serán aplicables a partir

de su vigencia. No debe incurrirse en el error de considerar que al aplicarse la ley retroactivamente en estos casos, sería en beneficio del causante. En materia impositiva no deben buscarse beneficios aislados; aplicar la cuota más benigna retroactivamente, causa perjuicio a los que pagaron de acuerdo con la ley anterior, porque quedarían en situación desventajosa, y sería además una verdadera exención parcial... rompiéndose los principios de generalidad y de uniformidad, es decir, de justicia. -

e) Las normas procesales para la determinación del crédito fiscal, para el ejercicio de la facultad económico-coactiva o para la fase contenciosa, se deben aplicar, desde luego, a los procedimientos en trámite, pero respetando las actuaciones ya realizadas. f) Las leyes que modifican, aumentando o disminuyendo, los términos establecidos por una ley para el ejercicio de un derecho, deben aplicarse desde luego. g) ...en materia tributaria no puede hablarse de derechos adquiridos frente a la actividad impositiva del Estado; sólo puede hablarse de hechos realizados..." (Op. cit. - pp. 166-171).

2.4.7. Garantía de audiencia

El segundo párrafo del artículo 14 constitucional establece:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

En materia municipal la Legislatura del Estado tiene obligación de observar este principio constitucional señalando en las leyes tributarias un procedimiento especial para que los afectados por un gravamen o por la actividad de las autoridades en la aplicación del gravamen, puedan ser oídos en defensa de sus intereses. Al efecto se ha pronunciado la siguiente tesis jurisprudencial:

"AUDIENCIA , GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES... La garantía de audiencia debe - constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida..." Informe 1982, Primera Parte, Tesis 1, p. 333.

Las autoridades administrativas municipales en materia tributaria deben respetar la garantía de audiencia en la forma que previene la siguiente jurisprudencia:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. EN MATERIA IMPPOSITIVA NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, - por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es - siempre posterior a la determinación del impuesto,

que es cuando existe la posibilidad de que los inter
sados impugnen, ante las propias autoridades, el -
monto y cobro correspondiente, y basta que la ley -
otorgue a los causantes el derecho a combatir la fi-
jación del gravamen, una vez que ha sido determina-
do, para que en materia hacendaria se cumpla con
el derecho fundamental de audiencia... , es bastan-
te que los afectados sean oídos en defensa antes de
ser privados de sus propiedades, posesiones o dere-
chos". Apéndice al Semanario Judicial de la Federa
ción 1917-1975. Primera Parte, Pleno, Tesis 20, -
p. 62.

Finalmente cabe mencionar que la jurisprudencia de la Suprema
Corte ha determinado que la garantía de audiencia debe respetarse aun -
cuando la ley en que se funde una determinada resolución no prevea el pro-
cedimiento para que el gobernado afectado con determinado gravamen -
pueda ser oído en defensa de sus intereses.

2.4.8. Derecho de petición

El artículo 8^o constitucional preceptúa:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán
el ejercicio del derecho de petición, siempre que -
ésta se formule por escrito, de manera pacífica y
respetuosa... .

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito -
de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual -
tiene obligación de hacerlo conocer en breve térmi-
no al peticionario".

La interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación
señala en relación a esta garantía, se contiene en los siguientes términos:

"PETICION, DERECHO DE. La garantía que otor-
ga el artículo 8^o constitucional no consiste en que
las peticiones se tramiten y resuelvan sin las -

formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario." Se citan cinco casos precedentes. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación - 1917-1975, Tercera parte, Segunda Sala, Tesis - 465, p. 759.

La misma Suprema Corte ha señalado que el breve término no debe exceder de cuatro meses.

2.4.9. Confiscación de bienes

El artículo 22 constitucional establece como regla general la prohibición de confiscación de bienes; sin embargo, en su segundo párrafo establece la excepción que se aplica en materia tributaria y es en el sentido de que no se considerará confiscación la privación total o parcial de los bienes de una persona para asegurar el cumplimiento de sus deudas tributarias.

"La Constitución prohíbe el establecimiento de tributos que en sí mismos sean confiscatorios porque absorben a la mayor parte o a la totalidad del ingreso, pero de ninguna manera que por la acumulación de tributos dejados de pagar, el Estado no puede hacerlos efectivos, pudiendo llegar a apropiarse totalmente de todos los bienes del causante moroso". (92)

2.4.10. Prisión por deudas fiscales

El artículo 17 constitucional expresamente indica que nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil. Sin embargo, (92) Rodríguez L., R. Op. cit. P. 36.

el legislador tiene amplias facultades para establecer las conductas de los contribuyentes y de las autoridades fiscales que puedan considerarse delictivas y en consecuencia establecer como pena la prisión por esos hechos - que impliquen omisión deliberada en el pago de deudas tributarias.

2.4.11. Prohibición de exención de tributos.

El artículo 28 constitucional prohíbe la exención de impuestos.

Debe entenderse de aquellas que se realicen a título particular, pero no las que se otorgan en beneficio económico de determinados grupos que por sus características requieren de estímulos y las mismas deben hacerse por medio de disposiciones de carácter general. Lo que el precepto trata de evitar es la desigualdad de condiciones de los productores de la riqueza, para impedir que unos sean favorecidos en perjuicio de otros. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala sobre el particular:

"IMPUESTOS, EXENCION DE. ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE ESTABLECEN CONSIDERANDO LA SITUACION OBJETIVA DE LAS PERSONAS EXENTAS. Interpretando en forma sistemática el artículo 28 constitucional y el artículo 13 de su reglamento, se obtiene la conclusión de que la prohibición contenida en el primero de ellos respecto de la exención de impuestos debe entenderse en el sentido de que ésta se prohíbe cuando - tiende a favorecer intereses de determinada o determinadas personas, y no cuando la exención de impuestos se concede considerando situaciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos en favor de categorías determinadas de sujetos". Se citan cinco casos precedentes en el mismo sentido. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1935, Tesis 55, Primera parte, Pleno, p. 136.

En el ámbito municipal y por mandato contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, las leyes federales no pueden limitar la facultad de las Legislaturas Locales para establecer contribuciones en favor de los Municipios, ni conceder exenciones respecto de aquellas que gravan la propiedad inmobiliaria o las que se deriven de los servicios públicos encomendados a este nivel de organización política. Las leyes locales tampoco pueden establecer exenciones o subsidios respecto de las citadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, de instituciones públicas o privadas. Únicamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados miembros o del propio Municipio estarán exentos de dichas contribuciones.

CAPITULO TERCERO

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

- 3.1. Concepto
- 3.2. Presupuesto de Ingresos Municipales
- 3.3. Integración
 - 3.3.1. Impuestos
 - 3.3.2. Derechos
 - 3.3.3. Contribuciones de mejoras
 - 3.3.4. Productos
 - 3.3.5. Aprovechamientos
 - 3.3.6. Participaciones federales
 - 3.3.7. Participaciones estatales
 - 3.3.8. Financiamiento municipal
 - 3.3.8.1. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- 3.4. Presupuesto de Egresos Municipales
 - 3.4.1. Presupuesto por objeto de gasto
 - 3.4.2. Presupuesto institucional administrativo
 - 3.4.3. Presupuesto por programas
 - 3.4.4. Obligatoriedad del presupuesto por programas
 - 3.4.5. Principios del presupuesto
- 3.5. Perspectivas de la política fiscal en el desarrollo del Municipio

3. HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Los problemas municipales durante el periodo comprendido entre los años de 1917 a 1982 llegaron a convertirse esencialmente en la imposibilidad de los Ayuntamientos de hacer efectiva la autonomía política prevista en el Artículo 115 constitucional. Esto se debió, y fue señalado constantemente en diversos foros, a la falta de una hacienda con recursos suficientes para enfrentar las necesidades de la población y el sostenimiento del aparato administrativo.

En efecto, la autonomía municipal supone la libertad de decidir las políticas para la realización de los fines de la comunidad básica, tales como la defensa de los intereses comunes, el mantenimiento de la cohesión y el orden, la superación de grupo en lo cultural y en lo económico, la salubridad y el esparcimiento, entre otros.

Estos fines generales están condicionados por la satisfacción de necesidades materiales, que en su mayoría y como servicios públicos son a cargo del cuerpo edilicio. Entonces, al carecer de recursos las haciendas de esa época, se hacían muy difíciles y en ocasiones imposibles las tareas fundamentales. Desde luego, de esta regla general quedaban exceptuados los Municipios tradicionalmente productivos y las capitales de los Estados miembros.

Sobre este particular las expertas en finanzas públicas Carmen E. Beyer de Roalandini y María de Jesús de Miguel⁽⁹³⁾ expresaron que la libre

(93) Citadas por Azuela Güitrón, Mariano, "La Hacienda Municipal", La Reforma Municipal en la Constitución, p. 168. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.

administración de la hacienda municipal no pasaba de ser un objetivo a alcanzar, ya que tanto el poder tributario federal como el local determinaban la existencia de gravámenes con un mayor peso específico y con una mayor orientación a la captación de recursos para estos dos niveles de gobierno. El conocimiento preciso de la realidad de las haciendas municipales las condujo a añadir que los Municipios vivían en constante penuria, pues a pesar de la cantidad de impuestos que decretaban las Legislaturas Locales a su favor, éstos eran de escasa o nula significación recaudatoria.

Para comprobar la situación de penuria en que se encontraban los Municipios, me basta con mencionar que para el año de 1982 la Coordinación Nacional de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto, reportó que los ingresos del Estado Mexicano se dividieron de la siguiente forma: el Gobierno Federal obtuvo ingresos por la cantidad de \$ 5'707'114'000,000 (cinco billones setecientos siete mil ciento catorce millones de pesos), equivalentes al 90.7 por ciento del total nacional; las entidades federativas y el Distrito Federal en conjunto obtuvieron \$ 521'806'000,000 (quinientos veintún mil ochocientos seis millones de pesos), equivalentes al 8.3 por ciento del ingreso nacional, y el conjunto de Municipios obtuvo la cantidad de \$ 62'411,000,000 (sesenta y dos mil cuatrocientos once millones de pesos), que únicamente representaron el uno por ciento de los ingresos públicos del país.

En lo jurídico, la Legislación Mexicana por mucho tiempo -

soslayó hacer frente en forma franca al problema municipal en los renglones relativos a la recaudación, administración y aplicación de recursos; - sin embargo, siempre hubo la presión social de hacer efectiva la autonomía municipal a través del manejo de una hacienda libre y suficiente en recursos materiales.

Ante el panorama descrito, el día 6 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso Federal la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional, en cuya Exposición de Motivos afirmó: "...consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios... tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación". El proceso de reformas, en lo formal, concluyó al publicarse el nuevo artículo el día 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Desde mi punto de vista, las reformas fueron sustanciales y marcaron la pauta en forma seria y definida para enfrentar el problema de la hacienda pública del Municipio; se alentó su mejoramiento material y se confirmó su autonomía mediante el establecimiento de bases generales, comunes a los Municipios del país, sobre las cuales debe sustentarse su integración, administración y aplicación de los recursos.

El Artículo 115 constitucional contiene disposiciones que

garantizan en lo político la libre toma de decisiones por la comunidad y su gobierno para satisfacer las necesidades colectivas según su propia apreciación de prioridades. En el aspecto financiero se garantiza un mínimo de ingresos, la libre administración de lo recaudado y la disponibilidad sin subordinación de los recursos para la consecución de los fines colectivos.

Del contenido de la fracción IV del artículo que comento, se deducen los supuestos jurídicos siguientes:

A. Reitera la libre administración de la hacienda pública municipal por el Ayuntamiento, quien tiene la obligación de procurar en todo momento el beneficio común.

B. La hacienda pública municipal debe integrarse por:

- a) Los rendimientos de los bienes municipales.
- b) Las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan en su favor.
- c) Las contribuciones de todo tipo sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales.
- d) Las participaciones federales. (y por disposición de las Constituciones de las entidades federativas, por las participaciones en los rendimientos de impuestos y derechos de carácter local).
- e) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

C. Las leyes federales no deben limitar la facultad de las

Legislaturas Locales para reservar a los Municipios las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni los ingresos por los servicios que presten, ni conceder exenciones respecto de ambos.

D. Las leyes locales no deben establecer exenciones o subsidios respecto de los ingresos citados en el párrafo anterior.

E. Sólo los bienes del dominio público federal, estatal o municipal estarán exentos de dichas contribuciones.

F. Las Legislaturas Locales deben aprobar oportunamente las leyes de ingresos municipales y las cuentas públicas.

G. Los Ayuntamientos aprobarán sus respectivos presupuestos de egresos en base a los ingresos disponibles.

H. Los Ayuntamientos están facultados para convenir con la administración pública del Estado miembro para que ésta se haga cargo de algunas funciones relacionadas con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

3.1. Concepto de hacienda pública municipal

La doctrina mexicana está de acuerdo y transcribe en sus textos la descripción histórica esbozada por Joaquín Escriche en su Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, en torno a las connotaciones de fisco, erario y hacienda pública. Para este autor la palabra fisco viene de la voz "latina fiscus, que significa cesta de mimbre, y como entre los romanos era costumbre guardar el dinero en cestos, se aplicaba especialmente

al cesto, saco, talego o bolsa en que cada uno guardaba su dinero y aun al mismo dinero que se guardaba. Pero más particularmente se usó esta denominación para designar el tesoro del príncipe, y distinguirlo del tesoro público, que se llamaba erario... adoptose entre nosotros (antiguas leyes españolas) la nomenclatura romana, llamándose fisco o cámara del rey el patrimonio de la casa real y erario al tesoro público o del Estado: confundíendose luego ambos tesoros bajo el nombre de fisco, y últimamente no se entiende ya por fisco, sino erario del Estado o hacienda pública" (T. II, p. 707).

La hacienda pública, en cuanto vocablo, tiene una triple acepción, como ciencia; como conjunto de bienes, derechos y obligaciones financieras de los entes públicos, y como organismo encargado de desarrollar en el plano material las finanzas públicas.

En su primera acepción y de acuerdo a la postura del tratadista Maurice Duverger,⁽⁹⁴⁾ puedo afirmar que la hacienda pública dentro de la concepción clásica es la ciencia de los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos mediante el reparto entre los gobernados de las cargas resultantes; en la concepción moderna se advierte que la noción podría ser menos precisa, pudiéndose definir como la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos y emisiones -

(94) Citado por Faya Viesca, J., Op. cit., p. 1.

de bonos, entre otras.

En el segundo caso la hacienda pública se define como el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero que una entidad pública -Federación, Estados y Municipios- posee en un momento determinado para la realización de sus atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.

Y en su tercer significado se emplea la voz hacienda pública para designar a la dependencia gubernamental encargada de realizar en el plano material la actividad financiera del Estado. A nivel federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo la captación de los ingresos y la administración de la deuda pública en términos generales; actualmente otras dependencias realizan actividades financieras, tales son la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, entre otras. A nivel estatal las dependencias encargadas del ramo de las finanzas se denominan Dirección o Secretaría de Finanzas y Dirección o Secretaría de Planeación y Programación.

Por lo que hace al presente estudio, puedo definir a la hacienda pública municipal como el conjunto de bienes y derechos pecuniarios que posee este nivel de organización política para la realización de sus objetivos, así como el pasivo que es a su cargo. Y desde un punto de vista funcional se le puede conceptuar como la actividad financiera que realiza su gobierno y se manifiesta a través de los ingresos que obtiene para cubrir

el presupuesto de egresos que debe ejecutar para satisfacer las necesidades colectivas y los requerimientos de su aparato administrativo.

La hacienda municipal es responsabilidad directa del Ayuntamiento que por disposición de la Ley Orgánica Municipal se auxilia de la Tesorería como órgano materialmente encargado del manejo de las finanzas y que tiene como principales funciones la recaudación de los ingresos, la custodia y manejo de los mismos y la cobertura de pasivos.

3.2. Presupuesto de ingresos municipales

Gramaticalmente la palabra presupuesto significa cálculo anticipado de los gastos e ingresos, o de unos y otros en cualquier actividad humana.

La teoría del economista Gonzalo Martner señala que es el cálculo de los ingresos y egresos del Estado, atendiendo a planes y programas. El presupuesto, afirma, "ya no es un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y

programas". (95)

En términos de la Constitución Política el presupuesto es la previsión de ingresos y egresos para un ejercicio anual.

La fracción IV del Artículo 115 constitucional establece que el Ayuntamiento municipal únicamente puede aprobar el presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y autorizados por la Legislatura del Estado miembro. En atención a este orden, abordaré el tema de los ingresos y su determinación, y en seguida el de los egresos.

El presupuesto de ingresos se manifiesta a través del documento denominado Ley de Ingresos, que es común para todos los Municipios de la misma entidad federativa y que puedo definir como el acto legislativo - por virtud del cual se determinan los diversos conceptos de ingresos que los Ayuntamientos están autorizados para recaudar en un año.

Este documento legislativo por lo general no contiene sino un catálogo de los ingresos que habrán de hacerse efectivos en el año fiscal; a su lado existen leyes especiales que regulan dichas percepciones y que no se expiden cada año cuando aquél conserva los mismos conceptos, tal es el caso de la Ley de Hacienda Municipal.

Considero que los Municipios por conducto de su Ayuntamiento, deben ser parte activa en el proceso de formación de la Ley de Ingresos,

(95) Martner, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas (textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), p. 7. 14a. Edición, Siglo XXI Editores, S. A., México, 1985.

porque son ellos quienes conocen de primera mano las características económicas, políticas y culturales de la región y las necesidades colectivas, lo que es indispensable para poder señalar los medios susceptibles de utilizarse para satisfacer los gastos públicos.

Es convenientes que se generalice la práctica de que el tesorero municipal elabore el anteproyecto de Ley de Ingresos, en base al comportamiento de la hacienda pública observado en años anteriores; que dicho anteproyecto se remita al Ayuntamiento para que en sesiones de Cabildo se discuta, en su caso se modifique, y se apruebe dándole el carácter de proyecto para enviarse al Ejecutivo estatal. Este habrá de reunir las propuestas de todos los Municipios, analizarlas y resumirlas en un solo documento, - integrando así la Iniciativa de Ley de Ingresos que deberá presentarse a la Legislatura Local para su discusión y aprobación.

3.3. Integración

Por mucho tiempo se dejó a las Legislaturas Locales la libertad de decidir los ingresos que debían integrar la hacienda pública municipal. Sin embargo, nunca se preocuparon realmente de dotar a los Municipios de los elementos jurídicos necesarios para obtener recursos.

A partir de la Reforma Municipal de 1982-1983 la fracción IV del Artículo 115 constitucional precisa claramente los recursos que como mínimo corresponden a este nivel de organización política.

Antes de iniciar el estudio de cada uno de los conceptos de ingreso

municipal, conviene destacar que la doctrina ha elaborado diversas clasificaciones en torno a las fuentes de financiamiento público. En seguida menciono tres de ellas que pueden tener aplicación en el nivel municipal:

A. Una primera clasificación divide a los ingresos en originarios y derivados. Los del primer grupo son aquellos que se originan en el patrimonio del propio Municipio y coinciden, según De la Garza, con el tipo de ingreso llamado producto que el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación define como las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado (Federación, Estados y Municipios) en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Son ingresos derivados los que recibe el Municipio - que por exclusión no son originarios, tales pueden ser los impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, participaciones federales y estatales y empréstitos.

B. También se pueden dividir en tributarios y no tributarios. Según el desarrollo de este trabajo forman parte del primer grupo exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En el segundo, todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la concesión a título oneroso, o de un acto de derecho privado, como las operaciones de las empresas municipales que producen utilidades.

C. Finalmente hay quienes los clasifican en ordinarios y extraordinarios. Tradicionalmente se ha dicho que los ingresos ordinarios son los

que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y extraordinarios los que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan a los entes públicos frente a necesidades imprevistas que los obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en caso de guerra, epidemia, catástrofe, déficit y otros. Sin embargo, esta postura ha sido superada por la realidad, pues actualmente el elemento de periodicidad ya no es tan decisivo puesto que algunos recursos extraordinarios se repiten regularmente. Para Benedicto Caplan son ingresos ordinarios o corrientes municipales - "los que provienen del poder tributario, del derecho de propiedades municipales o del desarrollo de actividades empresariales y son ingresos extraordinarios o de capital los que provienen del crédito público o enajenación de activos y que normalmente están destinados a la aplicación de bienes duraderos". (96)

En el caso de los Municipios mexicanos se acepta esta última clasificación, percibiendo durante el ejercicio fiscal anual los ingresos provenientes de impuestos, derechos, contribuciones especiales o de mejoras, - productos y aprovechamientos que en conjunto representan los ingresos ordinarios directos y también los indirectos constituidos por las participaciones en los rendimientos de los tributos federales y estatales. Por concepto de ingresos extraordinarios perciben créditos o financiamientos y aportaciones

(96) Caplan, Benedicto. Finanzas municipales, Proyecto 214, Organización de Estados Americanos, citado por Villalobos L., J. A., Op. cit., p. 62.

o subvenciones especiales de los gobiernos de la Federación y de los Estados.

En los siguientes puntos expondré brevemente y en el orden previsto en las diversas Leyes de Ingresos y de Hacienda de los Municipios, cada uno de los conceptos que en ellas se precisan.

3.3.1. Impuestos

Son múltiples las definiciones que sobre esta figura tributaria han esbozado los tratadistas, los ordenamientos jurídicos y los órganos jurisdiccionales. En seguida refiero las que a mi juicio permiten identificar los caracteres del impuesto.

Francisco De la Garza apunta que el criterio que preside el uso del impuesto para procurar ingresos al Estado es el de la capacidad contributiva, en independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica, que son características de los ingresos tributarios denominados derechos y contribuciones especiales respectivamente. En consecuencia define al impuesto como "...una prestación tributaria obligatoria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos". (Op. cit., p. 364).

Otra definición indica que los impuestos son "...las contribuciones en dinero o en especie que el Estado exige con carácter obligatorio y unilateral y de manera general se señalan en la ley a los contribuyentes, es decir, para todas aquellas personas, físicas o morales, cuya situación

coincida con la que la misma ley señala como hecho generador del crédito fiscal y que tiene la finalidad de cubrir sus necesidades económicas, o sea, con el objeto de costear los gastos públicos". (97)

El artículo 2º del Código Fiscal de la Federación señala que son impuestos "las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV", es decir, que no sean aportaciones a la seguridad social, ni contribuciones de mejoras, ni derechos.

De lo anterior se desprende que los impuestos municipales gozan de los siguientes caracteres: a) Son una obligación tributaria ex-lege en cuanto tienen su origen en la conjunción de la hipótesis normativa o presupuesto que los define; b) La hipótesis debe estar señalada en una ley, formal y materialmente, que comprenda los elementos del impuesto; c) Pueden ser en dinero o en especie; d) Están a cargo de personas físicas o morales, y e) Son para destinarse a satisfacer los gastos públicos.

Todo impuesto municipal debe contener los elementos que a continuación refiero y deben constar expresamente en la respectiva Ley de Hacienda:

A. Sujetos. - El sujeto pasivo es la persona física o moral, -

(97) Martínez Almazán Raúl. Las finanzas del sistema federal mexicano, p. 253. 1a. Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.

mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada a pagar a la hacienda municipal el impuesto. Para efectos del cobro se asemejan a las personas morales las agrupaciones que aun sin tener personalidad jurídica propia constituyen una unidad económica diversa de la de sus miembros. El sujeto activo es el Municipio representado por su gobierno.

B. Hecho imponible o presupuesto de hecho. - Es la situación hipotéticamente prevista en la norma, de cuya realización depende el nacimiento de la obligación de pagar el impuesto. El hecho generador es la materialización de la hipótesis normativa, es decir, la realización del hecho previsto.

C. Objeto. - Es la realidad económica que pretende gravarse, por ejemplo la renta obtenida, la tenencia de la tierra, o la utilidad por la realización de sorteos.

D. Fuente del impuesto. - Es el manantial de la riqueza sobre el cual se establece el impuesto. En una fuente se pueden identificar varios objetos, por ejemplo la actividad industrial puede tener como objetos del gravamen las diversas etapas que la configuran, como la producción, la distribución, la exportación y la enajenación.

E. Unidad del impuesto. - Es la parte alícuota monetaria o específica que se toma en cuenta para fijar el impuesto, pudiendo ser unidades como medidas, número y peso. El impuesto por unidad gravable puede fijarse en cantidades absolutas, en porcentaje, o en ambos. En el primer caso recibe el nombre de cuota, en el segundo de tasa y en el tercero el -

nombre de mixto. "La cuota o impuesto específico se establece generalmente cuando la unidad no se expresa en términos monetarios, sino en otra medida específica, como cabezas, piezas o bultos. La tasa siempre se expresa en porcentaje y se aplica a unidades monetarias, que representan el valor gravable por unidad imponible, por lo que se conoce como impuesto ad-valorem". (98)

F. Tarifa. - Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.

La ley debe determinar asimismo la forma y términos en que ha de hacerse el pago del impuesto o la declaración de que éste no se ha causado.

Por otra parte, es necesario precisar que la doctrina ha elaborado diversas clasificaciones sobre el impuesto. De la manera breve en que lo permite este estudio, a continuación refiero las que a mi juicio pueden tener aplicación en el tratamiento de los impuestos municipales:

A. Directos e indirectos. - Son impuestos directos aquellos que no pueden ser trasladados o repercutidos, por ejemplo el impuesto sobre la renta a los productos del trabajo. Son indirectos aquellos que el sujeto pasivo puede trasladar a otra persona, de tal suerte que no sufre el impacto económico en forma definitiva, tal puede ser el impuesto al valor agregado.

(98) Villalobos L., J.A., Op. cit., p. 66.

Otro criterio sobre esta misma clasificación considera -según De la Garza-(99) como impuestos directos a los que gravan periódicamente situaciones que presentan una cierta permanencia y estabilidad, de tal manera que para ello pueden hacerse listas o padrones fiscales, como - pueden ser el impuesto predial y el impuesto por el uso o tenencia de vehículos. En cambio, son impuestos indirectos aquellos que tienen como hecho generador acontecimientos aislados, accidentales, de tal suerte que resulta imposible hacer y mantener un padrón de contribuyentes; tales son los casos de impuestos sobre la traslación de inmuebles o el impuesto por remates no judiciales, rifas, sorteos y apuestas.

B. Reales y personales. - Los primeros se establecen atendiendo a los bienes que gravan, es decir, se prescinde de las condiciones personales o subjetivas del contribuyente. Los personales, por el contrario, se establecen en atención a los contribuyentes, es decir, tomando en cuenta las cualidades del sujeto pasivo.

C. Impuesto ad-valorem y específico. - Es ad-valorem cuando se establece un porcentaje sobre el valor de la unidad gravable; es específico cuando se establece una cantidad absoluta, aunque lo común en la práctica es que se establezca en forma mixta.

De acuerdo con la legislación fiscal vigente, causan impuestos municipales los siguientes conceptos:

(99) De la Garza, S. F., Op. cit., p. 388.

- Propiedad inmobiliaria.
- Traslación del dominio de inmuebles.
- Fraccionamiento, división, mejora o consolidación de la propiedad inmobiliaria.
- Plusvalor que adquiera la propiedad inmobiliaria por cambios en sí misma o por fluctuaciones de la moneda.
- Tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.
- Remates no judiciales, loterías, rifas, sorteos y apuestas.
- Diversiones y espectáculos.
- Vehículos de tracción no mecánica.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Posesión y explotación de carros fúnebres.

Dependiendo de las circunstancias particulares de cada entidad o región, la Legislatura correspondiente podrá señalar otros conceptos.

Actualmente la mayoría de los Municipios carecen de la capacidad suficiente en cuanto a recursos humanos y materiales, para hacer efectivos los impuestos referidos a la propiedad inmobiliaria, concretamente el impuesto predial. Por ello y con fundamento en el Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, han debido celebrar convenios de colaboración con el Ejecutivo estatal para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Es recomendable que paulatinamente los Ayuntamientos absorban

una a una las funciones que actualmente y por colaboración realizan las autoridades de la administración estatal; para ello deben iniciar tareas tendientes a la actualización de los padrones fiscales, capacitación de los servidores municipales y modernización en sus sistemas de registros.

3.3.2. Derechos

Este término es controvertido por la doctrina, pero independientemente de lo que se pudiera alegar al respecto, es el que se emplea en la práctica legislativa, para identificar a las contraprestaciones en dinero, - obligatorias y establecidas por la ley a cargo de las personas que utilizan los servicios inherentes al Estado prestados por la administración pública.

Los derechos deben destinarse al sostenimiento del servicio público que les da origen y deben fijarse en la cuantía necesaria para cubrir el costo del mismo.

La fracción IV del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación define los derechos como "las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos - descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".

De los anteriores párrafos se deducen los siguientes caracteres del derecho: a) Es una obligación ex-lege, porque para su nacimiento es

necesaria la conjugación de la hipótesis jurídica y la realización del hecho generador; b) El supuesto de la ley es la prestación de un servicio público inherente al Estado; c) Lo rige el principio constitucional de legalidad; - d) Su destino inmediato debe ser el sostenimiento de los gastos de operación del servicio público que lo cause, y e) Su costo debe ser razonable.

Los derechos suelen confundirse con los productos, que más adelante mencionaré. Por lo pronto cabe decir que éstos son las prestaciones pagadas por servicios proporcionados por el Municipio en sus funciones de derecho privado, es decir, actividades que puede desarrollar el Ayuntamiento en el marco del derecho civil o mercantil, o que puede realizar por conducto de empresas municipales.

Causan derechos municipales las siguientes actividades:

- Certificaciones, legalizaciones, constancias y expedición de copias de documentos.
- Licencias y permisos de fraccionamiento, división y consolidación de inmuebles.
- Licencias y permisos de alineación, construcción o mejora de inmuebles.
- Licencias, registros y refrendos diversos a comercios, industrias y establecimientos de servicios privados.
- Servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad y otros.
- Ocupación de piso en mercados.

- Registro Civil.
- Expedición de placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados.
- Reposición de placas y licencias.
- Sanidad municipal.
- Permisos de ruta para explotar automóviles.
- Arrastre y almacenaje de vehículos.

3.3.3. Contribuciones de mejoras

Para denominar a este tributo, la Legislación Fiscal Municipal en el país emplea indistintamente los términos de 'derechos de cooperación', 'contribución por obras' y 'cooperación para obras'.

Siguiendo el criterio del maestro Margáin Manautou⁽¹⁰⁰⁾ puedo - decir que la contribución de mejoras no es el pago por un servicio público pres- tado por el Municipio, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra municipal de interés general, es decir, se paga no por el servicio prestado, sino por el beneficio específico que determinadas -- personas reciben con motivo de la prestación de ese servicio. Para ello, es - necesario considerar que esta figura tributaria se utiliza para satisfacer los gastos que se originan por los servicios de carácter general divisibles, o sea, las obras que benefician a toda la población municipal, pero que en -

(100) Citado por Rodríguez Lobato, R., Op. cit., p. 75.

forma específica favorecen a determinados individuos, concretamente los propietarios de los inmuebles vecinos de la obra realizada. No se debe confundir este gravamen con el impuesto que he citado anteriormente y que se denomina del plusvalor, que tiene por objeto gravar los aumentos de valor que determinados bienes han experimentado como consecuencia de remodelaciones en sí mismos o por fluctuaciones de la moneda.

La fracción III del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación señala que las contribuciones de mejoras "son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas".

En lo personal puedo decir que las contribuciones de mejoras son las contraprestaciones establecidas en la ley de manera unilateral y con carácter obligatorio, a cargo de las personas que obtengan un beneficio en sus bienes patrimoniales, como consecuencia de la ejecución de obras públicas municipales.

De lo anterior se deducen los siguientes caracteres: a) Es una obligación ex-lege; b) La hipótesis normativa previene la realización de una obra municipal que produce un aumento en el valor de las propiedades vecinas; c) El autor del hecho generador es la administración pública municipal; d) El sujeto pasivo es el propietario del inmueble cuyo valor se incrementa por las obras, y e) Se debe distribuir equitativamente entre los propietarios de los predios vecinos de la obra (el costo se aplica en derrama).

3.3.4. Productos

Son los ingresos no tributarios percibidos por la hacienda municipal como contraprestaciones por los servicios prestados o actos realizados por la administración, distintos de sus funciones públicas. También se consideran productos los ingresos obtenidos por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del Municipio.

El artículo 3º del Código Fiscal de la Federación proporciona el siguiente concepto: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

Los productos municipales tienen su origen en los servicios de derecho privado otorgados por el Ayuntamiento, sus dependencias, organismos descentralizados o empresas de participación, y en el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del Municipio. Cabe destacar que la Ley Orgánica Municipal dispone que es obligación del Ayuntamiento someter a la aprobación de la Legislatura Local el cambio de destino o enajenación de los bienes inmuebles municipales. Como ejemplo característico puedo señalar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato dispone lo siguiente:

"ARTICULO 42. - El Municipio podrá enajenar, -traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles de dominio privado, cuando así lo autorice el Congreso del Estado o, en su caso, la Diputación Permanente".

La doctrina ha caracterizado a los productos de la siguiente forma: a) Son ingresos no tributarios; b) En términos de la teoría "De la naturaleza de la relación", el gobierno municipal y sus dependencias obtienen estos ingresos desarrollando actividades que no suponen el ejercicio de autoridad; c) Estos actos se regulan por el derecho privado, no así la administración de los productos cuando han entrado al tesoro municipal, - que se regula por el derecho público; d) Para el cobro de productos, la hacienda municipal carece de facultades para emplear el procedimiento administrativo de ejecución; e) El gobierno municipal puede, en cada caso, señalar la cuantía monetaria por el servicio que preste, y f) El gobierno municipal, con la aprobación de la Legislatura Local, puede fijar el valor dinerario por la enajenación del bien inmueble.

La hacienda municipal puede obtener productos por los siguientes conceptos:

- Enajenación, renta o explotación de bienes muebles o inmuebles.
- Venta de bienes mostrencos.
- Venta de formas diversas para trámites administrativos.
- Venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas de desperdicio sólido.
- Inversión de capitales en valores, bonos y en general cualquier tipo de documento mercantil o bancario.
- Uso de espacios en cementerios y venta de lotes.

- Estacionamientos.
- Utilidades de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal.

Los productos pueden considerarse una fuente prometedora para incrementar los ingresos municipales, de manera fundamental aquellos que pueden generarse en la actividad de empresas de participación mayoritaria o absoluta, a las que debe impulsarse si ya existen o fomentar su creación. Para ello los Ayuntamientos pueden tomar las experiencias que en este campo han tenido los gobiernos federal y estatales, solicitar su asesoría e iniciar procesos de capacitación de personal, de reconocida honestidad, para que se haga cargo de ellas, las organice y administre, desde luego tratando de eliminar el grave problema del burocratismo y endeudamiento excesivos.

La empresa municipal debe ser un proyecto a largo plazo que permita ordenar prudentemente su funcionamiento, elegir campos de acción, preparar al personal encargado, fijar paulatinamente metas en base a estudios de mercado y ampliar los servicios encomendados o la producción de bienes de acuerdo a su potencial.

Creo que la política de establecer empresas públicas para obtener resultados inmediatos a cualquier costo o sólo para crear empleos, ha demostrado por sí misma su ineficacia porque únicamente ha resuelto problemas inmediatos de un reducido grupo de personas. Mi propuesta no es nueva ni única, pero vale la pena unirme al grupo de quienes la han soste-

nido. Si los entes públicos desean ser creadores de empresas, deben buscar un mínimo de productividad y un mínimo de utilidad que justifique su creación y que permita su autosuficiencia; las empresas deben proporcionar bienes y servicios de calidad suficiente para competir con los existentes en el mercado, pueden asimismo sacrificar una parte de la utilidad en beneficio de la colectividad, siempre que no represente pérdidas, pues quienes finalmente absorben éstas son los contribuyentes.

De observarse estas simplísimas condiciones, el progreso de la empresa municipal estará más o menos asegurado.

Los productos generados de esta forma reciben el nombre de precios cuasiprivados o precios de mercado, que se distinguen de los llamados precios públicos por la finalidad distinta que impulsa a las empresas públicas. Luigi Einaudi precisa que los primeros son los "... ingresos que el Estado obtiene para satisfacer necesidades individuales de particulares, al vender mercancías u ofrecer servicios a precios acordes con el mercado de consumo y proporcionar de forma simultánea la satisfacción de una necesidad concreta". Los precios públicos, en cambio, "... se constituyen por las empresas del Estado con criterios diferentes de los del mercado, sin perseguir finalidades de máximo beneficio neto, sino con el objetivo de cubrir sólo los costos de producción de los bienes y servicios; a su vez deja al consumidor ventajas económicas que, de otra forma, las percibirían los fabricantes o prestatarios particula-

res". (101)

Adecuando estas definiciones a la realidad mexicana, Moreno Padilla propone que los precios cuasiprivados se denominen simplemente precios de mercado, a los que define como aquellos ingresos "...que obtienen las empresas del Estado por enajenar bienes o proporcionar servicios al público en general, de manera que se tomen como base las leyes de la oferta y la demanda... se configuran en la estructura del sector paraestatal, en los casos de empresas que ofrecen bienes y servicios en el mercado de competencia nacional o internacional. De este modo algunas empresas proporcionan servicios públicos y, al mismo tiempo, intervienen en el mercado de bienes, de suerte que fijan los precios dentro de una economía libre. Cabe concluir en el sentido de considerar esta institución como generadora de precios de mercado y públicos". (102)

3.3.5. Aprovechamientos

Bajo este rubro la Legislación Mexicana coloca una serie de ingresos públicos, algunos tan distintos en su naturaleza que resulta imposible esbozar un concepto general. Por ejemplo, la Ley de Ingresos de la Federación clasifica como aprovechamientos las percepciones por multas,

(101) Citado por Moreno Padilla, Javier. "Financiamiento del Estado por medio de precios públicos", Financiamiento del gasto público, pp. 108-109. 1a. Edición, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. y Editorial - Trillas. México, 1988.

(102) Ibidem, pp. 111-112.

indemnizaciones, participaciones, 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos e ingresos por decomisos, entre otros.

El artículo 3º del Código Fiscal de la Federación identifica a esta figura como sigue:

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza".

De lo anterior se confirma que no son una categoría específica de ingresos públicos, tampoco son tributos, sino una clasificación que recibe ingresos heterogéneos, que no pueden definirse como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o productos.

En la legislación municipal se repite esta concepción y se define a los aprovechamientos por exclusión, es decir, como los ingresos que se obtienen por funciones de derecho público, distintos de los tributos, productos y financiamientos a cargo de instituciones públicas o privadas.

La Ley de Ingresos Municipales "tipo" o "guía", elaborada por el Centro Nacional de Estudios Municipales con la finalidad de proporcionar al personal de la Tesorería Municipal los elementos básicos para elaborar el anteproyecto respectivo, así como la Ley de Ingresos Municipales

y la de Hacienda del Estado de México, clasifican bajo el rubro de aprovechamientos los siguientes ingresos: recargos, multas, reintegros, indemnizaciones, gastos derivados del procedimiento de ejecución y gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales, entre otros.

Son recargos los ingresos accesorios que recibe la Hacienda Municipal de los contribuyentes como compensación por el retraso en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. No deben confundirse con los intereses fijados por la administración en los casos en que se haya facilitado al contribuyente el pago de sus obligaciones a plazos.

Las multas son las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades por cualquier contravención a los ordenamientos jurídicos.

Reintegros son los ingresos que resultan a favor de la hacienda municipal como consecuencia de los reembolsos de cantidades que después de ser autorizadas no se gastaron en el destino previsto, o bien, por los reembolsos que deban hacer los contribuyentes.

Indemnizaciones son las cantidades que se entregan a la hacienda municipal en concepto de daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Municipio.

Cuando los contribuyentes no cumplen oportunamente sus obligaciones fiscales, se inicia en su contra el procedimiento administrativo de ejecución en los términos previstos por el Código Fiscal Municipal o en su caso la Ley de Hacienda. Los gastos ocasionados con -

motivo de este procedimiento son a cargo del contribuyente moroso. Este concepto de ingreso es preferente, de tal forma que los pagos realizados por el contribuyente primero se aplican a gastos de ejecución y en el orden siguiente a recargos, multas, indemnizaciones y contribuciones vencidas.

Finalmente, se da el carácter de aprovechamientos a los ingresos de administración derivados de la recaudación de gravámenes federales, de acuerdo a los convenios celebrados entre autoridades federales y estatales.

3.3.6. Participaciones federales

Son los recursos financieros que reciben los Municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, como resultado de compartir la recaudación de ingresos federales.

En enero de 1980 entró en vigor la mencionada ley, en la que se considera a los Municipios como partícipes de los ingresos tributarios federales. Las participaciones para el Municipio provienen principalmente del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

Los gobiernos de las entidades federativas deben determinar la forma de distribución de participaciones y los porcentajes correspondientes a cada uno de los Municipios, de acuerdo con las normas establecidas por las Legislaturas Estatales, según disposición contenida en el Artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal. En el -

Capítulo Cuarto abordaré con detenimiento el estudio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.3.7. Participaciones estatales

Las Constituciones Políticas de los Estados miembros reconocen que la hacienda pública municipal también debe integrarse con las participaciones que las Legislaturas establezcan en favor de los Municipios sobre los ingresos tributarios locales.

3.3.8. Financiamiento Municipal

El concepto financiamiento, en un sentido amplio, significa toda actividad realizada por los entes públicos, en este caso el Municipio, tendiente a obtener los recursos necesarios para satisfacer los gastos públicos. Así entendidos, los ingresos descritos anteriormente representan las diversas fuentes de financiamiento del gasto público municipal, que la ley clasifica como ingresos ordinarios.

Además de este significado genérico, en la práctica legislativa y en la doctrina se emplea la palabra financiamiento, en sentido específico, para designar a los ingresos municipales que tienen su origen en subsidios, también llamados transferencias o subvenciones, y en los empréstitos, que la ley clasifica como ingresos extraordinarios.

Los subsidios son las aportaciones que realizan los gobiernos de la Federación o de los Estados miembros en favor de los Municipios para complementar sus recursos y coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos.

Se les denomina condicionales cuando se fija de antemano el destino que se debe dar a los recursos, obedeciendo a los planes y programas de desarrollo nacional o estatal. Son incondicionales cuando se entregan al Municipio sin establecer una finalidad específica y en consecuencia pueden emplearse para gasto corriente, pago de pasivos o inversiones en obras, entre otros.

La figura más importante de los ingresos extraordinarios municipales, es sin duda el financiamiento basado en los empréstitos que el Municipio puede contratar con entidades públicas o privadas. El financiamiento externo está prohibido para las entidades federativas y los Municipios, únicamente puede solicitarse a través del gobierno federal como representante de la Nación Mexicana.

Es necesario precisar el contenido de los conceptos de crédito público, empréstito y deuda pública. Crédito, dice el Diccionario de la Lengua Española, significa "confianza, creencia otorgada a una persona digna de fe".⁽¹⁰³⁾ En materia financiera el crédito público en una primera acepción significa confianza otorgada a un ente en virtud de su solvencia económica y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones. En el caso del Municipio esta credibilidad es fundamental y nace cuando hay un mínimo de productividad en su población, que garantice un mínimo de ingresos al fisco, y además el Ayuntamiento debe mostrar responsabilidad en el cuidado y administración de la hacienda. En su segunda acep-

(103) García-Pelayo, Ramón. Nuevo Diccionario Enciclopédico Larousse. Ediciones Larousse. México, 1988.

ción crédito significa préstamo o empréstito concedido al ente público.

El empréstito supone el empleo de la confianza otorgada al Municipio para recibir recursos, con la consecuente adquisición de deuda pública.

La deuda pública es el conjunto de obligaciones que adquiere el Municipio por virtud del préstamo recibido.

En los últimos años la institución de mayor relevancia a nivel nacional encargada de brindar financiamiento a los Municipios es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito en su carácter de banca de desarrollo y de institución fiduciaria.

3.3.8.1. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Las sociedades nacionales de crédito se dividen en dos grandes rubros en atención a los objetivos que por ley tienen encomendados: banca múltiple y banca de desarrollo.

La banca de desarrollo tiene como finalidad prestar el servicio público de banca y crédito, ajustándose a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales.

De manera ejemplificativa puedo mencionar dentro de este rubro a las siguientes instituciones: Nacional Financiera, S.N.C. tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, canalizar apoyos financieros y técni

cos para el fomento industrial y en general para el desarrollo económico - nacional y regional del país: Banco Nacional del Pequeño Comercio, S.N.C. tiene encomendada la promoción y financiamiento para el desarrollo económico del comercio en pequeño y del abasto, y Banco Nacional de Comercio Exterior, cuya finalidad es promover y financiar las exportaciones e importaciones.

Por disposición contenida en el artículo 3^o de la Ley Orgánica - que lo rige, BANOBRAS debe promover y financiar actividades prioritarias de los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas y de los - Municipios, así como de las entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, BANOBRAS tiene facultades para:

- A. Coadyuvar al fortalecimiento del pacto federal y del Municipio Libre en los términos del Artículo 115 constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país.
- B. Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios sociales y equipamiento urbano.
- C. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los Municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo

urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas.

D. Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales.

E. Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano.

La institución, en ejercicio del servicio público de banca y con la finalidad de hacer viables las facultades enunciadas, está autorizada para:

A. Realizar todo tipo de operaciones bancarias como recibir depósitos, operar con valores y otros documentos mercantiles, realizar operaciones con metales y divisas, expedir cartas de crédito y constituirse en fiduciaria, entre otras.

B. Otorgar créditos a los gobiernos de los tres niveles de organización política, a sus organismos descentralizados y empresas.

C. Tomar a su cargo o garantizar las emisiones de valores y de títulos de crédito en serie, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Distrito Federal, Estados y Municipios.

D. Promover y dar asistencia técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de los sujetos de crédito que operen en los sectores encomendados a la institución.

E. Contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia los sectores señalados.

F. A solicitud de los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, así como de las respectivas entidades paraestatales y paramunicipales, actuar como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social.

La institución otorga créditos a los Municipios para la construcción, ampliación, mejoramiento y equipamiento de sistemas de agua potable, de drenaje, alcantarillado, mercados, centrales de abasto, rastros, obras de pavimentación, banquetas y guarniciones, alumbrado público, - centrales camioneras, panteones y transporte urbano. Los créditos se otorgan en base a las reglas de operación siguientes:

"A. Se da preferencia a aquellos Municipios en donde haya más necesidades de obras y servicios.

"B. Se atienden primeramente aquellas obras o servicios que reporten mayor beneficios a la población.

"C. Las condiciones de plazos e intereses son de acuerdo al tipo de obra, costo de la misma y posibilidades de pago de la población.

"D. El crédito debe destinarse a obras o servicios que permitan ingresos a la hacienda... suficientes para cubrir el adeudo, los gastos de administración, operación y mantenimiento de tales obras y servicios". (104)

(104) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, El papel de BANOBRAS en apoyo a Estados y Municipios....Gerencia de Comunicación Social. p. 8. México, 1985.

Los créditos normalmente son condicionales, pues deben destinarse a obras de infraestructura básica y equipamiento urbano. Para conceder un financiamiento el Banco evalúa condiciones que de cumplirse determinan la autorización y, previo el cumplimiento de las formalidades legales del caso, observa de cerca la evolución del proyecto para garantizar la adecuada aplicación de los recursos.

El gobierno de la entidad federativa a la cual pertenece el Municipio debe quedar como garante de la operación, a efecto de asegurar el pago del préstamo, aun cuando el Ayuntamiento observe problemas de liquidez durante el periodo de amortización.

La ejecución de obras puede realizarse indistintamente por contratistas particulares o por la administración municipal. En cualquiera de los casos las obras quedan constituidas como prioridades municipales, por lo que su operación, mantenimiento y administración, así como las cuotas o recuperaciones correspondientes, son responsabilidad del Municipio, que las puede cumplir por conducto de su hacienda o de las entidades paramunicipales constituidas al efecto.

Puedo concluir que los financiamientos otorgados por BANOBRAS implican una mayor responsabilidad para los Ayuntamientos y una ampliación de los recursos para su desarrollo, elemento cuyo soporte jurídico se fundamenta en la modificación de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política Federal, que permite contratar empréstitos para realizar obras socialmente necesarias.

3. 4. Presupuesto de egresos municipales

El fundamento constitucional del presupuesto de egresos se encuentra en la segunda parte del último párrafo de la fracción IV del Artículo 115, que dispone a la letra: "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

El presupuesto de egresos municipales se puede definir como el acto formal y materialmente administrativo por virtud del cual el Ayuntamiento realiza la estimación de los conceptos de gasto en que incurrirá el Municipio en el periodo de un año, a efecto de satisfacer las erogaciones necesarias y posibles en la operación de los programas públicos en beneficio de la comunidad, así como las requeridas para el sostenimiento operativo del órgano de gobierno, sus dependencias y organismos descentralizados.

También es correcto y usual decir que es el documento en que se hace constar la estimación de gastos y así se define como la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir sus funciones.

Las funciones del presupuesto consisten en: "a) Definir el destino del gasto; b) Proporcionar elementos para lograr una adecuada asignación de los recursos disponibles; c) Reflejar si el dinero que constituye los fondos públicos se está orientando a resolver las necesidades colectivas en

la forma como es requerido por la comunidad; d) Suplir incongruencias en la estructura del gasto público", (105) y e) Establecer prioridades de gastos en base a los objetivos propuestos en los planes y programas de desarrollo municipal.

Los efectos jurídicos del presupuesto pueden resumirse de la siguiente forma: a) El Ayuntamiento autolimita su administración a los fondos disponibles y previstos para destinarse a cada concepto de gasto; b) - Constituye el elemento indispensable para justificar las erogaciones efectuadas ante la Contaduría Mayor de la Legislatura Estatal como encargada de revisar las cuentas públicas municipales, y c) Es la base y medida para determinar responsabilidades en los casos de que el Ayuntamiento, sus miembros en particular o sus dependencias actúen fuera de las autorizaciones.

La elaboración del presupuesto debe sujetarse al marco jurídico que referí en el Capítulo Primero de este trabajo, de cuyas normas se deriva una serie de principios básicos que deben observar los Ayuntamientos; estos principios no encuentran severas variantes de una entidad federativa a otra. Como ejemplo transcribo en seguida el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo:

"La formulación del Presupuesto de Egresos Municipal se hará bajo las siguientes bases:

(105) Centro Nacional de Estudios Municipales, "El presupuesto de egresos municipales, Guías Técnicas de Gobierno y Administración Municipal, p. 172. Secretaría de Gobernación. México, sin fecha.

I. Tendrá como limitaciones, la previsión de ingresos disponibles para el año fiscal en que deberá regir.

II. Deberá ser aprobado para un año fiscal, que - siempre corresponderá al año natural.

III. Deberá comprender todos los egresos que por - cualquier concepto realicen las autoridades.

IV. Cualquier modificación al Presupuesto de Egresos se hará previa aprobación del Ayuntamiento, con base en las modificaciones aprobadas por la Legislatura del Estado al Presupuesto de Ingresos".

Las fracciones transcritas coinciden sensiblemente con los principios del presupuesto que la doctrina ha esbozado y que más adelante precisaré. Por lo pronto basta decir que el artículo transcrito absorbe los - principios de equilibrio, anualidad o periodicidad, universalidad, unidad y especificación.

La Tesorería Municipal es la dependencia encargada de preparar el anteproyecto del presupuesto de egresos, debe remitirlo al presidente - municipal con el pronóstico de los ingresos para el siguiente ejercicio, - quien deberá revisarlo y en su caso modificarlo y presentarlo con el carácter de proyecto-iniciativa al Pleno del Ayuntamiento para su debida discusión, en su caso modificación y aprobación. Una vez aprobado, se debe remitir a la Legislatura del Estado para su registro y al Secretario General de Gobierno para que lo mande publicar en la gaceta oficial.

Atendiendo a la estructuración o clasificación de los gastos pú- blicos, es posible observar que los Ayuntamientos emplean indistintamente tres tipos de presupuesto de egresos: a) Por objeto del gasto; b) Institucio

nal administrativo, y c) Por programas.

3.4.1. Presupuesto por objeto del gasto

Se organiza en base a los gastos del gobierno y administración municipal, o más simplemente dicho, su base está en lo que se adquiere y se paga. Está integrado por los elementos denominados grupos, subgrupos, partidas, conceptos, importe mensual y total anual.

Grupo es el conjunto de gastos ordinarios y extraordinarios que realiza el Ayuntamiento durante un año fiscal.

Los grupos que normalmente integran el presupuesto son: "a) - Gastos corrientes de administración. - Son los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal; esto es, el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento y conservación...; b) Inversiones. - Es el conjunto de gastos - que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración municipal; c) Cancelación de pasivo. - Son las asignaciones que el Ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos..." (106)

Cada grupo se compone de subgrupos, así el grupo de gastos corrientes de administración puede conformarse con los siguientes: a) Servicios personales, que comprenden los pagos a funcionarios y empleados en

(106) Centro de Estudios de Administración Municipal, Elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos, p. 7. 1a. Edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica 4. México, 1985.

funciones normales; b) Servicios asistenciales; c) Gastos generales tendientes a cubrir el costo de conservación y mantenimiento del patrimonio municipal y de los servicios públicos; d) Materiales de consumo destinados al uso corriente de la administración, y e) Gastos extraordinarios.

Los subgrupos que integran el grupo de inversiones pueden ser:

a) Activo fijo, que comprende los gastos destinados a la adquisición de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del Ayuntamiento; b) Obras de utilidad pública por contrato, que representan las erogaciones realizadas como pago a los contratistas que se encargan de determinadas obras municipales, y c) Obras de utilidad pública por administración, que comprende los gastos de obras ejecutadas por el propio Ayuntamiento y sus dependencias.

El subgrupo que integra al grupo de cancelación de pasivo es el denominado deuda pública, que representa los pagos para cubrir los compromisos de los créditos obtenidos por el Ayuntamiento.

Finalmente, cada subgrupo comprende conceptos que son la descripción de cada gasto específico y las partidas que son los números con que se identifican los conceptos.

3.4.2. Presupuesto institucional administrativo

Este sistema de elaboración del presupuesto municipal agrupa los gastos - tomando en consideración a las unidades administrativas y sus actividades principales.

El sistema consiste en señalar en primer término el nombre de la unidad administrativa, por ejemplo Dirección de Obras Públicas, en seguida se señala el número de partida y el ramo, que se constituye con los conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la administración municipal, por ejemplo el ramo de sueldos, salarios y emolumentos, o el de gastos de obras públicas. Finalmente se señalan los importes mensuales por cada ramo, el importe total anual y el gran total.

3.4.3. Presupuesto por programas

El economista Gonzalo Martner refiere que la división fiscal de Naciones Unidas ha sugerido que un presupuesto por programas y actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones y equipos, no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados y resueltos, vigilancia y permisos expedidos, entre otras. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es la relación que debe existir entre las cosas que el gobierno adquiere y las que realiza, es decir, la justificación de los gastos tomando como punto de partida el cumplimiento de sus atribuciones.

La Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas ha preparado el Manual de presupuesto por programas y actividades, que sostiene que el presupuesto por programas y actividades "...se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico". (107)

El presupuesto por programas clasifica los gastos atendiendo a los trabajos y actividades concretas que deben realizarse en base a los planes de desarrollo que fijan objetivos generales para cumplirse a largo plazo, en el caso de México los planes se desarrollan por periodos sexenales en la Federación y los Estados miembros y cada tres años en los Municipios.

En cada Municipio se deben elaborar los planes y programas atendiendo a las dimensiones territoriales, necesidades y número de población, desarrollo económico y cultural, patrimonio y recursos susceptibles de disponer; es indispensable que el Ayuntamiento tome en cuenta la opinión de las organizaciones vecinales, grupos económicos y por supuesto las surgidas de los propios órganos de la administración.

El presupuesto por programas consta de cuatro elementos -

(107) Citado por Martner, G., Op. cit., p. 289.

básicos con los que se registran funciones y trabajos que deben realizar el Ayuntamiento y sus dependencias; dichos elementos son: programa, subprograma, actividad y tarea.

El programa es la categoría en que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo, por ejemplo los programas de administración de la función pública municipal, de administración hacendaria, de asentamientos humanos y obras públicas, de educación, cultura y recreación, de seguridad pública y de turismo, entre otros.

Existen programas a nivel municipal que por su amplitud requieren de varias etapas, siendo el caso, cada uno se dividirá en subprogramas.

Siguiendo con los ejemplos que he señalado, puedo afirmar que el programa de administración de la función pública municipal es susceptible de fraccionarse en los subprogramas de administración de personal, de suministro de material y equipo y de atención a la comunidad, entre otros.

El programa de administración hacendaria puede dividirse -según mi criterio- en los subprogramas de actualización del padrón fiscal, de administración de deuda pública, de coordinación fiscal, de procedimientos ejecutivos, de inspección y otros. El programa de asentamientos y obras públicas puede desarrollarse a través de los subprogramas de regularización de la tenencia de la tierra urbana, equipamiento urbano básico y reservas ecológicas.

Los programas y subprogramas deben expresar actividades y -

tareas, entendiéndose por las primeras "el conjunto de acciones concretas que la administración municipal debe ejecutar dentro del programa, - para cumplir con los objetivos del mismo. El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa. Las tareas son las operaciones que producen un determinado resultado y que forman parte de una actividad". (108)

3.4.4. Obligatoriedad del presupuesto por programas

Los tres sistemas para la elaboración del presupuesto de egresos que he referido no son excluyentes entre sí; los Ayuntamientos pueden emplear válidamente características de uno y otros, sin embargo considero que el fundamentado en planes y programas de desarrollo debe ser básico para los Municipios, pues ya está fuera de discusión la necesidad de que las actividades de la administración pública sean objeto de previsión.

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política Federal contienen el mandato de que la actividad económica debe regirse por el Estado, - y al efecto el gobierno debe organizar un sistema de planeación democrática. En lo conducente los numerales indican:

"ARTICULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático...

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación".

Considero que estos preceptos son el fundamento para que la administración pública de los tres niveles de organización política del Estado Mexicano actúen en base a planes y programas de desarrollo económico, y en consecuencia los presupuestos de egresos de cada nivel deben atender - coordinadamente a los objetivos planteados a nivel nacional, estatal y municipal.

A nivel federal la planeación y programación es una realidad. - El Congreso de la Unión, en uso de la facultad contenida en el artículo 73, fracción XXIX-D constitucional aprobó la Ley de Planeación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de enero de 1983, ⁽¹⁰⁹⁾ - que establece las bases generales del Sistema Nacional de Planeación, señalando las obligaciones fundamentales de las dependencias de la adminis-

(109) Esta ley abrogó la Ley sobre Planeación General de la República, de 12 de julio de 1930.

tración pública federal, la elaboración de programas y la obligación de justificar el presupuesto de egresos relacionándolo con el Plan Nacional y los programas. Sobre el particular los artículos 7º, 21, segundo párrafo, y 27 de la ley en cuestión señalan:

"ARTICULO 7º El presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas - de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con - los programas anuales...

ARTICULO 21. ...el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, - contendrá previsiones sobre los recursos que se rán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

ARTICULO 27. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades - elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas - anuales, que deberán ser congruentes entre sí, - regirán... las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales..."

Asimismo, la ley faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales y Ayuntamientos municipales, a efecto de que colaboren en la planeación nacional y consecución de objetivos, a definir los proce

dimientos de dicha coordinación, a dar los lineamientos de método para realizar las actividades de planeación y para la elaboración de los programas regionales, y a fijar la participación de las dependencias del gobierno federal que actúan en las entidades y Municipios.

Para la administración pública de los Estados miembros y de los Ayuntamientos, la obligación de planificar y programar actividades y gastos está contenida, además, en las Constituciones particulares y en las Leyes Orgánicas Municipales, la mayoría de las cuales la establecen de manera precisa y algunas otras únicamente refieren que es obligación de los Ayuntamientos justificar sus gastos en base a programas. Como caso ejemplificativo, a continuación transcribo los artículos 107 y 108 de la Constitución Política del Estado de Puebla:

"ARTICULO 107. El poder público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada.

ARTICULO 108. La ley reglamentará y fijará las facultades de los elementos en materia de planeación, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado."

Asimismo sirve de ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, que en su artículo 32, fracción IV, inciso b), establece la facultad de los Ayuntamientos para:

"Aprobar los planes y programas de desarrollo municipal que les sean sometidos por el presidente municipal. Asimismo aprobar la designación de representantes municipales ante el Consejo Estatal de Desarrollo".

En buena parte de los Estados se han puesto en vigor Leyes de Planeación que involucran a los Ayuntamientos, en primer término para - que éstos aporten al gobierno estatal las inquietudes y necesidades de la comunidad municipal que deban tomarse en cuenta en la elaboración de los planes, programas y presupuestos estatales. En segundo lugar, para que el gobernador del Estado aporte las inquietudes municipales al Sistema Nacional de Planeación y se tomen en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo y programas regionales. Y en tercer lugar, para que - los planes y programas de cada Municipio se formulen de tal manera que complementen los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas y del Plan Estatal.

La planeación y programación no pueden entenderse al margen - del presupuesto, ya que éste es su elemento determinante. Planificar y - programar implica esbozar objetivos generales que el gobierno municipal debe referir a la comunidad y determinar las alternativas que regularán la acción en el futuro, para alcanzar los fines propuestos. Asimismo permite reducir el número de alternativas atendiendo a necesidades prioritarias, que el Ayuntamiento determina tomando en cuenta la época, la geografía y las peculiaridades de la población. Y, finalmente, facilita el curso de la acción en base a los programas de trabajo.

El presupuesto sirve para facilitar el proceso de elección de las diversas alternativas, pues en términos contables permite conocer los cos tos de cada solución y cuantificar las ventajas y desventajas de cada proyecto.

En conclusión, los planes, programas y presupuestos son actos interdependientes que deben formar parte de la práctica política y administrativa de los Municipios; para ello, los Ayuntamientos disponen de los elementos jurídicos suficientes para dar curso a esta acción.

En términos de la teoría de Martner puedo afirmar que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos y económicos. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual y posteriormente ejecutada a través de actos de organización, dirección y coordinación. Las operaciones financieras deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian posibles desviaciones y se proponen reformas para los programas del período siguiente.

3.4.5. Principios del presupuesto

La doctrina ha esbozado una serie de principios conforme a los cuales debe formularse el presupuesto de egresos, que en su mayoría tienen el carácter de mandamientos jurídicos y no deben ser ajenos a los Ayuntamientos. A continuación refiero brevemente algunos de ellos que

considero deben observarse en la elaboración del presupuesto de egresos municipal.

El principio de universalidad postula que el presupuesto debe abarcar todos los gastos de la administración, es decir, cualquier gasto público debe estar autorizado en el presupuesto o en una ley posterior.

El principio de unidad establece la inclusión en un solo fondo de todos los recursos y gastos, evitando que haya presupuestos separados, a fin de eliminar la posible existencia de fondos especiales que significarían diluir el control contable y complicar la administración presupuestaria.

El principio de especificación señala que el presupuesto debe detallarse en cuentas de ingresos y gastos, de tal manera que refleje en la mejor forma posible los programas.

El principio de anualidad o periodicidad, establecido en toda la legislación mexicana, consiste en que el presupuesto debe presentarse cada año y no cubrir más de un año. Sin embargo, la tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a ciertos rubros del presupuesto; por ejemplo, el artículo 30 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público introduce la modalidad de que se pueden celebrar contratos cuya ejecución rebase el límite anual del presupuesto del año en que se firman. Por este motivo ya no se habla de anualidad, sino de periodicidad del presupuesto.

El principio de acuciosidad establece que el presupuesto se debe preparar con el mayor grado de exactitud y sinceridad; en este sentido, deben evitarse las peticiones de gastos abultadas artificialmente y las estima--

ciones demasiado optimistas de los ingresos. El presupuesto debe aproximarse a las reales necesidades que derivan de la acción programada por el gobierno.

El principio del equilibrio es sin duda el más discutido por la doctrina; para la teoría clásica, el presupuesto no debería tener déficit ni superávit, justificándose únicamente el déficit en casos excepcionales.

En el caso de México, afirma Mancera Ortiz, el principio clásico del equilibrio presupuestal "se sustituye cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal, es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, sería un factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país". (110)

3.5. Perspectivas de la política fiscal en el desarrollo del Municipio

Como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, el -- Municipio Libre se convirtió en uno de los principales postulados del Congreso Constituyente de 1916-1917. Las sesiones en que se debatió el proyecto del -- Artículo 115 se centraron en el tema de la hacienda pública municipal; mucho se insistió en que la única forma de hacer efectiva la autonomía política y el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad básica del Estado Me

(110) Citado por De la Garza, S.F., Op. cit., p. 124.

xicano era otorgándole la autonomía financiera, para lo cual era indispensable garantizarle un mínimo de ingresos, porque no dárselos significaba dejar al Municipio "... a merced de los poderes locales absorbentes", según lo pronosticaron con todo conocimiento los diputados Heriberto Jara, Paulino Machorro y Arturo Méndez, quienes no lograron producir el eco suficiente.

La fracción II del Artículo 115 emanado del Constituyente sólo indicó que el Municipio administraría libremente su hacienda, la que se integrarían con las contribuciones que debían fijar las Legislaturas locales.

La redacción genérica del precepto provocó que en la práctica legislativa se fuera gestando un centralismo. En el aspecto financiero los gobiernos de la Federación y de los Estados miembros fueron reservándose poco a poco las fuentes de ingreso más productivas, como el caso del impuesto predial, que antes de 1983 estuvo bajo la potestad de los gobiernos locales, no obstante que por sus características de tributo territorial debía corresponder al Municipio, como ahora sucede.

El centralismo excesivo provocó que en el periodo comprendido entre 1917 y 1982 los ingresos públicos municipales estuvieran notoriamente desequilibrados, hasta recordar que para ese último año la Federación absorbió el 90.7 por ciento de los ingresos públicos nacionales en detrimento del desarrollo de los Estados y Municipios.

La reforma municipal de 1983 se propuso vigorizar la hacienda pública, desarrollo económico y autonomía política de la comunidad básica, devolviendo al Municipio aquellas facultades que de alguna forma, paulatina pero constantemente habían sido absorbidas por la Federación y los Estados .

Actualmente los preceptos constitucionales que rigen la política - fiscal del Estado Mexicano especifican claramente los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno. En el caso del Municipio, se señalan los ingresos - mínimos que he referido en páginas anteriores, la libre administración de su hacienda y la libertad para formular el presupuesto de egresos en base a las necesidades de su población y de la propia administración.

El Artículo 115 constitucional garantiza los medios financieros - para que los Ayuntamientos estén en posibilidad de dotar a la población municipal de los servicios públicos básicos, de fomentar el desarrollo común en lo económico y cultural y satisfacer las inquietudes de la población en los más diversos aspectos, todo lo cual sugiero debe hacerse mediante la debida planeación y programación, fijando metas y objetivos concretos con el fin de no desperdiciar recursos.

Hacer efectiva la reforma fiscal municipal no ha sido tarea fácil. -- Siguiendo los datos obtenidos en la investigación de campo coordinada por Azuela Güitrón, (111) puedo señalar que en el desarrollo económico y político de los Municipios del país se encuentran diferencias extremas. Por una parte se observan Municipios con recursos suficientes para hacer efectivas las tareas de administración de la hacienda pública, que han elaborado sus propios manuales de -- procedimientos, que cuentan con equipos de cómputo, que capacitan a su personal, que han logrado puntualidad y claridad en la recepción de participaciones, que formulan documentación contable revisada minuciosamente, que manejan -

(111) Azuela Güitrón, M., Op. cit. pp. 186-188.

sistemas de financiamiento que les permiten ampliar sus recursos, que tienen estrategias de fiscalización capacitando a sus inspectores y auditores, que -- elaboran detalladamente sus presupuestos, que cobran directamente el impuesto predial, que coordinan empresas municipales que rinden utilidades, logrando notables incrementos en sus recursos. Por otra parte existen Municipios pobres en los que se observa pérdida del poder político como efecto de la coordinación, pues muchas de sus funciones las desarrolla el gobierno de la entidad federativa, falta de presupuesto anual, infraestructura administrativa deficiente, empleo de formas anacrónicas de trabajo y resistencia a romper con la práctica de dependencia de los gobiernos de la Federación y del Estado. Estas irregularidades se explican por la existencia de una burocracia carente de orientación e instrumentación administrativa, de una tecnología administrativa rudimentaria y de un sistema deficiente de finanzas públicas, sin padrón de contribuyentes actualizado, sin personal capacitado y sin adecuados sistemas de información.

Opinión personal y propuestas

Los Municipios disponen de los elementos jurídicos indispensables para alcanzar y sostener una hacienda pública con recursos suficientes que al ser invertidos, en base a planes y programas bien estructurados, fortalezcan el desarrollo de la comunidad.

Los Ayuntamientos deben ser centros de captación de las opiniones e ideas que manifiesten necesidades e inquietudes de la población, ordenadores de ellas y organizadores y ejecutores de los planes y programas que al llevarse al plano de la realidad, mediante acciones y gastos concretos, sirvan para

satisfacer requerimientos básicos para el desarrollo.

Los Municipios que son capitales de los Estados y los tradicionalmente productivos tienen capacidad, en cuanto a recursos humanos y materiales, para llevar a la práctica las disposiciones constitucionales del Artículo 115 y muchos de ellos, por ser polos de desarrollo económico, han recibido -beneficios especiales de los gobiernos de la Federación y de los Estados. Sin embargo, existen otros -que son mayoría- que se encuentran rezagados no --obstante la reforma municipal y los apoyos externos a su disposición como las participaciones en los tributos federales y locales por virtud de la coordinación fiscal y el financiamiento basado en créditos. Principalmente para estos últimos pueden ser válidas las recomendaciones que en seguida propongo:

1. Aun cuando los recursos materiales de la hacienda pública municipal sean escasos, los Ayuntamientos pueden gozar de un fuerte apoyo por parte de la población: para ello deben fomentar la creación o en su caso el sotenimiento de los Consejos de Colaboración Vecinal, que la Ley Orgánica Municipal previene. Estos pueden prestar valiosa ayuda en el desarrollo, por --ejemplo: a) En la recepción de opiniones y precisión de necesidades de la comunidad; b) En la reorganización y actualización del padrón municipal, que no sólo puede emplearse con fines fiscales, sino que también puede servir de base -para la formulación de cuadros estadísticos que permitan tener datos para la determinación de los objetivos generales del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas anuales; c) En la organización de los vecinos para realizar conjun--tamente con la administración obras de carácter público, actividades cultura--

les y recreativas y campañas de salud y de alfabetización, entre otras.

2. De manera permanente el Ayuntamiento debe proporcionar información a la comunidad sobre el contenido de la legislación fiscal y administrativa, así como la referente a los elementos básicos que anualmente integran la hacienda pública, su administración y ejecución del gasto, con el fin de captar la confianza de los contribuyentes y su colaboración.

3. Es indispensable que el Ayuntamiento mantenga capacitados a los servidores públicos de la administración municipal en materia hacendaria; muchos Municipios pudieran carecer de los recursos humanos y económicos para establecer programas de capacitación permanente. Sin embargo, es recomendable que acudan a los apoyos que en esta materia brinda el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, encargado de dar asesoría y que a la fecha ha elaborado diversos manuales prácticos para la preparación del Padrón Fiscal Municipal, de la Cuenta Pública, del Proyecto de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y de diversos reglamentos para el pago de contribuciones, entre otros. Asimismo se cuenta con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que por disposición contenida en el artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal tiene la obligación de actuar como consultor técnico de las haciendas públicas, promover el desarrollo de las haciendas municipales y capacitar técnicos y funcionarios fiscales. -- Asimismo BANOBRAS, dentro de los programas de apoyo crediticio y por disposición del artículo 7² de la Ley Orgánica que lo rige, tiene la obligación de promover y dar asistencia técnica a los Municipios para la ---

identificación, formulación y ejecución de los proyectos de obras públicas destinadas a satisfacer servicios, así como la obligación de actuar -a solicitud del Ayuntamiento- como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, programación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de interés social. Finalmente el Poder Ejecutivo Local -por conducto de la Secretaría de Finanzas y la de Programación- puede implementar diversos apoyos en materia de capacitación para los Municipios y brindarles información en materia fiscal.

4. Los diversos tributos que como mínimo se establecen en el Artículo 115 constitucional y en la legislación secundaria, deben convertirse paulatinamente en la principal fuente de recursos de la hacienda municipal. Hasta ahora y según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el promedio de los Municipios obtienen el ochenta por ciento de sus ingresos de las participaciones en impuestos y derechos federales. Para lograr ese fin, es indispensable mantener actualizado el padrón de contribuyentes y promover entre la población el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales mediante campañas de concientización, para lo cual el Ayuntamiento puede apoyarse en los Consejos de Colaboración Vecinal que referí anteriormente.

5. Los Ayuntamientos deben revisar periódicamente el contenido de los convenios de colaboración celebrados con el gobierno del Estado miembro, evaluar las actividades consecuentes y determinar las funciones tributarias que deben permanecer a cargo de éste, las que deben incrementarse

se o regresar al Ayuntamiento como titular originario de la potestad tributaria referida en los propios convenios.

Cabe recordar que por ahora los tributos a la propiedad inmobiliaria, el impuesto predial principalmente, son los más significativos en cuanto a requerimientos humanos, técnicos y financieros. Ante la imposibilidad de muchos Ayuntamientos y sus dependencias de llevar a cabo las funciones básicas de la administración que requieren estos tributos, el Artículo 115 constitucional previene que los Municipios podrán celebrar convenios con el gobierno del Estado para que éste se haga cargo de algunas de esas funciones.

Actualmente casi la totalidad de los Ayuntamientos tienen celebrados convenios con el Ejecutivo Estatal. En algunos convenios, y es el criterio adoptado por la mayoría, se contempla que la administración local realice la totalidad de las funciones relacionadas con los tributos impuestos a la propiedad inmobiliaria; en otros se contempla que ciertas funciones, como recaudación, fiscalización y cobranza, sean realizadas por la Tesorería Municipal, y otras como catastro, emisión de recibos y control de recaudación, por mencionar algunas, sean realizadas por las dependencias del Ejecutivo Estatal.

6. El presupuesto de egresos debe fundarse en un plan de desarrollo municipal y en los programas institucionales preparados por las diversas dependencias del gobierno.

Existen Municipios que por su alto grado de desarrollo o elevado

número de pobladores requieren de complejos procedimientos y asesorías especializadas para elaborar planes y programas, pero hasta los más modestos tienen capacidad para poder determinar cuáles necesidades son - apremiantes y qué tipo de recursos se pueden emplear para su satisfacción, valga recordar los financiamientos externos y asesorías que brindan las instituciones nacionales de crédito encargadas de fomentar el desarrollo municipal, en especial el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

La planificación no debe entenderse como algo que pone fin a los problemas municipales, sino solamente como un medio eficaz para determinar prioridades y como el inicio del camino hacia un organizado desarrollo de la vida municipal. No se trata de planificar para tener planes que se queden guardados en un archivo, sino para establecer objetivos generales y programar las acciones y gastos indispensables para obtener resultados concretos.

La planificación municipal es, en suma, un proceso político, - económico y administrativo que permite medir, caracterizar y conocer el tipo de relaciones que se dan entre la estructura política, la administrativa y la población, para que en base a esta caracterización y conocimiento, se señalen las alternativas de acción para que la planificación se convierta en un proceso integral y permanente que contribuya realmente al mejoramiento de la vida municipal.

CAPITULO CUARTO

COORDINACION FISCAL Y MUNICIPIO

- 4.1. Concurrencia tributaria**
- 4.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**
- 4.3. Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**
- 4.4. Participaciones en favor de los Municipios**
 - 4.4.1. Fondo General de Participaciones**
 - 4.4.2. Fondo de Fomento Municipal**
 - 4.4.3. Otros conceptos de participación**

4.1. Concurrencia tributaria

El sistema tributario mexicano se funda en los rasgos de autonomía de los tres niveles de organización política; reconoce a los gobiernos de la Federación y de los Estados miembros plenas facultades legislativas, salvo las limitaciones analizadas en el Capítulo Segundo, para establecer cuantas contribuciones consideren necesarias para satisfacer sus respectivos gastos, y en virtud del contenido de la fracción IV del Artículo 115 constitucional se señalan las fuentes de ingreso que como mínimo deben corresponder a los Municipios, las que son reglamentadas en pormenor por las Leyes de Ingresos y de Hacienda municipales.

La concurrencia de facultades legislativas en esta materia favorece el fenómeno de la doble y múltiple tributación, es decir, el establecimiento de gravámenes federales y locales principalmente, y municipales en menor grado, sobre las mismas fuentes de la riqueza y a cargo de la misma población contribuyente.

La concurrencia tributaria siempre fue motivo de preocupación por las consecuencias negativas que en todo sistema político financiero representa, como la falta de uniformidad a nivel nacional; el desaliento de los particulares para invertir en aquellas ramas de la economía afectadas por diversos gravámenes federales, estatales y municipales; desconcierto de los contribuyentes por las diferentes normas aplicables en la determinación y pago de contribuciones, y permite que las entidades federativas entren en competencia ofreciendo ventajas fiscales con el fin de atraer capi-

tales a sus respectivos territorios, lo que en todo caso encierra discriminación entre los contribuyentes e impide la marcha normal del comercio y de la industria. En fin, el fenómeno de la concurrencia crea un sistema tributario complejo y fragmentado que obstaculiza una sana y global política de desarrollo para las diversas regiones de la Nación.

Con el afán de dar solución al problema, en México se desarrollaron una serie de actividades institucionales como las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947; las reformas constitucionales a los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones VII y IX contenidas en el Decreto del 24 de octubre de 1942, y la expedición de la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1954. Todo lo anterior indudablemente influyó para la creación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fundado en las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1º de enero de 1980 y en cuya Exposición de Motivos se dijo: - "...la concurrencia impositiva es permitida por la Constitución, pero de ello no puede derivarse que el Constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. Asimismo, se reconoce que tanto el legislador federal como el local han actuado con la prudencia necesaria para evitar la superposición de impuestos, y que dicha prudencia los ha llevado a buscar acuerdos para que sólo una entidad grave determinada materia, de manera que se comparta el producto de lo recaudado..."

4.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El antiguo principio liberal del federalismo mexicano, que data de la Constitución de 1824, inspirado en la idea de independencia irrestricta de las partes integrantes de la Federación, que de alguna manera fue trasladado a los ordenamientos constitucionales subsecuentes (112) hasta llegar a la Constitución de 1917, se ha transformado en la materia fiscal por el principio de la coordinación de las instituciones financieras que afectan a la Nación como un todo, a través de la conjugación de una buena parte de los recursos disponibles y de las acciones tendientes a la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

La Ley de Coordinación vigente sienta las bases para armonizar el sistema tributario de los tres niveles de organización política del Estado Mexicano; establece las participaciones de las haciendas públicas -- de las entidades federativas y de los Municipios en los ingresos del Gobierno Federal; fija las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; ordena la constitución de los organismos -- nacionales en materia de coordinación fiscal y señala las normas de su organización y funcionamiento.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se fundamenta en la idea de cooperación que se manifiesta en los convenios de coordinación

(112) Con excepción de las Bases y Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República de 1843, ambas de carácter centralista.

fiscal y de colaboración administrativa, de tal forma que las decisiones se toman mediante acuerdos que permiten a las partes concertantes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía que a cada una de ellas corresponde. Permite además establecer relaciones para que las atribuciones constitucionalmente establecidas para cada nivel de gobierno se complementen, dejando que cada uno se sirva de las aptitudes de los otros.

El sistema de participaciones tiende a compartir con Estados y Municipios el rendimiento de la recaudación federal sobre todos sus impuestos, los derechos sobre hidrocarburos y minería, los productos relacionados con bienes y bosques nacionales, los accesorios de los impuestos y derechos participables y las multas por infracciones a las leyes administrativas distintas de las fiscales, a cambio de que las entidades federativas autolimiten la potestad de establecer contribuciones locales o municipales, derogando o suspendiendo aquellos gravámenes en que había múltiple tributación, fundamentalmente los relativos a comercio, industria, agricultura y ganadería. Esto ha permitido alcanzar un nivel aceptable de homogeneidad tributaria y una nivelación de recursos entre jurisdicciones prósperas y atrasadas mediante el reparto equitativo de los recursos nacionales.

La coordinación fiscal, además de compartir los recursos de la Federación con los Estados y Municipios, pretende "...coordinar el ejercicio de la potestad legislativa tributaria y por ende, estructurar en el país, acorde a principios constitucionales, un sistema tributario racional,

esquemático y sobre todo, que en conjunto sea proporcional y equitativo, atento a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna, sin descuidar los principios de la redistribución de la renta... "(113)

Las participaciones de los Estados y Municipios en los recursos de la Federación se hace principalmente a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. Cabe aclarar que el término fondo no se refiere precisamente a la acumulación de los recursos en un solo lugar para ser repartidos posteriormente, sino que indica la etapa en el procedimientos de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder a la liquidación de las cuotas correspondientes en favor de Estados y Municipios.

Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal marca las bases para el establecimiento del sistema de colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno: por disposición contenida en su artículo 13, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados miembros están facultados para celebrar convenios de colaboración administrativa en materia de ingresos federales. Con fecha 29 de diciembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo contenido de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por los cuales la Federación y los Estados firmantes con

(113) Beyer de Roalandini, Carmen. "La legislación hacendaria municipal y la coordinación fiscal". Revista de Estudios Municipales No. 1, p. 25. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, Enero-Febrero de 1985.

vinieron en coordinarse en los ingresos siguientes: a) Impuesto al valor agregado, b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos excepto aeronaves y c) Las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado miembro, excepto las impuestas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico y las participables con terceros.

Los Convenios de Colaboración Administrativa comprenden las funciones de actualización del padrón de contribuyentes, fiscalización, recaudación y administración. Estas funciones se ejercen por las autoridades fiscales de las entidades federativas y, mediante pacto expreso, por las de los Municipios. Respecto del impuesto al valor agregado, los actos de fiscalización deben realizarse coordinadamente por las autoridades del Estado miembro y, cuando menos, un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la recaudación del mismo se efectuará a través de las Sociedades Nacionales de Crédito, que acreditarán directamente en la cuenta que al efecto se abra a nombre de la entidad federativa, el importe de los pagos que reciba de los contribuyentes domiciliados en la citada entidad.

Los Convenios establecen que el Estado miembro podrá delegar a las autoridades fiscales municipales, en materia de multas administrativas que no sean de carácter fiscal, las funciones de notifica--

ción, determinación de accesorios y recaudación, inclusive mediante el procedimiento administrativo de ejecución: así como las de efectuar devoluciones de cantidades pagadas indebidamente y conceder autorizaciones para el pago en parcialidades de las citadas multas y sus accesorios.

4.3. Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La incorporación al Sistema Nacional se ha realizado mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación Fiscal celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados miembros.

La adhesión se ha llevado a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos ingresos del Gobierno Federal. Para los Estados es optativo coordinarse en materia de derechos. Los que se han decidido por este sistema se encuentran limitados en términos de lo dispuesto por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal que a la letra dispone:

"ARTICULO 10-A. Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto por esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.

IV. Actos de inspección y vigilancia."

En virtud de las excepciones contenidas en el precepto anterior, la hacienda pública municipal no se ve afectada en cuanto a sus ingresos por concepto de derechos. En efecto, la Ley de Coordinación Fiscal respeta el contenido del Artículo 115 constitucional permitiendo que las haciendas de los Municipios continúen percibiendo aquellos derechos que se han considerado eminentemente municipales.

Las certificaciones y reposiciones de documentos no se encuentran sujetas a las limitaciones previstas en el artículo transcrito, ni tam-

poco las concesiones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio municipal.

La falta de cumplimiento del Convenio de Coordinación Fiscal por parte de la entidad federativa o de los Municipios, sea por el establecimiento de tributos que constitucionalmente son exclusivos de la Federación, o sea por la contravención a lo señalado en la propia ley o en el convenio respectivo, da lugar a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa audiencia del gobierno del Estado y tomando en consideración el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad y de los Municipios en una cantidad similar al monto estimado de la recaudación que se obtenga o del estímulo fiscal que se otorgue, en contravención de dichas disposiciones. Si la violación es en lo relativo a derechos, la consecuencia es dejar sin efecto la coordinación en esta exclusiva materia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motive, para cuya corrección el Estado miembro contará con un plazo mínimo de tres meses. Si no se efectúa la corrección, la entidad federativa dejará de estar incorporada al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Puedo afirmar que la suspensión o derogación de los impuestos estatales y municipales, verificada en virtud de la suscripción de los Convenios de Coordinación, no representan en manera alguna sacrificio de recaudación para estos niveles de gobierno. Los Municipios, al estar

considerados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han visto incrementados de manera notoria sus recursos hacendarios, al grado de que las participaciones en los tributos federales han venido constituyendo entre el 75 y el 95 por ciento de los ingresos públicos municipales.

Si alguna entidad federativa decidiera abandonar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Congreso Local se vería precisado a reimplantar una serie de tributos estatales y municipales que por ahora están suspendidos o derogados, dando lugar de nueva cuenta al fenómeno de la múltiple tributación interna en la producción y el comercio principalmente. Por su parte, el Gobierno Federal atento a lo dispuesto en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se vería en la necesidad de otorgar participaciones a los Estados miembros en el rendimiento de las contribuciones especiales que estuvieran vigentes (actualmente algunas de ellas, como las de cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, se encuentran derogadas, mientras que otras como las del tabaco, gasolina y cerveza se regulan a través del impuesto especial sobre producción y servicios), y a los Municipios se le otorgarían participaciones en el porcentaje que fijaran las Legislaturas Locales en el impuesto especial sobre energía eléctrica.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, las entidades federativas y Municipios que se encuentren fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tienen derecho a participar del rendimiento de los impuestos especiales sobre

cerveza, gasolina y tabaco, en la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a los siguientes porcentajes:

"I. Del importe recaudado sobre cerveza:

- a) 2.8% a las entidades que la produzcan.
- b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
- c) 7.9% a los Municipios de las entidades donde se consuma.

II. Del importe recaudado sobre gasolina:

- a) 8% a las entidades federativas.
- b) 2% a sus Municipios.

III. Del importe recaudado sobre tabaco:

- a) 2% a las entidades productoras.
- b) 13% a las entidades consumidoras.
- c) 5% a los Municipios de las entidades consumidoras."

La diferencia es obvia, no puede compararse en manera alguna el que los Municipios reciban participaciones sólo por los impuestos especiales sobre energía eléctrica, cerveza, gasolina y tabaco, con recibirlas sobre toda la recaudación federal que comprende los impuestos al valor agregado, sobre la renta, a las importaciones y exportaciones y los derechos sobre hidrocarburos y minería, entre otros los más significativos.

4.4. Participaciones en favor de los Municipios

El mandato constitucional contenido en el inciso b), fracción IV, del Artículo 115 establece la prerrogativa de los Municipios de participar en el rendimiento de los ingresos de la Federación, conforme a las bases, montos y plazos que determinen las Legislaturas de los Estados miembros.

En interpretación del mandato y tomando en consideración el criterio de Carmen Beyer, ⁽¹¹⁴⁾ puedo señalar que el término base tiene una doble acepción: la primera, que es de carácter cuantitativo, significa el mínimo a percibir por los Municipios del país de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, y la segunda, de carácter calitativo, que es el conjunto de fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a los Congresos Locales para determinar los coeficientes o montos de las participaciones federales que deberán asignarse a los Municipios de la misma entidad federativa, es decir, son dos etapas sucesivas, instrumentadas por diferentes órganos legislativos, la primera por el Congreso de la Unión y la segunda por el del Estado miembro.

Los montos resultan ser las cantidades que los gobiernos de las entidades federativas deben entregar a cada uno de los Municipios después de haberse aplicado a cada caso particular los indicadores que sirvieron de base para el cálculo de las participaciones.

Los plazos son los términos que los gobiernos de cada entidad federativa deben observar para la entrega de participaciones. Cabe aclarar que estos momentos no son señalados por las Legislaturas Locales, sino que se encuentran de antemano establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo artículo 6º, segundo párrafo, a la letra indica:

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro

(114) Beyer de Roalandini, C., Op. cit., p. 29

de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba: el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

Las participaciones en favor de los Municipios deben pagarse en dinero, nunca en especie, no pueden ser objeto de deducciones o embargos, tampoco pueden estar sujetas a retención o a fines determinados (por los gobiernos de la Federación o de los Estados miembros), salvo el pago de obligaciones contraídas por el gobierno municipal, previa autorización de la Legislatura Local e inscritas a petición del Ayuntamiento respectivo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, ⁽¹¹⁵⁾ a favor de la Federación, de las instituciones nacionales de crédito o de particulares de nacionalidad mexicana.

Las participaciones deben considerarse en todos los casos como ingresos propios de las haciendas públicas municipales, no son dádivas especiales o a título de subvención que los gobiernos de la Federación o de los Estados miembros puedan condicionar. El Municipio, en consecuencia,

(115) El procedimiento de registro debe ajustarse a las normas señaladas en el Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1982.

puede emplear libremente el monto que le corresponda.

Si el gobierno de alguna entidad federativa retrasa o condiciona la entrega de participaciones a algunos de los Municipios, independientemente del nacimiento de la obligación de pagar intereses moratorios, el Ayuntamiento correspondiente queda facultado para formular reclamación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que deberá actuar en términos de lo previsto en la parte final del segundo párrafo del artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, y en consecuencia entregar directamente las participaciones a la hacienda municipal, previa audiencia de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los Municipios tienen derecho de participar en el Fondo General de Participaciones en una cantidad que nunca será inferior al 20 por ciento de las sumas que hayan correspondido al Estado miembro. Cabe aclarar que el citado porcentaje es repartible entre todos los Municipios de la misma entidad, de acuerdo a las bases de cálculo establecidas anualmente por la Legislatura Local. Asimismo, participan del 100 por ciento del Fondo de Fomento Municipal. Es conveniente, en consecuencia, referir brevemente las fórmulas de integración y distribución de estos Fondos de acuerdo a las disposiciones de la ley de la materia.

4.4.1. Fondo General de Participaciones

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, contenidos en el Decreto publicado el 28 de diciembre de 1989, establecen que el Fondo General de Participaciones debe integrarse con el 18.1 por ciento de la recaudación federal participable, la que está compuesta por los ingresos de la Federación obtenidos en cada ejercicio por concepto del total de sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No forman parte de la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 por ciento en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.

Las entidades federativas que se encuentran coordinadas en materia de derechos participarán adicionalmente de un 0.5 por ciento sobre la recaudación total participable.

Para la distribución de las cantidades resultantes de este Fondo la Ley establece un régimen definitivo conforme al cual el 50 por ciento deberá repartirse en proporción directa al número de habitantes⁽¹¹⁶⁾ que

(116) El dato de población será el que proporcione el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática al iniciarse cada ejercicio.

tenga cada entidad federativa y el Distrito Federal en el ejercicio de que se trate, y el 50 por ciento restante se distribuirá aplicando el coeficiente que se determine conforme a las fracciones I y II del artículo 3^o de la Ley que indican a la letra:

"I. Las participaciones en el 50% del fondo que correspondieron a la entidad en el año anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de las entidades el mismo año y el resultado se dividirá entre las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.

"II. Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo a la fracción anterior, calculados para todas las entidades, y se determinará el porcentaje, que el resultado que corresponda a cada una de ellas, represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo."

En relación a lo anterior, es preciso distinguir los conceptos de ingresos participables y de ingresos asignables. Tomando el criterio de Chapoy Bonifaz⁽¹¹⁷⁾ puedo afirmar que para el efecto del cálculo del porcentaje de la recaudación federal que constituye el núcleo del Fondo, se toman en cuenta los ingresos por todos los impuestos federales y los dere-

(117) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. "Evolución del Federalismo Fiscal en México". Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 61, p. 139. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie. Año XXI. México, Enero-Abril de 1988.

chos sobre hidrocarburos y de minería, recaudados tanto por las oficinas federales de hacienda como por las tesorerías estatales y en su caso las municipales; pero para los fines de la distribución del Fondo se entiende por recaudación asignable la derivada de las contribuciones plenamente identificables en cuanto a su origen, pues con el fin de determinar la fórmula individual de cada entidad para encontrar su coeficiente de participación, se le asigna la recaudación obtenida respecto a las contribuciones cuya fuente puede identificarse con certeza en su territorio. En la ley se consideran como contribuciones asignables, por ser su origen plenamente identificable en virtud de existir fórmulas y mecanismos suficientes para averiguarlo, a los impuestos federales de automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados. Asimismo se consideran contribuciones asignables el impuesto predial y los derechos por el consumo de agua que son municipales.

Transitoriamente se ha establecido que para el año de 1990 el Fondo se distribuirá de acuerdo a lo previsto en la fracción II del - - ARTICULO QUINTO del Decreto publicado el 28 de diciembre de 1989 que a la letra señala:

"II. Durante 1990 el Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

a) El 91.62, conforme a lo previsto en el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1987. El monto a que se refiere la fracción I de dicho

artículo será el del Fondo General de Participaciones del año de 1989.

b) El 8.3% restante, en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en las participaciones a que se refiere el inciso anterior".

4.4.2. Fondo de Fomento Municipal

Se encuentra integrado con el 0.42 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos. De la suma resultante, el 30 por ciento es destinado a su distribución entre todos los Municipios del país y el 70 por ciento restante sirve para incrementar el mismo Fondo pero sólo para beneficio de los Municipios integrantes de las entidades federativas coordinadas en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal debe distribuirse entre las entidades federativas en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones en el ejercicio de que se trate. Los gobiernos de las entidades federativas deben entregar a cada uno de sus Municipios las participaciones, procurando garantizar que las cantidades no sean inferiores a las que el Municipio haya dejado de percibir con motivo de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

4.4.3. Otros conceptos de participación

Además de las cantidades derivadas de los Fondos, los Municipios tienen derecho de participar en recargos sobre impuestos federales y en multas por infracción a las leyes federales administrativas que no sean de carácter fiscal y que de acuerdo con las facultades delegadas en materia de administración tributaria sean cobradas por las Tesorerías Municipales; la Federación cede a los Municipios que las cobren el 90% del importe y el 8 por ciento a los Estados de los que forman parte.

Otro concepto es el que corresponde a aquellos Municipios colindantes con las fronteras o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten. A ellos corresponde el 95 por ciento del 2.8 por ciento de los impuestos generales de importaciones y 2 por ciento adicional sobre el impuesto general de exportación.

Corresponde también el 3.17 por ciento del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3 por ciento sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los Municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

De las cantidades percibidas por concepto de los derechos por otorgar concesiones para el uso o goce de las zonas federales marítimo-

terrestres y de los inmuebles en ellas ubicados, el 80 por ciento corresponde a los Municipios en cuyo territorio se localicen y que en ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación, determinación y cobranza hayan efectuado la recaudación, del remanente, un 10 por ciento lo recibe el Estado miembro integrado por tales Municipios y el otro 10 por ciento la Federación.

Las participaciones sobre multas por infracciones a las leyes administrativas no fiscales, sobre impuestos específicos al comercio exterior y sobre los derechos por el otorgamiento de concesiones que refiere en los párrafos precedentes, son entregadas directamente por el gobierno federal a las haciendas municipales y no por conducto del gobierno estatal como es el caso de las participaciones derivadas de los Fondos General y de Fomento Municipal.

Finalmente el artículo 2º, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas coordinadas en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, tienen el derecho de participar del 80 por ciento de la recaudación que se obtenga en su territorio, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De las cantidades que se obtengan por este concepto, los gobiernos estatales deben entregar un mínimo del 20 por ciento a los Municipios para ser distribuidos conforme a las bases y montos que determine el Congreso Local.

CONCLUSIONES

1. El Municipio como forma de organización social es la comunidad básica que da cabida a las múltiples relaciones humanas de sus miembros, que son de índole cultural, de ayuda mutua y de consecución de los fines comunes. Es de carácter económico porque sus miembros se encuentran vinculados por relaciones de producción y satisfacen sus necesidades fundamentales. Y es de carácter político porque su comunidad se organiza de esta manera y tiene la facultad de darse un gobierno que dirija los caminos a seguir para el cumplimiento de los objetivos comunes.

2. El Municipio es el primer nivel de organización social dentro del Estado Mexicano, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines; se integra con una población, un territorio y el poder del pueblo se deposita en un órgano colegiado que es el Ayuntamiento.

3. Debe desecharse la idea de los tratadistas que consideran al Municipio como la forma clásica de la descentralización administrativa por región, pues la Constitución Política Federal claramente señala que es uno de los tres niveles de organización social y política del Estado .

4. Los constituyentes de 1916-1917 no llegaron a ponerse de acuerdo en aspectos de suma trascendencia para el Municipio como la determinación de las fuentes de ingreso, el presupuesto en su doble función -ingresos y -egresos-, su proyección, aprobación, ejercicio y reglamentación, y en fin, las atribuciones financieras y en especial las tributarias que como mínimo debían corresponder a los miembros del Ayuntamiento.

5. El Municipio mexicano goza de autonomía en tanto se rige-- por normas propias, independientemente del órgano que las dicta; goza de personalidad y patrimonio propios, elige libremente a sus gobernantes, no existe autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno de la entidad federativa, recauda, administra y dispone libremente de los recursos que le son propios y tiene facultades formalmente ejecutivas y materialmente legislativas y judiciales.

6. La autonomía municipal no debe entenderse como independencia absoluta, se encuentra restringida por el pacto federal que establece -- las esferas de competencia de los tres niveles de gobierno. Además, el -- ejercicio de esta autonomía no debe contrariar los grandes objetivos de la Nación.

7. En el Derecho Financiero Público debe distinguirse como - concepto genérico la potestad financiera y como derivación específica la - potestad tributaria.

8. Para algunos autores la potestad tributaria es la facultad de los órganos legislativos de la Federación y de los Estados miembros por virtud de la cual pueden imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones gubernamentales. Para otros, esta potestad no se agota en la acción determinante de los impuestos, derechos y contribuciones especiales, sino que también comprende las atribuciones de la administración pública federal, estatal y municipal relativas a la recaudación de contribuciones, la erogación de los recursos obtenidos para expensar el gasto público y la facultad de los órgano

nos jurisdiccionales de interpretar las normas tributarias y aplicarlas a los casos concretos de conflicto de intereses.

9. El Municipio tiene potestad tributaria restringida y la ejerce por conducto del Ayuntamiento, de la siguiente manera: a) No obstante la limitación que tiene para establecer contribuciones, está facultado y debe ser parte activa del proceso legislativo determinante de los impuestos, derechos y contribuciones especiales; b) El Ayuntamiento reglamenta en pormenor las leyes tributarias emanadas de la Legislatura Local; c) También la ejerce cuando por sí o por conducto de la dependencia encargada del ramo de la hacienda pública, aplica las leyes tributarias en los casos concretos, incluso coactivamente, y d) El Ayuntamiento, normalmente por conducto del síndico, ejerce esta potestad cuando en uso de las funciones materialmente jurisdiccionales conoce y dirime los recursos administrativos que promueven los particulares en contra de las resoluciones emitidas por la Tesorería Municipal con motivo de las obligaciones tributarias.

10. Los principios constitucionales que limitan la potestad tributaria, referidos al Municipio se manifiestan: a) Sometiendo a las Legislaturas de los Estados miembros para que establezcan los tributos municipales en una ley; b) Limitando al Ayuntamiento para que el ejercicio de sus facultades tributarias se realice respetando las esferas de competencia de los gobiernos de la Federación y del Estado miembro, y de manera inversa para que éstos respeten la autonomía municipal, y c) Sometien-

do a los Ayuntamientos para que en el ejercicio de sus funciones tributarias respeten los derechos fundamentales de los gobernados.

11. La hacienda pública municipal debe entenderse como el conjunto de bienes y derechos pecuniarios que posee este nivel de organización política para la realización de sus objetivos, así como el pasivo que es a su cargo. Desde un punto de vista funcional, puedo afirmar que es la actividad financiera que realiza el Ayuntamiento y sus dependencias y se manifiesta a través de los ingresos que obtiene para expensar el gasto público.

12. El artículo 115 constitucional garantiza los medios financieros para que los Ayuntamientos estén en posibilidad de dotar a la población municipal de los servicios públicos básicos, de fomentar el desarrollo común en lo económico y cultural y satisfacer las inquietudes de la población en los más diversos aspectos, todo lo cual debe hacerse mediante la debida planeación y programación, fijando metas y objetivos concretos.

13. Los productos, como fuente de ingreso, pueden incrementar notablemente los recursos de la hacienda municipal, de manera fundamental aquellos que pueden generarse en la actividad de las empresas de participación mayoritaria o absoluta, a las que debe impulsarse si ya existen o fomentar su creación.

14. La empresa municipal debe ser un proyecto a largo plazo que permita ordenar prudentemente su funcionamiento, elegir los campos de acción, preparar al personal encargado, fijar paulatinamente metas

en base a estudios de mercado y ampliar los servicios encomendados o la producción de bienes de acuerdo al potencial y a las necesidades de la comunidad.

15. Es indispensable que los Ayuntamientos mantengan capacitados a los servidores públicos de la administración municipal en materia hacendaria, para lo cual pueden disponer de los programas que diversas Instituciones federales y estatales tienen implementados para ese fin específico.

16. Los diversos tributos que como mínimo se establecen en el artículo 115 constitucional, deben convertirse paulatinamente en la principal fuente de recursos de la hacienda municipal; para ello se deben modernizar los sistemas de fiscalización y cobranza, mediante el establecimiento de instrumentos de registro confiables. Esta modernización podrá permitir que las Tesorerías Municipales, por virtud de los Convenios de Colaboración Administrativa, se conviertan en administradores eficientes de tributos federales, lo que permitirá obtener mayores recursos por concepto de las llamadas participaciones por administración.

17. Es indispensable que los Ayuntamientos mantengan actualizados los padrones de contribuyentes y que promuevan entre la población el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales mediante campañas de concientización, para lo cual pueden apoyarse en los Consejos de Colaboración Vecinal.

18. El presupuesto de egresos debe fundarse en un Plan de --
Desarrollo Municipal y en los programas institucionales preparados por --

las diversas dependencias.

19. La planificación municipal es un proceso político, financiero y administrativo que permite medir, caracterizar y conocer las relaciones que se dan entre la estructura política, las dependencias administrativas y la comunidad, para que en base a esta caracterización y conocimiento, se señalen las alternativas de acción para que la planificación se convierta en un proceso integral y permanente que contribuya al mejoramiento de la vida municipal.

20. Los Municipios al estar considerados dentro de los beneficios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han visto notoriamente incrementados sus ingresos. Sugiero que los porcentajes de participación se vayan incrementando paulatinamente, porque no debe olvidarse que la población contribuyente es la misma en los tres niveles de organización política del Estado Mexicano.

21. Un aspecto que debe considerarse para posibles reformas a la Ley de Coordinación Fiscal es que en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y en la Comisión Permanente también estén representados los Municipios.

22. El régimen de participaciones en favor de los Municipios, al no establecer condiciones en cuanto a la entrega y destino de las cantidades que les corresponden, garantiza la autonomía municipal en lo económico y en lo político.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

Azuela Gilitrón, Mariano, "La hacienda municipal" en La Reforma Municipal en la Constitución. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. Memoria 15^o Aniversario del FOMUN. BANOBRAS. México, 1987.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. El papel de BANOBRAS en apoyo a Estados y Municipios. Gerencia de Comunicación Social. México, 1985.

Beyer de Roalandini, Carmen, "La legislación hacendaria y la coordinación fiscal" en Revista de Estudios Municipales No. 1. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, Enero-Febrero de 1985.

Centro de Estudios de Administración Municipal. Elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos. 1a. Edición, Instituto Nacional de Administración Pública. Guía técnica número 4. México, 1985.

Centro Nacional de Estudios Municipales. "El presupuesto de egresos municipales" en Guías Técnicas de Gobierno y Administración Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

Centro Nacional de Estudios Municipales, Marco Jurídico del Municipio. Colección Textos Municipales. Secretaría de Gobernación. No. 2. México, 1985.

Cruz Gómez, Javier, "Financiamiento del gasto público estatal y Municipal" en Financiamiento del Gasto Público. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, A. C. Editorial Trillas. México, 1988.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, "Evolución del Federalismo Fiscal en México" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXI, No. 61. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Enero-Abril de 1988.

Dávalos, José, "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los beneficios mínimos del artículo 123" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año I, No. 2. UNAM. México, Mayo-Agosto, 1986.

De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano. 13a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional, "Propuesta de Guión de la Ley Orgánica Municipal" en Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, No. 5. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Septiembre, 1983.

Escrache, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, Suplemento de Francisco de Pi y Arsuaga. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.

Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas públicas mexicanas. 23a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1981.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 19a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

García-Pelayo, Ramón, Nuevo Diccionario Enciclopédico Larousse. 2a. Edición, 17a. reimpresión, Ediciones Larousse, S. A. México, 1988.

Giullani Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, Vol. I. Ediciones De Palma. Buenos Aires, 1962.

González Uribe, Héctor, Teoría Política. 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

Hoyo D'Addona, Roberto, "La hacienda pública municipal" en Revista de Estudios Municipales No. 1, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, Enero-Febrero de 1985.

Martínez Almazán, Raúl, Las finanzas del sistema federal mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. 1a. Edición. México, 1988.

Martínez de Araujo, Luz María (supervisión), "Elementos para la Reglamentación" en Revista de Estudios Municipales No. 11. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, Septiembre-Octubre de 1986.

Martínez López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano. 4a. Edición, 3a. reimpresión, Ediciones Contables y Administrativas. México, 1979.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, (textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social). 14a. Edición, Siglo XXI Editores, S. A. México, 1985.

Mondragón Carrillo, Guillermo y Aguilar José Antonio (redactores), El Municipio Mexicano (Colección Democratización Integral). 1a. Edición, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1985.

Moreno Padilla, Javier, "Financiamiento del Estado por medio de precios públicos" en Financiamiento del Gasto Público. 1a. Edición, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C. y Editorial Trillas, S. A. México, 1988.

Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.

Quintana Roldán, Carlos, "Comentarios al Artículo 115 constitucional" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Textos y Estudios Legislativos No. 59. 1a. Edición, UNAM. México, 1985.

Recaséns Siches, Luis, Introducción al Estudio del Derecho. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal. (Colección Textos Jurídicos Universitarios). Editorial Harla, S. A. de C. V. México, 1983.

Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano. 7a. Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. 4a. Edición, Manuel Porrúa, Editor y Librero. México, 1968.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 16a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.

Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1987. 14a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

Ugarte Cortés, Juan, La Reforma Municipal. 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

Valdés Villarreal, Miguel, Estudios Fiscales y Administrativos 1964-1981. 1a. Edición. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría Fiscal de la Federación, Coordinación de Capacitación. México, 1981.

Velazco Monroy, Santiago, "Planeación y estructura político-administrativa en Toluca, Estado de México" en Revista de Estudios Municipales No. 16. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, Julio-Agosto de 1988.

Villalobos López, José Antonio, Finanzas y Empresas Públicas Municipales. Premio Nacional de Estudios Municipales. 1a. Edición, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México, 1986.

Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Problema Fiscal de la Reforma Municipal" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No. 2. UNAM. México, Mayo-Agosto de 1986.

BIBLIOGRAFIA LEGISLATIVA

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reproducción facsimilar del texto original. Edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

Constituciones Políticas de los 31 Estados miembros. Diario Oficial de la Federación, edición especial, período del 16 de julio al 27 de agosto de 1986, Secretaría de Gobernación, México.

Decreto de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, Secretaría de Gobernación, México.

Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. presidente Miguel de la Madrid Hurtado ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 6 de diciembre de 1982.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989.

Ley de Ingresos para los Municipios del Estado Libre y Soberano de México, para el ejercicio fiscal de 1989.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal de 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.N.C.

Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guanajuato, México, Quintana Roo y Zatecaz.

Ley de Planeación.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.