

383
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO



DERECHO

FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS ASOCIADAS DE
LAS CIENCIAS SOCIALES

"LA REFORMA AL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL Y LA HACIENDA MUNICIPAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ROSALINDA HERNANDEZ RODRIGUEZ



MEXICO, D.F.

FALLA DE ORIGEN

1990



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

CAPITULO I

POLITICA TRIBUTARIA. ANTECEDENTES HISTORICOS.....	1
a).- Grecia	1
b).- Roma	5
c).- España	14
d).- Francia	22

CAPITULO II

POLITICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO	26
a).- Antecedentes del Municipio y su Hacienda: Marco Constitucional.	26
b).- Conceptualización de Hacienda, Erario Público, Finanzas Públicas y Política Tributaria	33
c).- El Municipio como Sistema Político Administrativo, Socioeconómico y como Régimen Jurídico	37

CAPITULO III

LA HACIENDA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL	45
a).- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en los tres niveles de Gobierno	60
b).- Los Impuestos, Derechos, Productos y Otros Conceptos de Recaudación Fiscal para los Gastos Públicos del Municipio	67
c).- Las participaciones Federales y Estatales	71

CAPITULO IV

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (ANALISIS GENERAL Y PARTICULAR DE LA FRACCION IV)	79
a).- Perspectivas y Evolución del Régimen Municipal	115
b) Realidad Socioeconómica y Política del fortalecimiento Municipal.....	119

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PERSONALES125

BIBLIOGRAFIA126

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

El municipio como célula fundamental de nuestro sistema federal, en la actualidad ocupa un lugar de singular importancia, consideramos ésto, por ser la comunidad primaria, y en la que se da una auténtica manifestación democrática de la ciudadanía, teniendo como consecuencia una relación muy estrecha entre los vecinos del municipio y la propia autoridad municipal, que con el resgo de espontáneos van consolidando el régimen democrático.

En razón de nuestro desarrollo y la institución municipal y revisando - - nuestras raíces y mirando con detenimiento cuál ha sido nuestro desarrollo como comunidad, y viendo ahora la institución municipal, vemos que esta última requiere de un mayor estudio, que no quede en la superficialidad.

Pretender el desarrollo del municipio, mediante el fortalecimiento del mismo, tendrá por fin, la realización de las aspiraciones comunes, pensamos que este fortalecimiento deberá ser continuo y no producto de una moda gubernamental.

Por ésto se hace necesario fortalecer económicamente al municipio pero de una manera real y permanente para lograr así su verdadero desarrollo.

El presente trabajo lo dividimos en cuatro capítulos, en el primero se ve los antecedentes históricos desde el punto de vista tributario, iniciando con Grecia con su polis, pasando por Roma con su civitas, llegando a España, que -- constituye el antecedente y la influencia más directa del ayuntamiento mexicano, posteriormente vemos la comuna en Francia.

En el segundo capítulo hacemos referencia a la política tributaria en el municipio dentro del sistema Constitucional Mexicano comentando los elementos -- que sirvieron como antecedentes para llegar a lo que es hoy la hacienda en los municipios y su base constitucional.

Por lo que se refiere al capítulo III, éste se ocupa de la hacienda federal estatal y municipal, en él analizamos la ley de Ingresos y el presupuesto de egresos en los tres niveles de gobierno, además los diferentes conceptos relativos a las contribuciones que recaude el municipio para sufragar sus gastos y

también nos referimos a las participaciones a que tiene derecho el municipio, puntualizando en que para lograr un verdadero fortalecimiento municipal es necesario que las participaciones le sean entregadas oportunamente y no como se hace realmente, a capricho político.

Finalmente el cuarto capítulo intitulado Reformas y Adiciones al Artículo-115 Constitucional, en él mencionamos las diferentes reformas sufridas por este artículo, hasta llegar al texto vigente del mismo, así también nos referimos a lo que es para nosotros las perspectivas y evolución del régimen municipal y por último hacemos mención, a lo que consideramos es la realidad socio-económica y política del fortalecimiento municipal.

La reforma del 3 de febrero de 1983, la podemos considerar como el inicio de una nueva etapa del federalismo mexicano, y que será con una gran voluntad política como el municipio ocupará el lugar que histórico y realmente le corresponde.

CAPITULO I

POLITICA TRIBUTARIA. ANTECEDENTES HISTORICOS.

a).- GRECIA.- En Atenas la organización de la hacienda se constituyó tardamente, teniendo como principal consecuencia o antecedentes, el que los gastos públicos eran mínimos y cuando se tenía que hacer un gasto importante, como sería construir la flota, las minas de plata respondían de él. Después de la Guerra del Peloponeso y con motivo de las grandes obras públicas, ya en los años centrales -- del siglo V, se hizo necesaria la organización de la hacienda, desde luego ya teniendo el Estado la idea de la importancia que tenía el dinero. Pero no fue sino hasta el siglo IV cuando se implantaron grandes reformas a la hacienda, ya que la organización e implantación de la misma estuvo obstaculizada porque el ciudadano medio no aceptaba estar sometido a impuestos directos; además de que el pueblo como soberano era el titular de las decisiones en materia fiscal, sobretodo que existía el temor de que el poder del dinero podría dar a un magistrado, se dividieron las responsabilidades en esta materia entre un elevado número de servicios independientes.

En esa época Atenas tenía ingresos por los siguientes conceptos: En primer lugar tenían los recursos procedentes de las cajas públicas, que son:

"1. Rentas del patrimonio público, es decir las provenientes de las salinas, - las minas, la acuñación de la moneda, además las confiscaciones, las multas, donaciones hechas por los ciudadanos y el botín de guerra.

2. Impuestos Directos sobre los no ciudadanos o sea los metecos y libertos, - que era una percepción a través de los jefes de familia y que consistía en 12 - - dracmas por varón y seis por mujer.

3. Impuestos Indirectos (telé), los cuales se cobraron en diversas etapas, -- siendo los primeros los de aduana respecto al comercio marítimo de las mercancías que se importaban y se exportaban por el pireo con un tipo del 2 por 100; en segundo término aparecieron los derechos sobre el mercado sobre las mercancías expuestas en el "ágora" como derechos por razón de la venta de bienes a razón del - 1 por 100 sobre el valor de la mayor parte de las transacciones y en tercer término el impuesto que se percibía por un pago voluntario, o a través de una adjudicación de la recaudación y se denominaba el "eponion" del 2 o hasta del 6 por 100.

4. La "eisphora" que era un impuesto extraordinario por causa de guerra, que gravaba tanto a los ciudadanos como a los metecos. Este era establecido por la "Ekklesia" en casos graves, determinando su importe total, mismo que repartían a razón de 5/6 sobre los ciudadanos y 1/6 sobre los metecos. Gravaba a los titulares de bienes valorados en 1,000 dracmas y era proporcional a las rentas. Este impuesto era generalmente detestado, pero fue definitivamente organizado en los años 378 a 362 ya transformado en un impuesto sobre el capital.

5. La "eikosté" se implantó en 413 y se trataba de un impuesto del 5 por 100 sobre todas las mercancías que entraran o saliesen de todos los puertos del Imperio Ateniense, del cual sólo estaban exentos los ciudadanos de Atenas. Existió otro impuesto del 10 por 100 por el tránsito de los cargamentos de los buques a través del Bósforo.

6. Las "Liturgias" era un servicio o una prestación pecuniaria impuesta a ciudadanos ricos y tenía por objeto aligerar el presupuesto público. En ocasiones consistía en una participación en los gastos de una fiesta religiosa de la ciudad. Había dos tipos de liturgias: las ordinarias y éstas estaban a cargo de -- personas previamente obligadas, según rotación establecida entre ellos. Las extraordinarias que eran las principales y gravaba los bienes y las personas en -- tiempo de guerra ("trierarquía"), los metecos estaban excluidos de la "trierarquía", pero participaban en algunas otras. Quienes pagaban las liturgias eran -- 1,200 ciudadanos cuya fortuna superaba dos o tres talentos exceptuando a los inválidos, los arcontes, los miembros de la "Boulé" y los movilizados. Cada uno -- participaba en las liturgias según sus medios económicos y el Estado era quien -- se encargaba de aplicar este principio a los ciudadanos. Generalmente se estaba obligado a participar en una liturgia cada dos años, y los ciudadanos se ofre-- cían a éllo voluntariamente. Quien intentara escapar corría el riesgo de ser condenado a una sanción bastante fuerte, como resultado de un proceso de "antidosis"¹

Entre las liturgias ordinarias más importantes tenemos a la "choquerío" que se trataba de la presentación de un coro por cada tribu en las grandes fiestas; la "gymnasiarchía" era el reclutamiento y adiestramiento de una tropa de corredores de cada tribu; la "hastoiasis" que era la obligación de ofrecer un banquete a los miembros de su tribu y la "architheoría" que era el envío de una embajada religiosa a una de las grandes fiestas panhelénicas.

Pero la más gravosa de las liturgias, siendo extraordinaria, la "trierarquía" que afectaba solamente a la primera clase de los ciudadanos, el número de "Trietarcas" se fijaba en función de las necesidades de flota, el "trietarca" costea-

ba el armamento de mar, el mantenimiento y reparación del navío y el reclutamiento y alimentación de la tripulación. En el momento de mayor desarrollo de la marina hubo cada año 400 "trietercas".

En esa época no podemos hablar de una existencia de un verdadero presupuesto había un reparto de fondos del Estado por la "Ekklesia" este reparto era anual - por el sistema de la especialización el cual consistía en adscribir a cada categoría de ingresos a una clase de gastos. La "Ekklesia" ponía a disposición de cada magistrado determinada cantidad, con cargo a la cual el magistrado ordenaba - los pagos libremente, en cada magistratura existía la correspondiente tesorería - ("tamiani"). La "Ekklesia" reservaba algunos ingresos al margen del presupuesto como fondo anual para hacer frente a los gastos imprevistos.

En cuanto a la recaudación de los ingresos, la "Boulé" era el organismo principal en materia de ingresos, ésta procedía a la adjudicación de los impuestos - y el reparto de los créditos, además vigilaba el cobro de los ingresos y cuidaba de que hubiera siempre un excedente en la tesorería y además obligaba a los "logistas" a comprobar las cuentas de todos los magistrados que tuvieran intervención en materia fiscal.

En esa época la recaudación se realizaba normalmente por el procedimiento de arrendamiento, es decir que cada fuente de ingresos era objeto de adjudicación con intervención de diez magistrados ("poletas"). Los adjudicatarios debían pagar - su canon cada décima parte del año y habían de someterse a una minuciosa reglamentación, en este siglo, el V los adjudicatarios eran banqueros, pero luego, en el siglo IV, se constituyeron poderosas sociedades con sus propios financieros, - sus garantías o fianzas, con un director administrativo y agentes recaudadores, - lo que constituía verdaderas organizaciones parapúblicas. Los pagos que realizan los adjudicatarios se ingresaban en el tesoro. Otra función que tenían los "poletas" era la de vender los bienes confiscados, adjudicaban las obras públicas y alquilaban los bienes públicos.

"Apodectas" eran 10 magistrados especiales nombrados a suerte, a razón de uno por cada tribu eran los receptores generales y centralizaban el cobro de todos los ingresos, y los distribuían entre los servicios, según las reglas establecidas por la "Ekklesia", también llevaban la contabilidad del Estado considerando todos los créditos y deudas de la ciudad; comprobaban la contabilidad de cada --

servicio y cuando la "Boulé" estimaba que determinado había cometido alguna falta los "apodectas" cubrían el importe de la condena.

Una vez que realizaban cada servicio, depositaban el dinero que les sobraba en los templos bajo la tutela de diversos tesoros. Los más importantes eran los - - diez tesoros de Atenas, nombrados a suerte entre miembros de la primera clase, en cargados de administrar la enorme fortuna de Atenas. Cuando el Estado tenía una verdadera necesidad de dinero, lo tomaba en préstamo de la caja de Atenas, pero - antes emitía un decreto especial "adeis" y además pagaba intereses por el mismo.

Existían unos funcionarios denominados "helenótamos" que pertenecían a la hacienda de la federación los cuales pagaban por sí mismos los gastos de guerra y - de la marina y las subvenciones para construcciones o para fiestas.

En el Siglo IV hubieron una serie de reformas, siendo una de las más importantes la del año 378, misma que comenzó por un censo general de las rentas mobilia - rias y de las procedentes de bienes inmuebles; los registros o listas se establec - ian con base en la declaración de los ciudadanos bajo el control de los "demar - cas"

Habían unos funcionarios especiales los "diagrápheis" los que a nombre de la - justicia podían hacer rectificar las declaraciones. Para fijar el capital impon - ible, la renta se multiplicaba por 12 para los ciudadanos de primera clase, por - 10 para los ciudadanos de tercera clase y por 6.5 para los cuarta clase. Sobre - este capital imponible se decidió cobrar la "eisphora" del 1 por 100 que se con - virtió en un impuesto sobre el capital. Para realizar la recaudación los contri - buyentes quedaron divididos en 100 grupos ("Symmorías") cada uno de los cuales re - presentaba una fracción igual del capital total a pagar, por lo cual cada grupo - pagaba una misma parte alícuota del impuesto. Posteriormente se decidió que los - 300 ciudadanos más ricos fuesen distribuidos entre los grupos a título de recauda - dores responsables, que anticipaban al Estado la cantidad a percibir, lo que cons - tituyó para esos 300 ciudadanos otra "liturgia" extraordinaria.

En cuanto a la organización del Imperio en lo relativo a la Hacienda, la Ekkle - sia era quien fijaba el importe total del tributo que había que pagar el Imperio - y la "Boulé" repartía esta cantidad entre las ciudades. El tributo que cada ciu - dad había de pagar estaba fundamentalmente en proporción con la propiedad inmue - ble que existía en ella, según la proporción de 100 dracmas por kilómetro cuadra - do. La relación de los pagos a realizar se establecía para un período de cuatro - años, la morosidad en los pagos trala como consecuencia una pena civil que consi - stía en el incremento del importe del tributo; si el retraso era excesivo se - - -

consideraba como signo de rebelión y se enviaba una escuadra contra la ciudad - en cuestión.

El primer principio era que los "iguales" no pagaran impuestos, fuera de la contribución mensual a que estaban obligados para la comida en común ("syssitia") Se desconoce todo lo relativo a la administración de su hacienda.

En Esparta, otra de las ciudades griegas importantes el principal recurso económico era el impuesto pagado por los periecos que consistía en una especie de - renta o precio de arrendamiento pagado por las tierras que cultivaban.

LA MONARQUÍA GRIEGA Y EL HELENISMO -

Este período tiene como característica principal la expansión del pensamiento y de las instituciones griegas por todo el Oriente Mediterráneo, la civilización de los Imperios y la de las ciudades tienden a fundirse en un conjunto nuevo. - En cuanto a la cuestión hacendaria hubo una gran diversidad de regímenes fiscales en las distintas regiones del Imperio, las ciudades griegas pagaban únicamente un impuesto federal ("pyntaxis") en Macedonia, sólo algunos impuestos indirectos y las "liturgias"; en Asia Menor se pagaba un impuesto sobre la propiedad in mueble "phoros", derechos de aduana, y el importe de la venta del botín y de - los prisioneros, así como otros varios recursos.

"A partir del año 330 la administración del Imperio se llevó a cabo dividiendo a éste en cuatro direcciones regionales que fueron Egipto, Asia Menor, Siria y - Babilonia al frente de cada una de ellas se colocó un director regional y uno de ellos actuaba como ministro de hacienda de todo el Imperio, también teniendo a - su cargo la dirección. La satrapía, entado el antiguo Imperio persa fue la orga nización local. En cada satrapía, junto con el sátrapa, había un tesorero pagador general, encargado de administrar el patrimonio real, de ingresar a la Caja las rentas y de pagar los gastos. Además cada satrapía estaba dividida en circunscripciones, con un "epimeleta" al frente de cada una de ellas, y estaba en-- cargado de cobrar las contribuciones e ingresarlas en la caja de la satrapía, -- quedando al margen de esta organización administrativa fiscal Grecia y Asia - -- Oriental."2

b).- ROMA .- Entre los años 443 y 445 se creó en Roma la magistratura de los - censores o "questores" quienes se encargaban de redactar cada cinco años la ---

lista de las centurias, tomando nota de la fortuna de los ciudadanos, ahora bien, la institución del tributo o sea el impuesto sobre el capital estaba estrechamente ligado al resultado de las operaciones del censo. En el templo de Saturno hu bo una caja en donde originalmente se depositaba por los pretores el importe recaudado por "la soldada o paga" para los nulitores y en la que posteriormente los censores depositaban el importe del tributo, y de ese modo se fue formando el te soro público.

Posteriormente los magistrados fueron quienes tenían en su poder el mecanismo de la hacienda, puesto que por mediación de ellos ingresaban los principales recursos, administraban la hacienda y llevaban la contabilidad, asimismo recibían los precios de los arrendamientos y las multas, pagaban las soldadas milita res y los diversos gastos de administración.

Fue a partir del año 167 en que el Senado era quien decidía en materia de impuestos y autorizaba los gastos por medio de un senatus-consultum, es decir que el Senado era la máxima autoridad en las cuestiones hacendarias, quedando desde ese momento los censores como meros agentes ejecutores de la política senatorial en el aspecto hacendario.

El impuesto sobre el capital que fue el primero y el único que se cobraba en esa época, era el tributum excensu, el cual equivalía a un 1 por 1,000 del capital, cuyo importe se duplicó en el año 215; en el año de 312 se extendió este im puesto que era exclusivamente para la riqueza inmobiliaria, a la riqueza mobilia ria.

Este impuesto gravaba a los ciudadanos, exceptuando a aquellos que no figuraban en las listas del censo que eran las viudas, los menores, los huérfanos, - - etc.; ahora bien, también gravaba a los pobres, o sea a quienes de acuerdo a la fortuna o capital que poseían era inferior a la fijada en el censo para la quinta clase.

Debemos aclarar que este impuesto no se pagaba en forma permanente ni regular éste era recaudado sólo en caso de guerra o de gastos excepcionales, había ocasiones en que se reembolsaba a quienes lo habían pagado, en virtud de no haberse gastado, esta devolución o reembolso la llevaba a cabo el tesoro, la cual tuvo lugar en dos ocasiones, una en el año 503 y la otra en el año 187.

No debemos olvidar que el tributo dependía de la declaración que éste hiciera al censor en el momento del empadronamiento o censo, de ahí, el censor clasificaba a los ciudadanos en centurias según su fortuna, correspondiendo a cada centuria una parte determinada del tributo a pagar. Habían ocasiones en que -- los censores efectuaban investigaciones o delaciones cuando estimaban que la declaración del contribuyente respecto a su fortuna era inferior a la realidad; -- también sucedía que los censores aumentaban el tipo del tributum en caso de celibato o por exceso de riqueza, lo cual daba como resultado un impuesto progresivo.

"Existía también un impuesto directo, que data probablemente del siglo V, el cual era muy bajo pero que sí pagaban todos; incluyendo a las viudas, huérfanos etc., mismo que estaba destinado a la manutención de los caballos de la caballería. En el año 168 fue suprimido en virtud del gran enriquecimiento del Estado que recibía grandes tributos de los pueblos vencidos o por motines de guerra. -- Debiendo considerar también que se empezó a extender los impuestos a las provincias."³

Por su parte los italianos pagaban el "vectigal" o el "stipendium", es decir cuando se trataba de recuperar las tierras de las ciudades vencidas, confiscadas en beneficio de Roma, ésta les imponía el pago de un impuesto fijo, en caso de restituirlos, el "stipendium", o en su caso el alquiler variable, el "vectigal".

Habían también impuestos indirectos, entre los cuales se encontraba la "vigésima libertatis" que consistía en el pago del impuesto de la vigésima parte -- del precio del esclavo que se manumitía, este impuesto data del año 356. También otro impuesto indirecto era el que pagaban los habitantes de Italia y era el "portoria" que se refería a las aduanas, ya que existía una gran red de puestos aduaneros alrededor de Roma, asimismo los italianos estaban obligados a pagar prestaciones en especie para alimentar a los magistrados romanos que fuesen de gira a Italia; así como a pagar todos sus gastos de éllos y de las tropas -- que fuesen de paso.

LA ADMINISTRACION DE ITALIA

a).- Tenemos en primer término la figura de la incorporación que consistió -- en la incorporación que llevaba a cabo Roma de las tierras cercanas que pasaban a su dominio, generalmente confiscaba los dos tercios de su territorio y dispo-

nía de él, convirtiéndolo en "ager publicus", o en tierra dada en arrendamiento a la ciudad vencida a cambio del pago de un impuesto.

b).- Existieron también las confederaciones, en el sistema general de organización en Italia, que era básicamente la organización entre ciudades, Roma organizó dos confederaciones, una la confederación latina fundada en el año 493 y - la otra confederación italiana fundada en el año 326, en ambas se reconocía autonomía a las ciudades y existía igualdad entre ellas y Roma ya que cada una -- conservaba su administración, sus magistrados, sus impuestos y su moneda.

c).- Los Municipios - el término municipio deriva de munipia capere, que es el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público. Se ha podido considerar al municipio como una comunidad a la cual se concedía el derecho de ciudadanía, políticamente inscrita en las tribus pero descentralizada desde el punto de vista administrativo y dirigida por magistrados delegados o por su misma antigua organización.

En el siglo III Roma se encontró con el problema de la administración extra-italica en virtud de la cesión de Sicilia, Cedeña y otras provincias, razón por la cual tuvo que nombrar en el año 227 a los pretores provinciales nombrados de la misma manera que los pretores en Roma y titulares también del imperium. Estos pretores tenían poderes administrativos, judiciales y militares y para las cuestiones relativas a la hacienda eran auxiliados por cuestores.

Las provincias pagaban varios impuestos, tales como el "decuma" que era un impuesto directo del 10 por 100, impuestos de carácter arrendaticio como el -- "vectigal metallum" sobre productos de las minas, e impuestos indirectos como - el de aduana o "portoria", también otra clase de impuestos, que podríamos llamar en especie que consistía en la requisa de trigo para alimentar a la plebe - romana.

DE LA "CIVITAS " AL ESTADO

En esta época que comprende del año 134 antes de Jesucristo hasta el 14 después de Jesucristo, encontramos en Roma lo que se denominó el capitalismo - - - financiero, en estos años Roma siguió recibiendo riquezas y era necesario llevar a cabo algunas modificaciones, en este siglo, el II, la riqueza viene a acelerar un lujo privado cada vez más desarrollado, la riqueza se convierte en un-

instrumento de poder. El capitalismo financiero a que nos referimos consistió en la inversión del dinero y su rédito. Existían los publicanos, gentes que eran aliados a los caballeros y quienes tenían en sus manos la vida económica de todo el imperio ya que percibían los "vectigalia" en nombre del Estado, arriendan el *ager publicus*, también recaudan las aduanas y las percepciones en especie; al grado de que toda empresa necesitaba conformarse con sus servicios para poder subsistir. Esta organización capitalista estaba basada en la afluencia de riquezas no producida por el trabajo, pero sí de riquezas adquiridas mediante la guerra. Por lo que hacían falta tierras nuevas, tributos y esclavos; de ahí la tendencia a aumentar las conquistas. El imperio tenía como una finalidad la unidad política y administrativa, fue absolutamente anárquico en el plano económico, lo único que unía a las provincias a Roma era su capitalismo y la organización financiera. También posteriormente César modificó el sistema de aduanas, que hasta entonces únicamente recababan impuestos fiscales, haciendo de ellos un instrumento de proteccionismo económico, gravando altamente los productos agrícolas -- que entraban en Italia para competir con los productos italianos.

Vemos que la organización del "*ager publicus*" que en sí se refería a la propiedad del pueblo romano; este "*ager publicus*" estaba dividido en dos elementos: por una parte la porción de ciudades vencidas las cuales pagaban un impuesto o un precio por el alquiler y la otra parte que pasaba efectivamente a ser propiedad del pueblo romano en la cual habían tres clases de terrenos que fueron:

"a) El "*ager scripturarium*" que eran arrendados contra el pago de una cantidad "*scriptura*" por el derecho de paecer en ellos.

b) El "*ager arcifinalis*" eran arrendados contra el pago de una renta en especie el 10 por 100 de las cosechas en las tierras sembradas de trigo.

c) El "*ager edsignatus*" eran arrendadas o vendidas en subasta pública por los dueños."4

Posteriormente se devolvieron al "*populus*" gran parte de estas tierras que se distribuían 125 hectáreas para la detención individual como máximo y para los campesinos pobres, por lotes de siete hectáreas por los que habrían de pagar una pequeña renta al tesoro "*vectigal*"

En época de Graco se emprendió una reforma fiscal por medio de la Ley sobre Asia, en la que se decidió que todas las contribuciones serían sustituidas por -

una sola, el diezmo de las cosechas, medida destinada a hacer proporcional el impuesto a los recursos de cada cual, impidiendo a la vez percepciones injustas o violentas.

En el año 49 César fue proclamado dictador, que era enemigo de la oligarquía y del Senado el cual en esa época no tenía ya poder de decisión ni poderes fiscales. César confió el "aerarium" a dos prefectos nombrados por él. César disponía del tesoro y confeccionaba el presupuesto, controló el arrendamiento de la recaudación de impuestos y restableció las aduanas italianas.

En las provincias los gobernadores publicaban anualmente un edicto en el que indicaban las normas jurídicas que se proponían aplicar, este edicto del gobernador sólo contenía normas judiciales y fiscales y al tener el gobernador derechos en materia de hacienda; vigilaba a los publicanos, y procedía a realizar requisas públicas de los excedentes agrarios. Las ciudades de las provincias no estaban organizadas uniformemente, ya que algunas eran libres o fedradas, conservaban sus leyes y a veces no pagaban impuestos, otras eran "decumanas" y pagaban el diezmo.

Como hasta ese momento las provincias siguieron siendo la base fiscal de Roma, siendo su principal recurso el "tributum", el "stipendium" que pagaban las provincias y los derechos de aduanas pagadas en las fronteras de las provincias. Los cargos que se imponían a los provinciales eran bastante pesados ya que además pagaban los impuestos municipales.

Posteriormente ya en la época del principado que fue el punto en que desembocó la evolución tendiente a lograr la transformación del Estado en todos sus aspectos, vemos que en materia fiscal el Senado era quien en todos los supuestos votaba una ley autorizando la percepción de nuevos impuestos. La hacienda la compartía con el "princeps", pues había impuestos senatoriales, o sea un tesoro senatorial que era el "aerarium" y los funcionarios que pertenecían a éste que eran los "praefecti aerii y cuestores", así como frente a ellos habían impuestos, un tesoro y funcionarios imperiales.

La creación del nuevo régimen, la ampliación del ejército y la burocracia incrementaron los gastos razón por la que Augusto trataba de obtener un máximo rendimiento y de manera regular a los impuestos.

En esa época ya existían los impuestos relativos al diezmo que era impuesto-

de cuota y el "stipendium" que era impuesto de repartimiento, en virtud de que el diezmo estaba muy mal visto Augusto lo abolió completamente, haciendo desarrollar el "stipendium" y queriendo que éste fuera eficaz debía descansar en un censo exacto y en el catastro, emprendiendo las labores del catastro para lo cual dividió el imperio en cuatro partes misma que confiaba a un equipo de agrimensores. Sobre estas bases se distinguió entre el "tributum soli" que pagaban los propietarios de bienes raíces y el "tributum capitis" pagado por los no propietarios. El "princeps" fijaba cada año la suma global que había de proporcionar cada tributum, también en cada provincia habían impuestos especiales tales como la entrega de trigo en la provincia de Africa, de metales en España, además los impuestos relativos a las aduanas, los relativos a la venta de esclavos y los monopolios.

Pero también Augusto añadió nuevos impuestos que debían pagar los habitantes de Roma y de Italia y que habían vivido exentos de impuestos desde el año 167 antes de Jesucristo y tenemos que el primero que creó fue la vigésima parte de las herencias y legados que fue en el año 6 después de Jesucristo sobre toda la sucesión recibida por un ciudadano romano. El segundo fue el 1 por 100 del importe de las ventas y que era la "centesima rerum venalium", posteriormente se gravó también el importe de las ventas de los esclavos en la entrega de la vigésima parte; también incrementó el número de monopolios a su favor.

Ya en esta etapa de la historia de Roma vemos que la hacienda se encuentra organizada, existían 4 cajas en las que estaba dividido el tesoro; estas cajas eran las del Senado "aerarium", la del emperador "fiscus", en la caja autónoma del ejército y el "patrimonium" Caesaris.

El "aerarium Saturni" recibía los impuestos de las provincias senatoriales y de Italia y estaba dirigido por dos praefecti.

El "fiscus Caesaris" estaba compuesto por varias cajas provinciales que recibían el importe de las provincias imperiales. En un principio los impuestos que ingresaban en estas cajas servían para pagar los gastos locales y a fin de año lo no gastado se depositaba en el "aerarium".

El dinero procedente de los impuestos nuevos pasaba a disposición de Augusto directamente. El "aerarium militare" se incrementaba por los impuestos so-

bre las sucesiones y sobre las ventas, y estos fondos servían para el pago de pensiones a los soldados licenciados. El "patrimonium Caesaris" que era la caja en que ingresaban las rentas de la fortuna particular del princeps y que se alimentaba de las rentas de Egipto y de las minas de provincias.

Por lo que se refiere a la administración de la hacienda, Augusto se encargaba de regularizarla, los gobernadores no podían beneficiarse personalmente de las rentas fiscales, Augusto también prefería la percepción directa de los impuestos sobre el sistema de recaudación por medio de los publicanos.

En las provincias senatoriales el cuestor y en las Imperiales el procurador, estaban encargados de los impuestos percibidos directamente por la administración. Además había un procurador en las provincias senatoriales para percibir los impuestos que debían ir a parar al fisco imperial.

En la época que se refiere al Imperio, es decir desde el año 14 después de Jesucristo hasta el 306 después de Jesucristo, hubo muchos cambios sobre todo desde el punto de vista económico y por lo que se refiere a la hacienda vemos la concentración completa del "fiscus" que es sometida a un ministro de hacienda que era denominado el ministro "a rethonibus", que se convirtió en el más alto personaje del Imperio en materia hacendaria.

En el siglo III el "fiscus" acaba por ser la única caja importante, su director toma el título de "rationalis summae rei", frente al "fiscus" la "res privata" llegó a ser considerable en virtud de un gran número de confiscaciones; -- existió un funcionario el "aduocatus fisci" que defendía los intereses del fisco ante los tribunales competentes, averiguar los derechos del fisco y demandar a los deudores morosos del mismo, posteriormente se crearon los "aduocati fisci" en todas las provincias.

Vemos que la recaudación de los impuestos se encamina ya hacia la percepción administrativa y la supresión del arrendamiento. Se crearon también nuevos impuestos como lo fueron el impuesto sobre las sepulturas que era un impuesto indirecto, el impuesto extraordinario sobre los senadores y el impuesto extraordinario que se cobraba en el momento de la coronación del emperador, o un impuesto sobre los mercaderes y sobre las cortesanas.

Se tomaron dos decisiones importantes que fueron la de Trajano quien decidió

que las cuentas del Estado fuesen difundidas y puestas en conocimiento del público; y la otra de Adriano quien decidió que el conjunto del sistema fiscal del Imperio estuviese sometido a una revisión general cada quince años, pero ambas decisiones se aplicaron muy esporádicamente.

En época de Diocleciano existe un período denominado como el dominado que abarca del año 306 al 476 después de Jesucristo.

En cuanto a la hacienda, vemos que se encuentra dividida en tres grandes secciones:

a) La primera rama de la administración fiscal estaba dirigida por el "comes-sacrarum largitionum" o sea un ministro de economía y hacienda que dirige el "fiscus" que entonces ya es la tesorería central en la que ingresan los productos de los impuestos directos y de los "vectigalia".

b) Existía un prefecto que es quien percibe los demás ingresos y regula una parte de los gastos, en particular los militares, además dirige una administración en la que los contables están repartidos en tres servicios: uno para confección de los censos; el segundo para la reorganización de los impuestos y el tercero para perseguir los impagos.

c) La tercera rama de la administración fiscal concierne a la explotación de los inmensos dominios imperiales consistentes en tierras y en fábricas, además - las antiguas propiedades imperiales, las propiedades de los templos y todas las de la "civitates".⁵

Existía el impuesto denominado la "jugatio", el "jugum" era la unidad fiscal-cuya unidad media era de 10 hectáreas y la cantidad a pagar era igual para todos los "juga".

La "capitio" era un gravamen sobre el trabajo rural, el "caput" era la unidad de pago. Todos los capitia pagaban la misma cantidad por concepto de "capitatio" cualquiera que fuere su trabajo.

Hubieron impuestos que se determinaban considerando la clase social de las -- personas, así tenemos que las tierras de los senadores soportaban un impuesto -- especial, llamado "follis o gleba" que equivalía a una libra de oro a 72 sueldos de oro. Además los senadores pagaban un impuesto personal como regalo gratuito-

en el aniversario del emperador y era el "aurum oblativum". Los artesanos y comerciales pagaban el "chysargyrum" que era exigible cada cinco años y pagadero en oro o en plata.

En cuanto a impuestos indirectos se refiere, existió el "portorium o telo--neum" que revestía tres formas: los derechos de aduanas, los de consumos o erbitrios municipales y los de peajes.

Una parte importante de los ingresos del Estado provenía de las requisas, - es decir que los campesinos pagaban sus impuestos en especie y el Estado y sus funcionarios tenían derecho a percibir adelantos de dichos impuestos, tomán--los de las cosechas.

Aunque los gastos del Estado se habían incrementado notablemente, no se justifica la gran dureza con que se llevó a cabo en esos tiempos la recaudación de impuestos, además de la dureza de la percepción, ya que los encargados de confeccionar el censo aplicaban la tortura para conocer la cuantía de las fortunas privadas y a menudo la recaudación del impuesto se hacía a fuerza de golpes.

ESPAÑA.- En este país no se tiene un seguro conocimiento de sus instituciones de los pueblos españoles primitivos antes desu romanización, sin embargo vemos que el "estado" tiene sus primeras células en la familia, en el clan, en el poblado, en la tribu o en la ciudad que era un grupo político local de mayor extensión del poblado. Durante el siglo XIX predominó el régimen patriarcal como explicación de los orígenes históricos del Estado y no fue sino hasta el año --218 antes de Jesucristo con el desembarco de los romanos en Emporión en que se tuvo el punto de partida de una profunda transformación cultural, jurídica, social y político administrativa de España, hasta llegar a ser, después de 200 --años de guerras y rebeliones un país romanizado por su cultura, su lengua, sus costumbres, sus derechos y sus instituciones.

Con anterioridad a la intervención y penetración de los romanos en España, - algunas ciudades itálicas habían concedido a sus habitantes un derecho de ciudadanía incompleto, a los cuales se les denominó municipios en cuanto estaban sujetos a la carga "manus" de pagar tributo a Roma y de prestarle auxilio militar y más tarde se concedió a sus habitantes la plenitud de la ciudadanía romana.

Por lo que respecta a su hacienda, vemos que al igual que en Roma y considerando la penetración e intervención de los romanos en España, su hacienda se -- fundamentó originariamente en los bienes públicos y los ingresos del Estado que procedían de las tierras que les pertenecían explotadas directamente o mediante el arrendamiento de las mismas que proporcionaba al fisco las rentas con que -- atender sus gastos, la aportación de los ciudadanos al sostenimiento del Estado como un deber público y el impuesto sólo se exigía con carácter de extraordinario.

En cada provincia hispánica había una caja provincial "arca" que reunía los -- ingresos de la misma y que dependía de la Hacienda de Roma. Las ciudades indígenas conservaban su propia organización financiera hasta convertirse en municipios.

La hacienda local gozaba de autonomía, en cada provincia se hacía un censo -- de contribuyentes y de sus bienes y al frente de la hacienda provincial se en-- contraba un cuestor, que a partir del Principado de Augusto fue sustituido en -- las provincias imperiales por un "procurator Augusti" o administrador.

"Habían dos tipos de impuestos, los directos y los indirectos; los directos -- eran el tributo territorial "tributum soli stipendium" que debían pagar por la posesión del suelo los habitantes de las ciudades stipendarias y de las colo-- nias y municipios que no disfrutaban del "ius italicum"; y el tributo personal -- "tributum capitis" que pagaban los que no pagaban impuesto territorial."6

Había una serie de impuestos indirectos y eran el "portorium" que se pagaba -- por las mercancías que atravesaban límites o fronteras determinadas; la "vice-- sima hereditatum" gravaba la transmisión hereditaria de los bienes y que paga-- ban únicamente los ciudadanos romanos; la "centesima rerum venalium" que gra-- vaba las ventas en subasta pública; la quinta "et vicecima venalium mancipio-- rum" gravaba la venta de los esclavos. Los curiales del imperio pagaban un im-- puesto especial o donativo al príncipe y este tributo era denominado "aurum co-- ronarum"; también los comerciantes pagaban el "collatio lustral" que era por -- cada cinco años. El estado romano contaba también con ingresos extraordinarios, como los procedentes de las confiscaciones de bienes a determinadas sanciones -- penales "bona damnatorum" o de los bienes sin dueño que se atribuían al fisco -- "bona caduca, bona vacantia".

En el año 409 penetraron en la Península el pueblo germánico occidental y el germánico oriental los cuales se repartieron los territorios de las provincias hispánicas del imperio romano. En el año 415 otro pueblo germánico, los visigodos, penetraba también en la península.

El Estado visigodo respondió en su estructura política a su doble origen germánico y romano y éllo se reflejó en el concepto del estado y en las características de sus instituciones político-administrativas, teniendo como órganos superiores del estado a la monarquía popular, la asamblea de los hombres libres y el carácter militar de los funcionarios de la administración de las comarcas. Teniendo como finalidad el reino hispanogodo el de procurar el bien común, la defensa del territorio contra los enemigos del interior y del exterior, la aplicación del derecho mediante la actividad legislativa y judicial y la defensa y protección de la Iglesia.

Por lo que se refiere a la hacienda en el estado hispano-godo, ésta fue una adaptación del sistema financiero del Bajo Imperio a las nuevas circunstancias históricas.

Los reyes visigodos heredaron los grandes dominios territoriales del estado y de los emperadores romanos, los cuales pasaron a ser dominios de la corona y no propiedades particulares del monarca. La distinción entre los bienes públicos y los bienes privados del rey quedó claramente puntualizada en el Concilio VIII de Toledo del año 653.

El rey era el administrador supremo de la hacienda auxiliado por el conde de patrimonio, jefe de la administración de la hacienda del estado y del patrimonio real y por el conde de los tesoreros quien cuidaba del tesoro regio. En las provincias los duques y los condes de las ciudades fiscalizaban y dirigían la administración financiera en las mismas y vigilaban la recaudación de los impuestos.

La determinación de la cuantía de los impuestos correspondió al rey y solamente el monarca podía establecer nuevos tributos. Cuando desaparecieron las "indictiones", los impuestos se convirtieron en cuotas fijas y para evitar los abusos de los agentes fiscales, un decreto de Recaredo dispuso que los obispos actuasen como inspectores de la recaudación.

Los recursos de la hacienda hispano-goda procedían de las rentas de los dominios territoriales de la Corona, de los impuestos, de las rentas pecuniarias, - de las "regalías" o derechos exclusivos del rey, además de ingresos extraordinarios como algunas confiscaciones de bienes.

Los impuestos directos siguieron siendo en España visigoda los mismos del Bajo Imperio como el tributo territorial y el tributo personal, o un solo tributo una "capitationi - iugatio", impuesto territorial y personal a la vez.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, éstos casi desaparecieron, - aunque subsistió el de aduanas y tránsito, también desaparecieron las "numera"- que eran prestaciones de servicios personales ordinarias y extraordinarias. Para la recaudación del tributo servían de base los libros de la contabilidad pública y los impuestos se satisfacían anualmente en dinero o en especie "annona".

La intervención militar de los musulmanes en España, provocó en el año 711 - el derrumbamiento del estado hispano-godo. Esta conquista de España por los -- árabes y bereberes y el establecimiento de los musulmanes en la Península inician un nuevo período en la historia de las instituciones españolas, quedando - sometida a la suprema autoridad política y religiosa del Califato de Damasco. - De este modo se constituyeron en el noroeste y en el nordeste de la península - los "Estados de la Reconquista" que desde el siglo VIII hasta finales del XV -- fueron extendiendo sus territorios a expensas de la España islámica.

La hacienda de los estados de la reconquista se organizó según características peculiares determinadas por el predominio de la economía agraria y el desarrollo del régimen señorial, por la atribución a los dueños y "señores" de los grandes dominios de la percepción de las exacciones debidas por los pobladores de los "señoríos".

La hacienda regia no se nutría de todos los recursos derivados de la riqueza territorial ni de otras fuentes de ingresos las cuales atribuían los reyes a -- magnates y oficiales públicos, quienes los percibían en su particular provecho.

Ahora bien, el sistema financiero medieval tiene como una de sus características la de que el deber de contribuir al sostenimiento del estado no era una - obligación de todos los súbditos, así tenemos que gozaban de algunas exenciones los nobles, el clero, los caballeros, a los pobladores de una nueva coloniza--- ción, también al constituirse los grandes municipios, la población ciudadana de

muchos de ellos estuvo exento, parcialmente de la obligación tributaria. De ese modo la obligación tributaria recaía sobre la población libre, servil o semiservil no sometida a poderes señoriales, y muy especialmente sobre la rural, a los que se denominó "pecheros", alusiva a los así llamados pagaban los "pechos" o -- "pechas" que fue la denominación que se dió genéricamente a las rentas e impuestos derivada del latín medieval pectum o pecta que es igual a decir tributo o -- gabela.

La organización financiera de los estados de la reconquista fue haciéndose ca da vez más compleja, conforme aumentaban los gastos públicos y las necesidades - del estado, incrementándose el número y la variedad de los impuestos y acentuán- dose el carácter público de los recursos del fisco.

Sin embargo en la España cristiana altomedieval hubo una degeneración de los- impuestos, ya que éstos llegaron a confundirse con prestaciones de otra naturale za y procedencia y que en gran parte tenían un carácter privado. Pagaban al ti- tular de la potestad dominical sobre la tierra que habitaba y cultivaba el tribu- tario por causa de estar dicha tierra sujeta a gravámenes inherentes a la misma- o bien se satisfacían a la potestad señorial por razón de los vínculos de someti- miento al "señor" de un gran dominio y que sujetaban los habitantes del mismo al deber de pagar a aquel determinadas rentas y prestaciones.

"En esta época dejó de distinguirse entre la hacienda real o del estado y el - patrimonio privado del príncipe. El patrimonio regio lo constituían los domi- nios territoriales de la Corona bajo la administración directa del rey y de sus- oficiales."⁷

En la baja edad media, al frente de la hacienda real de León y Castilla, Ara- gón y Navarra y Batle en Cataluña, se encontraba un "mayordomo mayor" de la Cor- te, al que debían rendir cuentas de todos los ingresos y gastos los demás oficia- les de la hacienda regia y era asistido por un mayordomo menor a las órdenes de- quien había un "almojarife mayor" que administraba las rentas reales y que des- pués de cubiertas todas las atenciones, tenía bajo su fiel custodia "fieldat" -- los ingresos procedentes de aquéllas, este cargo lo cambió Alfonso XI en 1327 por el de "tesorero".

A partir de la mitad del siglo XIV se inició un nuevo sistema en la estructu- ra de la administración financiera y parte de las funciones de la competencia -

del "mayordomo mayor" de la corte les asumían los nuevos oficiales: los "contadores mayores de hacienda" y los "contadores mayores de cuentas" quienes estaban encargados de todo lo relacionado con la administración y recaudación de los tributos, así como también de la distribución o repartimiento y de todo lo relacionado con las rentas reales.

"Según las ordenanzas de 1437, los "contadores mayores" debían entender y decidir como jueces en cuantos asuntos, litigios y delitos concernían a las cuentas de la hacienda regia, verificar las cuentas, requerir a los recaudadores y arrendadores, realizar anualmente el ajuste general de las cuentas, cuidar de los libros o registros de la contabilidad e informar al Rey. En 1476 los Reyes Católicos reorganizaron la "contaduría mayor de hacienda" y la "contaduría mayor de cuentas" y decretaron nuevas "ordenanzas sobre su estructura y funcionamiento".⁴

En la Baja Edad Media existió una "Cámara de Comptos" constituida como un organismo al que competía la administración financiera, la función de llevar y defiscalizar las cuentas de la hacienda regia y la de juzgar y decidir sobre las cuestiones relacionadas con la misma.

Existieron varios sistemas para la recaudación de los impuestos extraordinarios o "servicios" que el Rey solicitaba del país y que le eran concedidos por las diferentes cortes mediante la repartición de la suma pedida entre las ciudades y localidades del Reino, así podríamos citar al sistema de la "talla", "taja" o "derrama", la "alcabala", "el encabezamiento", etc.

Se sabe que ya en la primera mitad del siglo XV se empezaron a hacer en León y Castilla presupuestos de ingresos y gastos muy rudimentarios.

En todos los estados hispanocristianos de la edad media, el Rey necesitaba del consentimiento de los estamentos sociales reunidos en las cortes para la imposición tanto de contribuciones extraordinarias como de tributos nuevos que no estuviesen reconocidos por los "fueros" o derecho del país.

Entre los recursos ordinarios de la hacienda regia encontramos en primer lugar los derivados de los dominios territoriales, así como los de la renta o tributo territorial, a los cuales debemos añadir los procedentes de las "regalías" o derechos privativos del príncipe a determinados bienes o respecto de las atribuciones que le eran propias; entre los más significativos financieramente hablando tenemos a la regalía de la moneda, por el derecho exclusivo del rey a - -

acuñería ; la regalía de las minas de la explotación de las minas por cuenta del fisco; la regalía de las salinas atribuida al rey el dominio y la explotación exclusiva de las salinas y pozos de sal del reino y la regalía del mercado, el derecho del rey a fundar mercados públicos y a percibir gabelas por las transacciones efectuadas en los mismos.

Además las contribuciones o impuestos ordinarios anteriores, existieron tributos o gravámenes que el monarca imponía para sufragar las cargas del estado locales eran denominados de diferente manera en las distintas ciudades del reino.

También entre sus ingresos ordinarios existían las cuotas que correspondían al poder público de las indemnizaciones y penas pecuniarias satisfechas por los delincuentes "calumniar" y las sumas que los sujetos a tributación tenían que pagar a la hacienda real por eximirse de la prestación de servicios a los que estaban obligados.

El antiguo tributo romanovisigodo de aduanas y tráfico perduró en los estados de la reconquista y adoptó formas y nombres distintos según el lugar del tráfico en que se satisfacía, a los cuales posteriormente se les dió la denominación de diezmos de los puertos y diezmos de la mar. Posteriormente en 1446 Enrique III estableció las "casas de aduana" para el pago de los correspondientes derechos de entrada y salida.

Los impuestos indirectos que gravaban el tránsito de personas, mercancías y ganado fueron de muy diversa índole en los estados de la reconquista, pero se conocía generalmente con el nombre de "peaje" que se aplicó tanto al tránsito de mercancías como de cosas.

La alcabala era un impuesto cuya cuantía era proporcional al valor de lo vendido, mismo que en el siglo XV era ya un recurso ordinario de la hacienda regia con el carácter de un impuesto indirecto sobre el consumo y que gravaba todas las ventas y las permutas en una vigésima parte del valor de los bienes, o sea, en un 5 por 100, aunque a veces la cuantía de la alcabala fuese la de un 10 por 100.

Durante la baja edad media, los tributos extraordinarios eran en todos los estados de la reconquista un recurso al que acudían los reyes cuando había que -

stender a gastos excepcionales o cuando los ingresos ordinarios de la hacienda real resultaban insuficientes para cubrir los gastos normales del estado. Estos tributos extraordinarios tenían el carácter de impuestos públicos y recibieron los nombres de "servicios". Su imposición se fundamentaba en la petición de subsidios hecha por el rey a las cortes y en el consentimiento de estas asambleas. También en la baja edad media se implantó la "sisa" que era el procedimiento para obtener la suma que las cortes habían concedido como servicio al monarca.

A partir del siglo XIV, el aumento siempre creciente de los gastos del estado hizo que no solo fuesen insuficientes los recursos ordinarios de la hacienda regia, sino también los "servicios" otorgados por las cortes, lo que dio lugar a solicitar empréstitos ya a algún príncipe extranjero, ya a opulentos judíos, ya a las ciudades del reino, lo que trajo como consecuencia la enajenación de una parte de las rentas reales a quienes quisieron comprarlas y efectuaron dichas rentas por "juros de heredad" o sea como un derecho transmisible por herencia, al pago a los prestamistas de una renta anual del 10 por 100 de la suma prestada, con lo cual algunas rentas de la corona quedaron gravadas por unos censos o rentas que recibieron el nombre de "juros".⁹

A principios del siglo VIII, en el año 711 exactamente, con el establecimiento en la península de una población islámica y el sometimiento de la casi totalidad del territorio hispano a la autoridad política de Islám, se determinó una alteración económica, social, religiosa y política que ablastamente era tal por la unión de los pueblos que la integraban en una misma comunidad de fe.

En la España musulmana, la organización financiera del estado estaba integrada por el "diwan" que era el conjunto de los servicios de la administración pública misma que estaba centralizada en la dirección general de la hacienda -- "diwan al-jizama" organismo o servicio de la corte del príncipe cuya dirección era confiada por aquel a un "visir" que asumía la función de un secretario de estado encargado de la hacienda. Bajo la dirección del secretario de hacienda, el tesoro público "jizamat el-mal" estaba al cuidado de varios tesoreros "zarin el-mal", de algunos intendentes "gahraman" y de los contadores jurados "amin" que inspeccionaban su administración.

También todo musulmán pagaba en concepto de limosna "sadaqa" que implicaba la

cesión a la comunidad islámica de un diezmo "zakat" de los bienes muebles e inmuebles del contribuyente.

Los "Dhimmiés" debían satisfacer a la comunidad de los creyentes una capitación personal "chizya" y un tributo territorial "jarach" importe que se fijaba anualmente y que se pagaba por la posesión que los "dhimmies" cultivaban como meros poseedores.

Los más usuales de los impuestos no legales eran el "qatí" o capitación que mensualmente debían pagar todos los musulmanes y la "qabala" o derechos que -- gravaban las ventas que se efectuaban en los zocos en una cuantía proporcionada al valor de los productos y mercancías que se vendían.

Los impuestos podían ser pagados a voluntad del contribuyente, en dinero -- "nadd" o en especie "wadifa" y su recaudación era, por lo general, arrendada.

"En la España musulmana se distinguió entre el tesoro público y el tesoro particular del príncipe "jaasiyat bait al-mal" integrado por fincas propiedad del soberano. Distinto del tesoro público y del tesoro privado del príncipe, era el tesoro de la comunidad "bait al-mal , bait mal al-muslimin" el cual era administrado por el gran Cadí y formado por fondos que procedían de fundaciones piadosas, cuyos bienes eran inalienables y el rendimiento económico de los cuales se destinaba a los servicios de las mezquitas, a la beneficencia y a la construcción de edificios de utilidad pública".

d).- FRANCIA.- En la mitad de las décadas de los años 1300 se observó un período de paz en la Europa Occidental. Los soberanos se concentraron en sus -- problemas internos, se dedicaron a organizar sus gobiernos y decidieron, en la mayoría de los casos, extender sus poderes bajo su mando, lo cual ocasionó un nuevo período de guerra. Los límites territoriales no estaban definidos claramente. Desafortunadamente las reformas dictadas por los soberanos únicamente fueron bien vistas y aceptadas por ellos, quienes las emitieron, pero para nadie más; como resultado, después de 1280 todos los estados de Europa Occidental se unieron a sus vecinos y riñeron con el papado.

Estas nuevas guerras, a la larga terminaron por completo con la consolidación de la unidad política, la cual se vió más alejada y difícil. Sin presupuestos estuvieron permanentemente desbalanceados. Seguir manteniendo el costo de estas guerras les era imposible y se vieron obligados a hacer algo que-

fue realmente difícil para los gobiernos de esa época, tuvieron que imponer -- contribuciones.

La imposición al pago de contribuciones a nadie era agradable al final de - los años 1300.

"Francia, al igual que otras ciudades occidentales fue forzada a llevar a ca bo la consolidación de su régimen interior, necesitaban abastecerse de armas, - víveres, provisiones y las alianzas fueron compradas con dinero, el movimiento de la guerra fue el principal objetivo de las finanzas. Las contribuciones se hicieron comunes y todos los impuestos se generalizaron, aunque tuvieron serios problemas entre los años 1285 y 1314 en los cuales algunos impuestos no habían sido recaudados. Durante el reinado de Felipe el bélico los impuestos estuvie ron divididos en seis grupos; los más importantes fueron los impuestos de la - iglesia quienes debían aportar el 10% de las limosnas recibidas a su beneficio entre 1285 y 1314 la iglesia fue quien con más frecuencia tributaba." 10

El segundo grupo de impuestos gravaban la propiedad y eran pagados por los - hombres de derechos y de iglesia quienes tenían propiedades seculares para fi - nanciarlas guerras. En 1304 las contribuciones fueron basadas también en el - servicio militar, todos los hombres fueron inscritos en la armada y debían pa - gar si querían estar exentos.

La demás gente pagaba diferentes porcentajes, acordes a su estado económi - co y a sus propiedades. Algunos otros, excepto los muy pobres, fueron agrupp dos arbitrariamente en unidades de 100 cabezas y pagaban en conjunto sumas pa - ra el mantenimiento de los soldados.

Entre 1305 y 1313 trató de omitir las contribuciones generales, lo cual fue posible ya que en esos años no hubieron operaciones militares y durante el pe - ríodo de 1305-1313 hubieron dos impuestos que pagaban los que no eran señores o clérigos.

El tercer grupo de impuestos en las ventas y en otros contratos, tanto el - vendedor como el comprador pagaban cierto porcentaje al rey.

Una cuarta clase de impuestos estuvieron basados en el control que ejercía - el rey del comercio exterior. De acuerdo a las ideas económicas de ese perio - do las exportaciones empobrecían a las ciudades y enriquecían a sus enemigos, - lo que trajo como consecuencia muchos comerciantes necesitaron permisos para -

exportar gran cantidad de mercancías y así el gobierno obtuvo grandes ganancias con la venta de dichos permisos. Desafortunadamente estos impuestos eran muy altos y no se logró hacer de la exportación algo que realmente redituara buenas ganancias, excepto cuando se llevaba a cabo bajo muy favorables condiciones.

Los impuestos relativos al empleo formaron el quinto grupo, los prestamistas estuvieron comprometidos en las cuestiones morales y legales que implicaba esta ocupación y tuvieron que pagar importantes sumas y con frecuencia se les requería del pago de lo doble a lo que normalmente debían pagar. También los judíos pagaban un impuesto fijo pero en 1290 y nuevamente en 1295 se incrementaron los impuestos que los judíos debían pagar, debían asimismo pagar impuestos por sus posesiones inglesas y por sus juegos al grado tal de llegar a confiscar sus bienes depositados en las cuentas en las ciudades de Samlorge y Poiton.

Sin embargo en el caso de los dos impuestos más importantes como lo fueron el diezmo o décimo y el subsidio para la guerra fueron obligatorios y tuvieron un gran significado constitucional. Estos eran pagados por el grueso de la población excepto por los muy pobres quienes pagaban solamente uno de los dos. Además fueron los únicos dos impuestos que pagaban las clases privilegiadas como lo eran el clero y la nobleza, quienes desde luego tuvieron la mejor oportunidad de presionar al gobierno.

Resumiendo la historia de la tributación en este período encontramos bastante resistencia pero no importantes resultados constitucionales. Mediante conciones a grupos locales, dejando de percibir impuestos después de los períodos de tensión, el gobierno buscó la manera de obtener el concenso general para obtener los impuestos, trató de negociar con los individuos, con las ciudades, con los jefes de las ciudades, e inclusive con las regiones. La ventaja personal no la forma constitucional determinaron los métodos para obtener la aceptación de un impuesto por una ciudad. En general el gobierno obtuvo grandes planes para el futuro en cuanto a recaudación de impuestos, pero ya en el proceso efectivo, no resultó según lo planeado.

CAPITULO I

POLITICA TRIBUTARIA. ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 1 Luis G. de Valdeavellano, CURSO DE HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE LOS ORIGENES AL FINAL DE LA EDAD MEDIA, Biblioteca de la Revista de Occidente, General Mola 11, Madrid, p. 187.
- 2 Luis G. de Valdeavellano, op. cit., pag. 201
3. Luis G. de Valdeavellano, op. cit., pag. 207
4. Joseph R. Strayer and Charles H. Taylor, HISTORIA DE LA HACIENDA PUBLICA O TEORIA TRIBUTARIA, Editorial Derecho Financiero, Roma 1961, pag. 237
- 5 Gabriel Ardant, HISTORIE DE L'IMPOT, Les Grandes Etudes Historiques, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1978, pag. 185.
- 6 José Gutierrez de Alamo y García, ADMINISTRACION ECONOMICA DEL ESTADO, Edit. de Derecho Financiero, Madrid 1971, pag. 129
- 7 José Gutierrez de Alamo y García, op. cit. pag. 136
- 8 Basep Fontana, HACIENDA Y ESTADO, Biblioteca Española, Madrid 1969, pag. 201
- 9 Basep Fontana, op. cit., pag. 211
- 10 Emiliano Busto, LA ADMINISTRACION PUBLICA, Exposición Universal de Paris, -- 1978, pag. 346

CAPITULO II

POLITICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

a).- ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO Y SU HACIENDA: MARCO CONSTITUCIONAL.- Iniciaremos este apartado diciendo que el origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, sin embargo en pueblos de alto grado de civilización como fueron Grecia y Roma, se desarrolló de una manera tal que fue una forma de organización político-social.

Importante es diferenciar, como lo hacen diversos autores, entre ellos el maestro Moisés Ochoa Campos, al municipio natural del municipio político o institucional "hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independiente de que posea o no, la forma política propia del régimen local" y "hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen Social"¹

Algunos historiadores consideran a los aztecas o mexicas, como también se les llama, como una de las civilizaciones más importantes en la historia del mundo, llegando a ser, después de una incansable labor, una de las potencias relevantes de Mesoamérica.

A raíz de haber tenido la necesidad de trabajar arduamente para domar, si así podemos llamarle, a la región a la cual llegaron a asentarse, los aztecas formaron un verdadero estado, teniendo una gran similitud entre la base de su organización, que fue el calpulli, y el municipio que vivimos en la actualidad, modificándose así la "naturaleza del lazo que los mantenía unidos y que se convertía de familiar en político"²

La economía del pueblo mexica tenía como base la obligación tributaria que imponían a los pueblos conquistados y en menor forma, en la agricultura y el comercio.

"A la metrópoli azteca afluían toda clase de productos procedentes de regiones a veces muy apartadas y obtenidos gracias a las negociaciones de los mercaderes - como consecuencia de las cargas tributarias que se imponían a los pueblos - -

sojuzgados."³

Cada provincia y en el interior de ésta, cada ciudad o población debía suministrar una o dos veces por año una cierta cantidad de productos o artículos.

De la gran cantidad de tributos que llegaban a los aztecas se beneficiaban - las clases dominantes, dejando una mínima parte para el provecho del pueblo.

El primer vestigio de desarrollo municipal, lo constituye el ayuntamiento -- formado por Cortés, quien al comando de la tercera expedición española, arribó en abril de 1519 a la isla de San Juan de Ulúa frente a la costa de lo que es - ahora el Estado de Veracruz.

Una vez en tierra firme Cortés en un acto de rebeldía ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez y asumir el poder de la conquista recorrió a la -- fundación del régimen municipal, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Ca pitán General y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España"⁴.

La primera legislación municipal vigente en México se encuentra en las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 mismas que duraron hasta el año 1573 en que Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias que estuvieron vigentes hasta el año 1776 fecha en que se expidieron las Ordenanzas de Intendentes durante estos tres siglos del Virreinato hubo poco cambio en el régimen municipal, pues estuvo siempre inspirado por el régimen peninsular.

El régimen económico y financiero de los municipios les permitió gozar de una suficiente independencia económica. Los ayuntamientos tenían bienes comunes, - los cuales eran definidos por la ley 9 título 28, partida III, diciendo que: -- "Apartadamente son del común de cada ciudad o villa las fuentes e plazas do fagen las ferias e los mercados, e los lugares do se ajuntan a consejo e los arsesiales que son en las riberas de los ríos e los otros exidos, e las carreras do corren los caballos, e los montes o dehesas, e todos los otros lugares semejantes de estos que son establecidos e otorgados pro comunal de cada ciudad, o villa o castillo o otro lugar"⁵.

Al lado de los comunes estaban "los propios" que eran bienes rústicos o urbanos que arrendaban o se administraban directamente por el Ayuntamiento, dedican

do sus productos a los gastos públicos, para que los vecinos no tuvieran que pagar gravamen, o que, a lo más, necesitaran contribuir sólo para llenar el déficit que quedara".⁶

Tenemos que los principales antecedentes de la hacienda municipal en el marco constitucional son los siguientes:

El primer antecedente lo encontramos en el artículo 321 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812: "Art. 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos: Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que le nombran. Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva".⁷

"Art. 335.- Tocarà a estas diputaciones: Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. El Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación. Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas."⁸

El segundo antecedente lo constituye la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823: "El congreso (Nacional del Senado)... Debe... proponer tres sujetos para los empleos políticos, y otros tantos para los de hacienda de la provincia... aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos: fijar los gastos de la administración provincial: formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para - -

llenar el cupo que le corresponde en los gastos nacionales y el total de los provinciales:... hacer los reglamentos y acordar las providencias que exige el gobierno de la provincia."⁹

El tercer antecedente se encuentra en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836: - "Artículo 25.- Parte conducente.- Estará a cargo de los ayuntamientos:... la recaudación e inversión de los propios y arbitrios."¹⁰

El siguiente antecedente lo encontramos en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840: "Art. 133.- Toca a las Juntas Departamentales: IX.- Examinar y aprobar -- las cuentas de recaudación e inversión de los propios y arbitrios de los pueblos. XIII.- Proponer al Presidente de la República, tres individuos, para -- que nombre de entre ellos al Gobernador del Departamento. XVII.- Acordar arbitrios para los fondos particulares de los pueblos, el establecimiento de peajes para la apertura y composición de los caminos, y la imposición de contribuciones moderadas, cuando sean necesarias, para llenar los objetos de sus resoluciones."¹¹

Artículo 150.- Los Ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años y - estará a cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas... la recaudación e - inversión de los propios y arbitrios."¹²

Otro antecedente viene a ser el que encontramos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por el Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año: - Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas departamentales: XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades!"¹³

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856: Artículo 117.- Son atribuciones de los gobernadores: XVI.- Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades. XXV.- Cuidar de la buena-

administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno." 14

También en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec, el 10 de abril de 1865: Artículo 36.- Cada población tendrá -- una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes .

Artículo 40.-El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda." 15

En el Plan de la Noria encontramos otro antecedente, dicho plan fue suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871: Parte Conducente.- ..."Que la unión garantice a los ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia." 16

En las Adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, - el 12 de diciembre de 1914: Artículo 29.-Parte conducente.-El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país...establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional." 17

Otro antecedente lo encontramos en el Decreto que reformó el artículo 109 - de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914: "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, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado." 18

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 19 de diciembre de 1916:"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que -

tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, suby trayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados - del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, - establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."19

Artículo 115 del Proyecto.-"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, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado."20

El artículo 115 que corresponde al 109 de la Constitución de 1857 se presentó como artículo 110 de la Constitución de 1856 , en la 52ª. Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 a 122 - inclusive, del Proyecto de Constitución: "La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas - que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc."

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, -- condición de su eficacia."²¹

"Igualmente he creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del ampa-

ro de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponde, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombraré el Ejecutivo local." 22

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes: 23

... II.-Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán to dos 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 corresponde 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 que establezca la ley...." 24

Puesta a votación, fue aprobada la fracción II del artículo 115, por 88 votos en favor y 62 en contra. El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

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

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

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

Y 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".²⁵

b).- CONCEPTUALIZACION DE HACIENDA, ERARIO PUBLICO, FINANZAS PUBLICAS Y POLITICA TRIBUTARIA.- Iniciaremos este inciso tratando de dar un concepto de la palabra hacienda, para después referirnos brevemente a la hacienda pública. Tenemos que la palabra hacienda proviene del latín "facienda" que se refiere a las cosas que se han de hacer, comunmente se refiere al cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene, señalando como elementos integrantes de la "hacienda" a cierta clase de bienes materiales que generalmente son inmuebles o bien a la suma o conjunto de todos los bienes que corresponden a una persona determinada.

Giovanni Messe encuentra que la concurrencia de "un patrimonio bien determinado una persona física o jurídica que dispone de él y lo administra, una serie de actos y de hechos que constituyen tal administración afirman la existencia de un ente con caracteres propios distinto de los otros similares, que se llama hacienda".²⁶

Por donde la "hacienda" no está determinada solamente por el conjunto de bienes pertenecientes a una persona sino que encontramos que podemos considerarla como un organismo económico del cual forman parte en primer lugar "la materia administrable, los órganos con acción sobre esta materia que podrían ser los bienes económicos y las funciones ya en sí o sea las acciones realizadas sobre tales bienes.

"La doctrina moderna conceptúa a la "hacienda" como el complejo económico o coordinación económica activa" creado o formado para la satisfacción en modo directo o indirecto, de las necesidades humanas".²⁷

Después de analizar el concepto "hacienda" en su sentido genérico, considero

conveniente referirnos a la voz específica "hacienda pública", misma que se considera "la combinación económica activa (en acción) creada por los habitantes - de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que aquéllos no podrían proveer individualmente, fin que élla logra por la aplica--ción de medios tomados, en su mayor parte de la riqueza privada, en forma de -- contribuciones obligatorias"²⁸

Las "haciendas públicas" tienen varias modalidades entre las que encontramos a la "hacienda de erogación" debe recabarse de los contribuyentes lo estricta--mente necesario para la atención de los servicios públicos. Tiene una existen--cia perdurable, la hacienda pública se reputa perenne, como lo son las necesida--des sociales que le dan origen y como lo es el Estado, en su carácter de perso--na jurídica, en cuyo nombre se desempeña la hacienda pública. Es de índole - - coactiva, pues los habitantes del Estado no pueden substraerse a formar parte - del mismo. Desde el punto de vista administrativo es una "hacienda dependiente" en virtud de que quien ejecuta la gestión que es el poder o ente administrador debe someterse al cumplimiento del plan o mandato señalado por el órgano voliti--vo, que en este caso se trata del poder legislativo; en las haciendas públicas--se puede predeterminar las funciones administrativas ya que generalmente se -- dan en éllas en sentido uniforme.

La hacienda pública es considerada por los estudiosos como un hecho y como - una disciplina científica, la primera de éllas desde el momento en que se esta--blece el poder público, desde sus formas primitivas, éste ha necesitado contar--con medios o recursos suficientes para la satisfacción de las necesidades so---ciales, históricamente variables integrando con éllos una precaria coordinación económica activa encaminada a la atención de esas necesidades.

El estado actualmente se vale no sólo para satisfacción de esas necesidades--colectivas o para propósitos meramente fiscales, sino también para modificar la estructura económica de la sociedad y la distribución de las riquezas.

La ciencia de la hacienda pública se encuentra vinculada con la ciencia de - la administración y con la contabilidad teniendo las tres materias debidamente--combinadas, como objetivo primordial el procurar y asegurar la exactitud de la recaudación de los recursos, y que éstos se inviertan en las verdaderas necesi--dades públicas.

La determinación de las fuentes de los recursos que van a integrar el tesoro de la hacienda son materia del Poder Legislativo, asimismo lo es la previsión-periódica de las partidas o créditos necesarios para atender las necesidades públicas que se concretan en la fijación del presupuesto de gastos y el cálculo de los recursos o ingresos desde luego siendo el Poder Ejecutivo quien lo proyecta.

Las actividades ejecutivas en la hacienda pública comprenden dos gestiones - por un lado la financiera que se refiere al compromiso, reconocimiento y liquidación y pago de los gastos; y determinación o fijación, recaudación e ingreso de los recursos y la otra gestión es la patrimonial.

Existe también otra gestión que es la encaminada a verificar el cumplimiento de las directivas e instrucciones impartidas en la que podríamos encuadrar la potestad jurisdiccional que comprende los aspectos contenciosos de cuentas, de índole administrativa.

Erario.- esta palabra viene de la voz latina aes, aeris que significa dinero. Ahora bien, la palabra erario público se refiere al "tesoro público del Estado y el lugar donde éste se guarda"²⁹, siendo considerado en algunos diccionarios como sinónimo de los vocablos finanzas, hacienda pública, hacienda real, rentas del estado y tesoro público, los cuales han tomado carta de naturalización en la ciencia financiera.

Finanzas Públicas.- Los tratadistas prefieren el vocablo "hacienda" como expresivo de la actividad financiera del estado, aunque si nos damos cuenta esta definición lleva lo definido dentro de la definición, sin embargo para llegar a la comprensión de lo que es la hacienda, vemos que ésta se encuentra inmersa en la ciencia de la hacienda que investiga los medios que pueden aplicarse para la consecución de los fines para lograr los recursos económicos necesarios para el estado.

Vemos que el estudio de la hacienda se encuadra dentro de las doctrinas políticas y jurídicas del derecho público, la cual tiene gran comunidad de origen con la economía política, ya que la naturaleza de los medios de que necesita el

estado para la satisfacción de las necesidades públicas es necesariamente económica, por lo que podemos decir que existe un triple elemento que resulta -- ser inseparable y que es el político, jurídico y económico el cual constituye la esencia del fenómeno financiero; ya que esta materia abarca múltiples aspectos y problemas que se debaten en torno del sujeto de la actividad financiera por excelencia es decir el estado.

Según Wagner define a las finanzas públicas, "como la ciencia que estudia la economía general sujeta a la acción de un estado o cuerpo administrativo - autónomo, con el objeto de procurar y de emplear los bienes materiales (particularmente el dinero) necesarios para las funciones de las comunidades económicas obligatorias", Nitti por su parte dice "Las finanzas tienen por objeto investigar las diversas formas o medios por los cuales el estado o cualquier otro poder local se procuran las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas", - por su parte Leroy-Beaulieu ha anotado que la ciencia de las finanzas es "la que se ocupa de las rentas públicas y de los medios de poner en acción estas mismas rentas" a lo que agrega que "las rentas públicas son la esencia misma de las finanzas, y que las reglas para las inversiones de los dineros, los -- procedimientos de créditos y amortizaciones, etcétera que se refieren a los actos necesarios para poner en función los recursos, por lo que constituyen -- algo que podría denominarse la parte exterior de las finanzas."

Existe una definición, a mi consideración bastante interesante y es la que aporta Salvador Oria, mismo que define a la ciencia financiera diciendo que es : "El conjunto ordenado de los estudios y doctrinas que, teniendo por sujeto al Estado y por objeto el interés general, se ocupa de los diversos aspectos de la economía pública, abarcando la organización y la percepción de los recursos indispensables para la misma y la aplicación de éstos a las necesidades de orden colectivo".³⁰

Es importante anotar la relación que tiene la ciencia de las finanzas con la economía política, ya que ambas tienen una comunidad de objeto o materia -- que es un fenómeno de riqueza en sus múltiples manifestaciones, pero también tienen una diversidad de sujetos que sobre ella actúan, en un caso como la -- economía se refiere al individuo, y en el otro las finanzas se refiere al Estado.

También existe una gran vinculación entre las finanzas y la ciencia de la administración y la contabilidad ya que "todas éstas buscan, desde el punto de vista del contribuyente, que los recursos y su contralor rindan el máximo de beneficios".³¹

Política Tributaria.- El vocablo política proviene del latino *politice*, y éste a su vez del griego *politikós*, derivado de *polis* ciudad, que significa todo lo concerniente al gobierno de la ciudad. El vocablo tributario, teniendo como su principal sinónimo al vocablo contribuciones que "es la aportación económica que los miembros del Estado y los extranjeros que residen en un territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo con la legislación fiscal, para la atención de los servicios públicos y cargas nacionales"³²

Se entiende por política tributaria, el conjunto de actos y disposiciones, -- por los cuales el Estado influye sobre la comunidad contributiva, o sea a la acción ejercida por el poder público con el fin de estructurar ordenadamente a la vida social y económica del estado. La política tributaria puede influir no sólo en el ámbito de los contribuyentes, sino también en el ámbito de aquéllos que no tributan; y, a la vez, puede adoptar medidas de política tributaria; pero que llegan a tener influencia o repercusión en aquel sector o ámbito, lo que pone de manifiesto la trascendencia de la política tributaria y su importancia en la vida del estado.

La política tributaria puede ser además de práctica, científica y ésto se da en aquellos casos en que la misma se funda y se aplica sobre fundamentos de orden científico y técnicos. Se trata en realidad de la aplicación fáctica de la ciencia de la política tributaria y de la toma de posición a favor de determinados valores o de ciertas jerarquías de valores.

c).- EL MUNICIPIO COMO SISTEMA POLITICO ADMINISTRATIVO, SOCIOECONOMICO Y COMO REGIMEN JURIDICO.- Para precisar sobre la naturaleza orgánica del municipio, y a efecto de determinar si el municipio es un órgano descentralizado habrá que aclarar qué se entiende por descentralización.

"descentralizar -dice Wolene- es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia más general: o sea de competen-

cia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".³³

Sobre el concepto, el propio Andrés Serra Rojas dice que "Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, - conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control."³⁴

El propósito de contar con mayores elementos de juicio, precisaremos sobre la descentralización:

	DESCENTRALIZACION POR REGION	Necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de otorgar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.
TIPOS O MODALIDADES DE DESCENTRALIZACION	DESCENTRALIZACION POR SERVICIO	En estos casos, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración, la obligación de sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.
	DESCENTRALIZACION POR COLABORACION	Ocurre con frecuencia que la administración se descarga de algunas labores, encomendando facultades de consulta, de dirección o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración". ³⁵

Sabemos que existen la "descentralización administrativa y la descentralización política; la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo y-

la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales, frente a los poderes federales"³⁶

Consideramos que tanto el maestro Gabino Fraga como el maestro Andrés Serra Rojas mal interpretan el concepto descentralización al tomar como ejemplo de éste al Municipio, ya que a éste no lo crea el Estado sino que lo reconoce inclusive con plena capacidad jurídica y a mayor claridad el propio Código Civil del D.F. - en materia común para éste y en toda la República para los asuntos del orden federal, en su artículo 25 además de considerar a la Federación y a los Estados como personas morales, también le dá tal categoría al municipio, lo que nos hace pensar que éste es un ente autónomo, contando con los elementos o atributos de la persona moral.

Insistimos en que existe una indebida interpretación del concepto descentralización, ya que el enunciado del artículo 115 constitucional no hace referencia a tal concepto, precisando únicamente al de "su organización", en relación a la cuestión política y administrativa, por lo que a continuación glosamos los conceptos organización política y organización administrativa.

Respecto a "ORGANIZACION POLITICA", en la doctrina constitucional, es la expresión de la voluntad general del grupo -pueblo- son las voluntades individuales las que se reúnen y organizan en una acción conjunta, para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales"³⁷

El propio autor precisa la necesidad de distinguir entre organización política y organización administrativa, siendo la primera aquella que "consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto de sus elementos básicos" y la segunda - "Se refiere a uno de los poderes del Estado, éste es el Poder Ejecutivo: ya que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno - y la administrativa y de una manera más general a la estructura de los poderes del Estado"³⁸

Por lo que se refiere a la forma de ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, al gobierno, -que según Orlando, citado por Serra Rojas es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía -el pueblo- se traduce en acto"³⁹.

El mismo autor, respecto de las formas de Organización Política, -dice que -
"...se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo
es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Es
tado que abarca todos sus órganos superiores"⁴⁰.

Retomando las palabras del propio autor, diremos que "Las Formas Políticas" -
hacen referencia a la organización general del Estado. Las mismas se pueden cla
sificar en "formas de gobierno y formas de estado".

CLASIFICACION
DE LAS FORMAS
DE ESTADO⁴¹

a) Formas unitarias o centralistas, y	
b) forma compuesta o descentralizada	Particularmente la forma federal

Orgánicamente, ésto es, como ente jurídico, al municipio lo conceptuamos como
el que realiza una actividad político-administrativa, en un ámbito socioeconómi-
co, bajo un régimen jurídico, como órgano representativo, de la voluntad popular
en un espacio territorial.

Del anterior concepto tenemos que el municipio, al igual que los Estados de -
la Federación, tiene una población, un territorio y un poder o gobierno, como --
elementos sine qua non para su existencia y que es precisamente en ese ámbito -
territorial en el que tiene origen la más clara expresión de la democracia, ya -
que como el propio Tocqueville lo expresa en su obra La Democracia en América, -
que el municipio es la escuela de la democracia, lo que consideramos que es ade-
cuado ya que concretamente será la población municipal, el origen y el fin de --
los actos del Poder Estatal, ya que fundamentalmente el Poder Público busca el -
bienestar de sus representados.

Lo que concretamente concluimos es que al municipio no se le ha querido dar -
la categoría e importancia que tiene, ya que es un adulto, con pleno goce de sus
facultades al que se le lleva de la mano, y que erróneamente se ha confundido --
fortalecimiento municipal, plasmado en el artículo 115 constitucional con descen--
tralización, ya que lo primero se logrará cuando el Poder Ejecutivo haga una ma-

por delegación de facultades en sus órganos auxiliares de la administración pública, lo que ocasionará un mayor acercamiento entre el municipio y la Federación o el Estado.

Sobre la reforma municipal habiaremos en el capítulo IV, por lo que aquí únicamente hacemos una lacónica referencia.

CAPITULO II

POLITICA TRIBUTARIA EN EL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

- 1 Moisés Ochoa Campos, LA REFORMA MUNICIPAL EN MEXICO, Edit. Porrus, México 1968, pag. 29
- 2 Moreno Manuel M., LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS, México INAH, 1971, Pag. 19
- 3 León Portilla Miguel, ANTOLOGIA DE TEDIHUACAN A LOS AZTECAS, México, - - UNAM, 1977, pag. 361
- 4 Sergio Francisco de la Garza, EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, Edit. Jus, México 1947, pags. 31 y 32
- 5 Toribio Esquivel Obregón, HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO, Edit. Polis 1938 Tomo II, pag. 207
- 6 Sergio Francisco de la Garza, op. cit., pag. 33
- 7 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, - Cámara de Diputados, México 1982 Tomo VIII, pag. 296
- 8 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. pag. 297 y 298
- 9 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, op. cit. pag. pag. 298
- 10 Idem, pag. 299
- 11 Idem, pag. 300
- 12 Idem, pag. 302
- 13 Idem, pag. 304
- 14 Idem, pag. 305
- 15 Idem, pag. 305
- 16 Idem, pag. 306

- 17 Idem, pag. 307
- 18 Idem, pag. 307
- 19 Idem, pag. 309
- 20 Idem, Pag. 310
- 21 Idem, pag. 310i
- 22 Idem, pag. 311
- 23 Idem, pag. 311
- 24 Idem, pag. 313
- 25 Idem, pag. 371
- 26 Enciclopedia Jurídica Omeba
- 27 Enciclopedia Jurídica Omeba
- 28 Payetto J. TEMAS DE CONTABILIDAD PUBLICA, Fascículo I, pag. 16 facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1949
- 29 Joaquín Escriche, DICCIONARIO PAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Tomo I-II, Edit. Porrus, S.A. México 1,D.F.
- 30 Oria S. FINANZAS, Tomo I, Edit. Kraft, Buenos Aires, pag. 34
- 31 Enciclopedia Jurídica Omeba
- 32 Rafael De Pina, DICCIONARIO DE DERECHO, Edit. Porrus, S.A. México, 1977
- 33 Citado por Andrés Serra Rojas en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. - Porrus, México, 1974, pag. 488
- 34 Andrés Serra Rojas, op. cit. pag 488
- 35 Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrus, México, 1975, pags - 201
- 36 Gabino Fraga, op. cit., pag 206
- 37 Andrés Serra Rojas, op. cit., pag. 479

38 Andrés Serra Rojas, op. cit., pag. 479

39 Andrés Serra Rojas, op. cit. pag. 480

40 Idem, pag. 480

41 Idem, pag. 481

CAPITULO III

LA HACIENDA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

La voz hacienda, como lo mencionamos anteriormente supra II inciso b, deriva - del latín "facienda" (cosas que han de ser) generalmente se acepta como el cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene, señalándose como elementos integrantes de la hacienda los bienes materiales, los cuales generalmente son inmuebles o bien la suma o conjunto de todos los bienes que corresponden a una persona determinada.

Otros autores precisan que la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino-facera, otros del árabe "ckásena" que significa cámara del tesoro, y si agregamos el vocablo pública significa toda la vida económica de los entes públicos y estrictamente hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas. Tienen por objeto principal de su propia actividad, la erogación o el consumo de los medios económicos que a ella entran, por una o más fuentes: "patrimoniales" cuyos recursos emanan de la renta o de la disposición del capital; y no persiguen el acrecentamiento de su patrimonio, sino que las riquezas actúan simplemente como medio para la satisfacción de sus necesidades. Así vemos que la Hacienda Pública como organismo y como concepto del derecho positivo español aparece por vez primera el crear Felipe II la Secretaría de Hacienda dentro de la organización administrativa del reino español, posteriormente pasa a América Latina y a México, en donde se ha conocido como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la dependencia del gobierno federal encargada de realizar la actividad financiera estatal.

En todos los países del mundo, no importa cuál sea su filosofía o estructura - que podría ser capitalista, socialista, consumismo, etc. existe un ente o gobierno el cual se encarga de la política económica a seguir y de la administración de la riqueza, de la prestación de los servicios y de la creación de infraestructura que les permita desarrollarse. Con el objeto de llevar a cabo la actividad anterior que es indelegable, este ente o gobierno se ve obligado a utilizar los recursos financieros, humanos y materiales, lo anterior implica una serie de gastos, - que en forma genérica, se identifica como gasto público; de lo que se deriva que una de las actividades sustanciales de la administración pública de todos los tiempos en México y en todos los países del mundo es la obtención de fondos monetarios

para sufragar los gastos del estado, lo cual presupone la existencia de fondos que puedan ser afectos a dicho gasto; en un estado de Derecho y en el caso específico de México, el Gobierno Federal cuenta con diferentes medios para allegarse de los recursos necesarios que le permitan dar cumplimiento a sus objetivos y funciones; el documento que claramente nos puede mostrar estos medios está representado por la Ley de Ingresos de la Federación, de la cual hablaremos posteriormente.

La función hacendaria es imperativa, es decir, es un acto de soberanía del estado la cual se refleja claramente en los impuestos, siendo éste el aspecto básico o primario de la función hacendaria y que consiste en recaudar directamente -- los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como de obtener recursos que complementan como lo son contratación de crédito y empréstitos en el interior o en el extranjero.

El fiscalista mexicano, Joaquín B. Ortega nos habla de la función de hacienda que realiza el Estado; "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"¹.

Por lo que se refiere a la Federación, el Congreso de la Unión actúa como órgano legislativo local y, por tanto a él le corresponde la expedición de la Ley de Ingresos y la aprobación del presupuesto de egresos, teniendo como marco jurídico lo preceptuado por el artículo 73 fracción VI Constitucional.

Así tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (artículo 6 fracción III).

La Ley Orgánica del Distrito Federal dispone en sus artículos 90 a 94 que sus ingresos son los que anualmente determine su Ley de Ingresos; debiendo siempre -- evitar hasta donde éste sea posible la sobre posición de gravámenes, los egresos del Distrito Federal se determinan anualmente en su presupuesto de egresos.

Las funciones de hacienda en la Federación se realizan por la Tesorería del -- Distrito Federal, además de la Ley de Ingresos y de los decretos relativos al presupuesto de egresos, que son anuales, existen con carácter permanente la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en que se agrupan las disposiciones

legales relativas a los diversos tributos e ingresos que percibe el Distrito Federal.

De todo lo anterior podemos concluir que la función hacendaria es todo un proceso mediante el cual se obtienen los recursos monetarios necesarios, de diversas fuentes con el fin de poder financiar el desarrollo del país, lo que implica tomar una serie de decisiones, programas y acciones encaminadas a obtener recursos para el estado; a este conjunto de acciones se les denomina política tributaria, o política de ingresos.

Ahora bien, como el estado no puede estar sujeto a la eventualidad de que los particulares quieran o no proporcionarle los medios económicos para cumplir con sus responsabilidades, la función hacendaria es imperativa, es un acto de soberanía del estado, la cual se refleja claramente en la captación de los impuestos, teniendo como base jurídica la fracción VI del artículo 31 constitucional que establece "es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios en que residen"², observamos que siendo sujetos activos de los impuestos la federación, los estados y los municipios con la diferencia que la federación y los estados tienen la potestad jurídica tributaria, pues los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los estados, cuestión a la que nos referiremos más ampliamente en el inciso relativo, fuera de la federación los estados y los municipios ningún otro organismo o corporación tiene facultades para ser acreedor de créditos fiscales.

Además de la captación directa de recursos, tenemos el proceso de inducir la generación de recursos financieros que requieren las actividades de los sectores privado y social.

La Hacienda Municipal.- Conforme a la descentralización proclamada por nuestra Carta Magna, cuyo artículo 115 establece que adopta para el gobierno la forma representativa y popular; a lo dispuesto por el artículo 158, según el cual cada provincia dictará para sí una constitución, bajo el sistema representativo, republicano que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria; y por los artículos 325 y 326, que sientan las bases del gobierno provincial y señalan las facultades reservadas por las provincias y delegados a la nación, tenemos normada en la ley fundamental, la coexistencia diferen-

ciada pero a la vez armónica y coordinada de distintos órdenes políticos y administrativos dentro del mismo territorio.

Mientras que los estados preexistentes a la nación son circunscripciones territoriales administrativas, organizadas originariamente para objetivos fiscales y jurisdiccionales, los municipios que surgen como los más firmes baluartes de las libertades políticas y que han sido considerados como los precursores de los estados modernos, tienen por finalidad realizar los servicios de protección y -- bienestar colectivos, de orden local, con la mayor economía posible dentro de su órbita específica, caracterizándose por su aspecto económico y administrativo, -- más que por el político.

"El gobierno provincial tiene la misma estructura institucional que la del gobierno federal, la diferencia entre uno y otro no es orgánica sino de grado " ³ Así como la federación y los estados, los municipios necesitan contar con medios económicos o recursos para la atención de los servicios públicos a su cargo, y -- para éllo han debido estructurar sus propias haciendas.

Vemos que las relaciones de las administraciones municipales con las estatales y federales, están muchas veces ligadas por relaciones históricas que compli can con sus precedentes, el límite de cada jurisdicción y han sido motivo de con flictos jurisdiccionales en materia de recursos y de gastos.

Además vemos que en los últimos años ha adquirido bastante importancia el sec tor paraestatal el cual está constituido por organismos descentralizados, empre sas de participación estatal, mayoristas y minoristas, así como fondos y fideic^o misos que han sido creados y manejados por el poder público, este sector también genera ingresos importantes, llegando a ser una parte fundamental de los ingre-- sos del gobierno, obteniendo este sector paraestatal sus ingresos de cuatro fuen tes principales: "Aportaciones a su capital hechas por el gobierno federal, b)-- Ingresos propios derivados de la venta de sus productos y servicios, c)-Subsi--- dios especiales del propio gobierno federal, y d)-financiamiento crediticio in-- terno y externo" ⁴

Con estos recursos lleva a cabo sus operaciones normales y la expansión de -- sus actividades, a su vez el sector descentralizado contribuye a las finanzas --

del sector central del gobierno federal generando excedentes, es decir son utilidades que el gobierno central recibe en calidad de propietario de estos organismos y también el pagar impuestos, que en algunas empresas descentralizadas pueden ser muy elevados.

De una forma simultánea la política fiscal, además del manejo del gasto, ingreso y deuda del sector público persigue otro tipo de objetivos que podríamos denominar como extrafiscales como lo son mejorar la distribución del ingreso entre las personas físicas introduciendo progresividad en las cargas fiscales, de manera que pague más impuestos quien tenga ingresos más elevados. También sería su objetivo contrarrestar las variaciones coyunturales de la economía mediante el aumento o disminución de los impuestos a las personas físicas o a las empresas.

Resulta de gran importancia también para la hacienda federal, la política de estímulos fiscales, misma que cumple finalidades extrafiscales de fomento económico, tendiendo el estado a no gravar en forma general tanto a las empresas como a los individuos que deben pagar impuestos. En el caso de las empresas se les reducen los impuestos si contribuyen a incrementar la producción de artículos básicos cuya producción no es suficiente en el país, o para que se produzcan en de determinada región; también se reducen cuando se producen artículos que pueden exportarse y que generan divisas para el país.

También a las personas físicas se les reducen los impuestos cuando incrementan el ahorro en cierto tipo de inversiones o instrumentos financieros. En 1983- la reforma fiscal propuso la introducción de dos incentivos para las personas físicas o sociedades mercantiles cuya actividad fuese empresarial con el objetivo de promover la inversión, el fomento de empleo y propiciar la descentralización de la actividad económica.

El marco jurídico de la hacienda federal lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala en su artículo 31, que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En su artículo 73 se precisa la facultad que tiene el Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias

rias a cubrir el presupuesto, por su parte el artículo 74 precisa la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo discutir primero las contribuciones que deben decretarse para cubrir dichos gastos.

De lo anterior se deduce que en la actividad financiera del estado se realiza preponderantemente por la rama del Poder Ejecutivo, sin embargo el Poder Legislativo y el Poder Judicial tienen una importante participación en dicha actividad. El Poder Legislativo expide las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en su artículo 73 fracción VII, establece las bases mediante las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, reconoce y en su caso manda a pagar la deuda nacional, en el artículo 73 fracción VIII tiene la facultad de crear y suprimir los empleos públicos de la federación y determina, aumenta o disminuye sus dotaciones, artículo 73-XI; asimismo examina la cuenta pública que cada año es presentada por el Presidente de la República artículo 73 fracción XXVIII, precisa la participación entre la federación y los estados de contribuciones de rendimiento artículo 73 fracción XXIX y aprueba el presupuesto anual de gastos artículo 74 fracción IV.

También el Poder Judicial participa en esta importante actividad, a través del procedimiento del juicio de amparo, puede decretar la inconstitucionalidad de la expedición o de la aplicación de las leyes que violen las garantías individuales artículos 103 y 107 constitucionales, asimismo, a través del juicio de amparo o del recurso de revisión fiscal puede revisar las resoluciones que dicte el Tribunal fiscal de la Federación.

Retomando lo comentado anteriormente, los impuestos son la fuente principal de la captación de ingresos propios para el estado, siendo el Código Fiscal de la Federación el que establece que son impuestos las prestaciones en dinero y en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos⁵ El mismo Código Fiscal de la Federación nos habla en una forma más amplia al referirse a la cuestión fiscal y establece las contribuciones, clasificándolas en su artículo 20 en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos:

"a).- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho, previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II

y III de este artículo".

b).- Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado."

c).- Derechos son las contribuciones establecidas en ley como contraprestación por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.⁶

Tanto los impuestos como las aportaciones de seguridad social tienen una naturaleza económica semejante, no siendo así los derechos en los cuales la contraprestación es directa y a voluntad de quien solicita y recibe el servicio.

Según la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1983, - los principales impuestos son los siguientes:

- Impuesto al valor agregado
- Impuesto sobre la renta
- Impuesto especial sobre producción y servicios
- Impuesto al petróleo
- Impuesto sobre importación
- Impuesto sobre exportación
- Cuotas del Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores

Estos últimos jurídicamente no son impuestos, aunque desde el punto de vista de sus efectos económicos sí lo son.

En su artículo 39 el Código Fiscal de la Federación manifiesta lo que se entiende por aprovechamientos y productos:

"Aprovechamientos son los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

"Productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el estado - en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."⁷

Así también la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, establece que son impuestos privativos de la federación "las contribuciones sobre comercio exterior, sobre el aprovechamiento y exportación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y 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 fermentación
- f) Explotación forestal
- g) Producción y consumo de cerveza

Por lo que se refiere a la hacienda estatal, considero que es importante señalar que la Constitución es la norma fundamental y general del Estado Mexicano, es decir, que la sociedad mexicana se encuentra organizada políticamente a partir de una tradición histórica, social y jurídica.

La Carta fundamental establece, con base en la voluntad y soberanía del pueblo mencionada en sus artículos 39 y 40, la forma de ejercer el poder del estado y la manera de gobernarse y señala que el gobierno mexicano es; salvo que el pueblo decida lo contrario, republicano, representativo, democrático y federal; precisando que la federación está compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; por lo tanto la Constitución establece dos instancias de gobierno, una federal y la otra estatal, obligando, según lo establecido en su artículo 115, a las entidades federativas adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular, debiendo tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Al sustraer las atribuciones de la federación, los estados cuentan con la autonomía y libertad para legislar y aplicar sus leyes, según lo indica el artículo - 124 constitucional al señalar que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entiende que están - -

reservadas a los Estados.

Así tenemos que las principales disposiciones jurídicas que rigen la vida política y administrativa de los estados de la federación son en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiriéndose especialmente a éstos en sus artículos 40, 41, 115 y del 116 al 122; las Constituciones particulares de cada una de las Entidades Federativas; la Ley Electoral del Estado; la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; la Legislación Fiscal Local y la Legislación Civil y Penal del orden común.

Para la organización de las entidades federativas existen elementos que son fundamentales, a los cuales se refiere la Constitución y que son en primer término la potestad para determinar jurídicamente su propio régimen interior, además de determinar las funciones estatales tanto por lo que respecta a los órganos de cada una de ellas como a cargo de quienes queda confiado el ejercicio del poder estatal; así como también la competencia local que asiste a todos los estados, o sea la "autonomía", la cual debemos distinguirla del concepto estricto de soberanía, y consiste en que pueden dotarse de una constitución y del orden normativo requerido para su existencia jurídica, con el único límite de no contravenir "las estipulaciones del pacto federal".

Es importante señalar que existe además una gran diversidad de leyes y reglamentos que regulan aspectos más específicos de la vida local, tales leyes responden en su mayor parte a las acciones del poder ejecutivo en las distintas áreas o sectores de la actividad pública y no son en esencia el fundamento jurídico de la forma y composición del gobierno, entre este grupo de leyes podemos mencionar la ley de hacienda estatal, las leyes de ingresos y presupuesto de egresos, las leyes de desarrollo urbano, la ley de coordinación fiscal estado-municipio, ley del notariado público, las leyes que crean organismos o empresas paraestatales a nivel local, ley de tránsito y transporte, ley de armas de fuego, ley orgánica del ministerio público, ley de educación, leyes que crean institutos y/o universidades de educación superior, leyes de fomento a las actividades productivas y económicas y una gran diversidad de leyes y reglamentos que en conjunto integran un complejo panorama jurídico de las entidades federativas.

En cuanto a la hacienda en los estados, tenemos que las principales fuentes -

de ingreso de las entidades federativas son las participaciones por la recaudación de impuestos federales, los recursos propios provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; los subsidios de la federación y las inversiones directas del gobierno federal; así como el uso del crédito público y los ingresos de empresas paraestatales.

Los recursos propios de las entidades federativas tienen su base jurídica en la Ley de Ingresos, de la cual nos ocuparemos más adelante, anteriormente estos recursos propios representaban la mayor parte de los ingresos de que disponían los estados, posteriormente, a consecuencia de una serie de cambios en la política fiscal de la federación se ha eliminado paulatinamente pero a la vez en forma sistemática estos impuestos locales, tales convenios obligaban al estado a eliminar impuestos para uniformar y evitar las alcabales que afectaban al comercio, la industria y la agricultura.

La federación se obligaba a entregar periódicamente participaciones crecientes como compensación por la adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal de las entidades.

Los ingresos propios de los estados han enfrentado una situación dual, vemos que históricamente la recaudación de cada estado crece de manera constante, los ingresos locales registran una baja en su participación de financiamiento; por otro lado las participaciones federales, como consecuencia de la coordinación fiscal, registran índices de crecimiento dinámicos.

La situación anterior nos hace ver que las finanzas estatales y en especial las municipales, se encuentran en un proceso de debilitamiento y en algunos casos de verdadera crisis.

La hacienda pública estatal tiene su fundamento en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, la que precisa la obligación que tienen los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, federales, estatales y municipales, lo cual da posibilidad a los estados imponer los gravámenes, mismos que se recaudan a través del poder Ejecutivo, mediante los órganos administrativos correspondientes.

La hacienda del estado se compone de los bienes y derechos que pertenecen al mismo estado y además de las contribuciones que el Congreso decreta. Creemos conveniente señalar que los estados no pueden emitir títulos de deuda pública, celebrar empréstitos a menos que éstos se destinen a inversiones públicas productivas.

Las acciones más significativas y características de la función hacendaria estatal están las de coordinar y controlar administrativamente el proceso fiscal, - recaudar los ingresos de carácter federal, establecer las políticas del gasto público de acuerdo a los objetivos del plan estatal, proponer reformas a las leyes de hacienda, en ocasiones emite reglamentación e interpretación de las leyes que ya existen; realiza y controla toda clase de trámites a efecto de inscribir en -- los padrones de causantes a las personas que sean sujetas a impuestos, ejerce la facultad económico-coactiva, además ejerce las atribuciones que se deriven de los convenios fiscales que celebre el gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

Es importante mencionar que la hacienda del estado no sólo se integra de ingresos, sino también de los egresos, la deuda y la cuenta pública. De lo anterior se deduce que por medio de su hacienda, el estado procura y utiliza parte de - sus recursos para satisfacer necesidades sociales de sus habitantes.

A continuación anotamos una clasificación de impuestos estatales de carácter - general:

- Impuesto a la propiedad inmueble
- Impuesto a la retribución por servicios
- Impuesto a los rendimientos de capital
- Impuesto al arrendamiento de bienes
- Impuesto general a las ventas, a la agricultura y a la ganadería
- Impuesto a la transmisión de bienes
- Impuesto a las bebidas embriagantes y al alcohol
- Impuesto sobre actos jurídicos
- Impuestos varios
- Impuestos adicionales- mismos que cada gobierno local los ha mantenido o su-primido atendiendo a las realidades socioeconómicas de su zona y buscando el mayor rendimiento fiscal.

Considerando lo dispuesto por el artículo 40 Constitucional, los estados carecen de facultades para establecer las contribuciones que son exclusivas de la Federación "comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos natura les comprendidos en los párrafos 40 y 50 del Art. 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de ta bacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y -- fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y produc-

ción de cerveza) (Art. 73, XXIX); otro precepto constitucional les prohíbe acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente -- préstamos con Gobiernos Extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (Art. 117) y sin el consentimiento del Congreso de la Unión no pueden establecer derechos de tonalaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (Art. 118).⁸

Pretendiendo asegurar una disponibilidad suficiente de fondos a las entidades, con el objeto de cumplir sus respectivas atribuciones, dentro del esquema federal, existen los subsidios que son un mecanismo de relaciones intergubernamentales de carácter fiscal y financiero; para lo cual existen varios criterios para asignar dichos subsidios, entre los que podemos mencionar:

Apoyos para desequilibrios presupuestales corrientes

Apoyos con libertad en su aplicación

Apoyos específicos para realizar obras o prestar servicios concretos

El gobierno federal aporta subsidios con el objeto de financiar ciertos programas estatales y municipales de desarrollo económico y están previstos en la Ley de Ingresos de la Federación. Estos subsidios se otorgan dependiendo de la relación política que exista entre los niveles de gobierno; cuanto mayor es la relación, mayor es el subsidio, habiendo estados que por su alto grado de desarrollo se concentra en éstos el otorgamiento de subsidios, de esta forma el gobierno federal subsidia en forma directa la acción pública local, al llevar a cabo estos financiamientos.

De lo anterior se concluye que de las buenas relaciones que tengan los estados con la federación dependerá el progreso o estancamiento de las entidades federativas.

La hacienda municipal - Considerando lo anotado en los párrafos anteriores, diremos que la administración municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías de ordenamientos jurídicos.

En primer lugar el constitucional federal, el cual establece las normas fundamentales de la estructura política municipal; el orden local integrado por la --- Constitución del estado y las leyes locales que regulan la estructura de la administración, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas del municipio; y por último el reglamentario o propiamente municipal; éste facilitael cumplimiento de las leyes federales y estatales, siendo la expedición de los reglamentos municipales, una facultad específica del municipio.

Ahora bien, para hablar de la hacienda municipal tendremos que referirnos a la fracción IV del artículo 115 Constitucional, en la que se establece el régimen fincanciero del municipio, y señala de manera amplia los renglones que integran la hacienda municipal asignándole en forma exclusiva los ingresos que provienen de gravar a la propiedad inmobiliaria.

También prevé la colaboración administrativa de los estados en los casos en que la infraestructura municipal resulta insuficiente.

Eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, mismas que serán cubiertas por la federación con arreglo a las bases que establezcan las legislaturas estatales, con absoluto apego alprincipio de soberanía.

Señala la exclusiva competencia municipal respecto a la aprobación de sus presupuestos de egresos. Principio fundamental de la libre administración hacendaria y también compromete a las leyes federales y a las estatales a no otorgar exenciones y subsidios en las contribuciones de competencia municipal.

Teniendo como punto de partida las reformas a la Constitución General de la República en materia municipal, las constituciones de los Estados mencionan la facul

tad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda, señalando como partes de élla a las contribuciones incluyendo las tasas adicionales que establezca cada legislatura local sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Se considera que en caso de ser necesario, la celebración de convenios entre estados y municipios a fin de que los estados se hagan cargo de la administración de dichas contribuciones.

También forman parte de la hacienda municipal las participaciones federales, atendiendo a las bases, montos y plazos que determinen anualmente las legislaturas estatales, así como los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Cada municipio cuenta con una Ley de Hacienda Municipal, la cual es expedida por el Congreso Estatal y en esta ley se determinan cuáles son las fuentes y -- conceptos tributarios que le corresponden al municipio, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad y cuenta pública correspondiente.

Los ingresos municipales ordinarios cuyas fuentes son los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, forman en conjunto el capital recaudado por el ayuntamiento.

Resumiendo lo que se refiere a la hacienda municipal haré referencia a la -- fracción IV del artículo 115 constitucional ... Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y además percibirán las contribuciones, incluyen do tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan-

por las legislaturas de los estados.

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

Las funciones de la hacienda municipal, de acuerdo con las Leyes Orgánicas municipales son:

- Formular el preaupuesto de ingresos
- Formular el proyecto de presupuesto de egresos
- Revisar y aprobar en su caso la cuenta general
- Contraer obligaciones pagaderas durante su ejercicio
- Contraer empréstitos previa autorización del Congreso
- Recaudar y administrar los ingresos municipales
- Llevar la contabilidad
- Formular y mantener actualizado el inventario de bienes
- Autorizar transferencias de partidas
- Vigilar el otorgamiento de fianza para los manejadores de caudales municipales
- Revisar y aprobar en su caso la cuenta del ayuntamiento anterior y fincar responsabilidades"⁹

Considero que las leyes que emanan de las constituciones locales, que son sancionadas por los congresos locales, y que son básicas para la administración municipal, hacendaria hablando, son :

La Ley de Hacienda Municipal

La Ley de Ingresos

El Presupuesto de Egresos

El Código Fiscal Municipal

Es importante señalar que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos tienen una vigencia de 12 meses, su expedición es anual.

Me voy a permitir transcribir una definición de lo que es la Ley de Hacienda Municipal: "es el ordenamiento jurídico que establece la competencia en materia fiscal, autoriza a la tesorería municipal para recaudar los ingresos y efectuar las erogaciones del ayuntamiento; establece las obligaciones y atribuciones del tesorero y demás autoridades fiscales del municipio; señala las tarifas a que debe ajustarse la administración hacendaria; el procedimiento económico-coactivo, y otras materias similares"¹⁰.

a).- LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.-

En el primer nivel de gobierno que es el Federal, encontramos que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y en el artículo 72 inciso h) se precisa que la iniciativa de la Ley de Ingresos debe ser discutida primero por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores.

La Ley de Ingresos de la Federación en la que se determinan los ingresos que el gobierno federal está autorizado a recaudar en un año, viene a ser una serie de conceptos por virtud de los cuales el gobierno puede percibir ingresos; existen al lado de la Ley de Ingresos una serie de Leyes Especiales que regulan cada tipo de ingreso, por ejemplo la Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley de I.V.A.. Es importante señalar que de existir una Ley General de Ingresos y junto a éstas leyes especiales para cada impuesto, el congreso no tiene dos facultades distintas para expedir por una parte las leyes especiales de impuestos y por la otra la ley general de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales existe sólo una facultad; por lo que debemos referirnos al artículo 65 en su fracción II que dispone que "El Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I...

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo..."¹¹; el Artículo 73 fracción II faculta al Congreso "para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de los impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo de éste dejan de producir sus efectos, por ejemplo si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

La Ley de Ingresos contiene los ingresos tributarios que se encuentran definidos como contribuciones que se refieren los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Federal, pero además contiene los ingresos no tributarios, como son los productos, que son definidos por el Código Fiscal, en su artículo 4 como "los ingresos que percibe el Estado por actividades que no correspon-

den al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales, y los aprovechamientos que son los demás ingresos ordinarios del erario federal no clasificados como impuestos derechos y productos." ¹²

Por lo que respecta a la Ley de Ingresos en el Segundo Nivel de Gobierno que es el estatal, diremos que al igual que en la federación, el Ejecutivo Local, o Estatal, tiene la facultad de enviar a la Cámara de Diputados del Estado la iniciativa de Ley para su estudio y aprobación en su caso, por la Legislatura Local el fundamento jurídico lo encontremos en el artículo 88 fracción I y en el artículo 70 fracción XVII de la Constitución Política del Estado de México.

La Ley de Ingresos de los Estados, también contiene una serie de conceptos -- por los cuales el estado impondrá las contribuciones necesarias para cubrir a su vez el presupuesto de egresos

De la Ley de Ingresos en el tercer nivel de gobierno, que es el municipio, diremos que es ésta un instrumento jurídico que da facultad al ayuntamiento para que se cobren los ingresos a que tiene derecho el municipio; en esta ley de ingresos se establecen los conceptos que representan ingresos para el municipio, así como las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de los conceptos.

El proyecto de ley debe ser elaborado por la tesorería municipal con estricto apego a lo que dispone la Constitución Política del Estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales que se encuentren vigentes.

Es conveniente hacer hincapié en el proceso que se sigue para la elaboración de la Ley de Ingresos del Municipio, teniendo en primer lugar :

- Que observar todos los lineamientos que expide el Congreso del Estado, el Código Fiscal y Ley de Hacienda del Municipio.
- Deben identificarse las fuentes y los conceptos de ingresos, los cuales son: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, ingresos extraordinarios y otros.
- Su aprobación tiene como antecedente la Presentación al Presidente Muni--

pal, exposición a el ayuntamiento en sesión de cabildo, y aprobación por el mismo.

- Se presenta al Congreso del Estado, donde se discute, sanciona, y aprueba y se envía al Ejecutivo Estatal.
- El Ejecutivo Estatal efectúa la publicación en el periódico oficial del Estado. La vigencia de la Ley es de un año a partir de su publicación que -- tendrá que ser del 1º de enero al 31 de diciembre.
- La aplicación de la Ley de Ingresos le compete a las autoridades fiscales - del municipio: ayuntamiento, Presidente Municipal, síndico y tesorero municipal.
- La recaudación y cobranza de los recursos que el municipio tiene derecho a recibir de acuerdo a lo establecido en su Ley de Ingresos.
- Tiene la facultad de recuperar los pagos vencidos a favor del municipio, -- ejerciendo la facultad económica-coactiva."¹³

Al igual que en las Leyes de Ingresos de la Federación y de los Estados, los ingresos en la Ley de Ingresos del Municipio se pueden clasificar en dos grupos: los de tipo ordinario que son los que se reciben en forma constante y regular - como lo son los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y - las participaciones y además los ingresos extraordinarios que son los que percibe el municipio en forma eventual, o sea cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales por lo que su integración es a través de créditos y por contribuciones especiales.

Básicamente la Ley de Ingresos del Municipio tiene los siguientes conceptos - jurídicos:

Sujeto - que es la persona física o moral que está obligada a pagar un impuesto.

Sujeto Activo - Son las personas que tienen el derecho de exigir el pago de - tributos, es decir: la federación, los estados y los municipios.

Sujeto Pasivo - Son las personas que legalmente tienen la obligación de pagar

Impuestos, éstos son los contribuyentes.

Objeto - Es la situación que la Ley señala como hecho generador de un Impuesto, un derecho, un producto o un aprovechamiento; puede referirse a una persona física o moral, un acto, un documento o un bien mueble o inmueble.

Por lo que se refiere a las participaciones a que tienen derecho los municipios, diremos que existen en primer término las participaciones federales que -- son las que recibirán del total de los Fondos Generales y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto del estado, dentro de los cinco días siguientes a aquél 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 pagos 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.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al estado, éstas serán cubiertas en efectivo, no en obra. Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año en el Diario Oficial de la entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación en la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de sus municipios.

Por Presupuesto de Egresos en la Federación podemos entender como la autorización expedida por la Cámara de Diputados, cuya iniciativa ha recibido del Ejecutivo para cubrir los gastos requeridos por las actividades oficiales, los servicios públicos y en general las obras a cargo del Gobierno Federal, durante el período de 1 año, el cual inicia el día 10 de enero.

Una de las funciones más importantes de la administración pública, consiste en formular programas a realizar actividades y proyectos complejos y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución. Existen a la

fecha dos tipos de programas que son los programas de inversión y los programas de operación. Los programas de inversión se integran por conjuntos de proyectos éstos a su vez se descomponen en obras y trabajos y los programas de operación - Únicamente incluyen actividades y tareas a realizar.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entró en vigor en enero de 1977 en esta ley se concibe la función presupuestaria como un instrumento tanto de política económica, como de administración y programación, en esta ley se establecen una serie de principios:

- La ejecución de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- La base de la programación del gasto público federal son las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social formulados por el ejecutivo.
- Las actividades de programación y presupuestación están a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto
- Todas las dependencias y entidades de la administración deberán tener una unidad encargada de planear, programar y presupuestar su gasto.

El gasto público sólo podrá ejercerse mediante presupuestos apoyados en programas que precisen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, fundamentadas en costos unitarios.

- El proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integra, entre otros elementos, con la descripción de programas con objetivos, metas y -- unidades responsables, así como su valuación estimada; deberá llevar una explicación sintética de los principales programas.
- El nuevo marco jurídico vigente a partir de 1983, hace necesario efectuar cambios en la ley de presupuesto, sin embargo en lo referente al proceso - programación-presupuestación los cambios pueden ser mínimos.

Es importante anotar que el proceso de programación y como consecuencia de la programación, la presupuestación, consta de cuatro etapas: la primera etapa se lleva a cabo de enero a mayo en la que se siguen los lineamientos programados.

La segunda etapa que es la de presupuestación se lleva a cabo durante los meses de mayo a julio.

La tercera etapa que es la de negociación y se lleva a cabo durante los meses de agosto a octubre.

La cuarta y última etapa que es la de aprobación se lleva a cabo de noviembre a diciembre.

La formulación del presupuesto de egresos de la federación se realiza en dos etapas, en la primera que se inicia en abril y concluye en julio, se formulan los anteproyectos de presupuesto a nivel de coordinaciones de sector y entidades de la administración pública.

La segunda etapa se lleva a cabo durante los meses de agosto a noviembre, y en ésta se contempla la formulación de los anteproyectos de presupuesto analítico.

Una vez que el Presidente de la República autoriza el Proyecto de presupuesto de egresos de la federación, se envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. También dentro de la Cámara de Diputados existe un proceso presupuestal, éste se inicia con la entrega del mismo por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a nombre del Ejecutivo Federal; éste es recibido en la Cámara por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión entrega a las fracciones parlamentarias los proyectos de presupuestos, iniciándose a la vez una serie de reuniones de trabajo internas para análisis y dictaminación, este análisis es bastante exhaustivo sobre los montos y destino de los recursos financieros propuestos por el Presidente de la República al legislativo, así como también la congruencia de los programas y los grandes objetivos de cada una de las áreas del sector público. Una vez recibido el dictamen de la comisión legislativa se procede al debate y a la aprobación respectiva de los proyectos. El proceso termina con el envío al Presidente de la República de los decretos de los presupuestos aprobados, para su publicación en el diario oficial de la federación.

El Presupuesto de Egresos en las entidades federativas, al igual que en la Federación antes de realizar el presupuesto de egresos, se realizan una serie de estudios para determinar las obras y necesidades prioritarias del Estado, contan-

do en la mayoría de los Estados de la República con la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es la dependencia responsable de la elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos. En este proyecto existe una serie de clasificaciones tales como: la administrativa (gasto corriente, gasto de inversión, transferencias, deuda pública); distribución por grupo de gasto (remuneraciones personales, servicios no personales, inmuebles y construcciones, etc) por poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial); por sectores (administración, educación y cultura, asentamientos humanos, turismo, agropecuario y forestal, etc); por capítulos y por su objeto (servicios personales, materiales y suministros, inversiones, etc, o por ramos presupuestales.

El procedimiento para elaborar el presupuesto de egresos en los estados es diferente al procedimiento que se lleva a cabo en la federación, éste se debe a que el presupuesto de egresos de las entidades federativas es microscópico - comparado con el gigante que resulta ser el de la federación, siendo en los meses de septiembre a octubre en que se dan a los funcionarios los rangos presupuestales, ya sea por las tesorerías a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su caso; los responsables de cada área proceden a elaborar sus propuestas, las presentan al órgano correspondiente, se negocian las posibilidades de incremento, y, finalmente, se da a conocer al Ejecutivo del Estado la propuesta definitiva, quien dará sus instrucciones para las modificaciones y adecuaciones. El Gobernador procede a enviar a la Legislatura Local el presupuesto en el mes de diciembre; en la Legislatura se turna a la Comisión de Hacienda que, una vez revisado y hechas las aclaraciones, y en caso necesario las modificaciones que crea pertinentes, procederá a aprobarlo y regresarlo al Ejecutivo para su promulgación en el Periódico Oficial del Estado.

En el tercer nivel de gobierno el presupuesto de egresos es la representación ordenada y clasificada de los gastos en general que debe realizar el Ayuntamiento para cumplir con sus funciones durante 1 año. El presupuesto permite por un lado prever los recursos financieros que requiere la administración municipal, llevar un control de los gastos en general y mejorar adecuadamente los fondos financieros del municipio.

El presupuesto de egresos del municipio debe ser elaborado por la Dirección de Programación y Presupuesto del Municipio en coordinación con la tesorería -

municipal, considerando en primer lugar el monto disponible de los ingresos - del ayuntamiento y apegarse a las disposiciones de la Ley Orgánica del Estado y la Ley de Hacienda Municipal .

Es importante considerar que el Presupuesto de Egresos no es simplemente - una relación de conceptos y cantidades, sino que es un programa de trabajo importante para la salud, la seguridad, el bienestar y la convivencia de los habitantes del municipio.

El presupuesto de egresos municipal, al igual que el presupuesto de egresos de la federación y de los estados, se elabora haciendo previamente estudios sobre las necesidades prioritarias del municipio, realizan y elaboran programas; la revisión del presupuesto de egresos del ejercicio anterior, posteriormente se prepara éste, se revisa el control presupuestal, a su vez se prepara el presupuesto de ingresos, o sea la Ley de Ingresos para obtener el equilibrio presupuestal para llegar a la etapa de su aprobación, para posteriormente ejecutar el mismo.

La aprobación consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el período de un año, es decir, un ejercicio fiscal, su revisión consiste en analizar que los conceptos de gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio; lo cual significa que todos los conceptos de gasto no pueden ser mayores de los que prevé la Ley de Ingresos Municipales, la cual es aprobada por la legislatura Local del Estado. El ayuntamiento en pleno es encargado de aprobar el presupuesto de egresos, de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal.

Asimismo el ayuntamiento puede solicitar al Presidente Municipal y al tesorero que dicho presupuesto se reajuste en el caso de tener errores, o gastos que no sean justificables, el presupuesto se aprueba entre los meses de septiembre a diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del siguiente año.

b). LOS IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS Y OTROS CONCEPTOS DE RECAUDACION FIS CAL PARA LOS GASTOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO.- Al hablar de estos diremos que la Hacienda Municipal está constituida por los bienes muebles e in-

muebles del municipio, tanto los destinados al servicio público o de uso común como los propios del gobierno municipal; además de los ingresos ordinarios y - extraordinarios, entendiéndose como ingresos ordinarios los que en forma normal y permanente se autorizan para cubrir el costo de los servicios públicos regulares de los municipios y como ingresos extraordinarios aquéllos cuya percepción se autoriza para proveer a la satisfacción de necesidades de carácter --- extraordinario y los provenientes de empréstitos públicos.

Hablaremos de los ingresos ordinarios que son los :

- Impuestos - Las prestaciones en dinero o en especie que establece la ley con carácter general y obligatorio en favor del municipio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir el gasto público del mismo. Actualmente el más - característico de un impuesto municipal es el impuesto predial.

- Derechos - son contraprestaciones en dinero correspondiente a servicios - administrativos o gastos provocados por la administración pública, como ejemplo licencias, certificados, cuotas por servicio de agua, alumbrado, alineamiento de calles, cementerios, etc.

- Productos - son ingresos que percibe el municipio por la explotación directa e indirecta de sus bienes patrimoniales o por las actividades que realice bajo el régimen de derecho privado. Esto es, cuando se enajenan o rentan los bienes propiedad del municipio; como ejemplo podemos mencionar los parques, etc.

- Aprovechamientos - los recargos, multas y demás ingresos que no son clasificados como impuestos, derechos, productos o participaciones.

- Participaciones - son las cantidades que corresponden al municipio, en el rendimiento de la recaudación de determinado ingreso federal o estatal, de conformidad con las leyes respectivas y convenios que celebren sobre el particular.

Aquí sería conveniente agregar las aportaciones que realizan los vecinos - en mano de obra, material o en dinero, con el fin de obtener algún servicio público para su provecho común, como lo es el mantenimiento de aulas, tomas de --- agua, caminos de mano de obra, etc.

Entre los ingresos extraordinarios tenemos :

- Contribuciones Especiales - éstas se consideran como una prestación demandada o no que los particulares pagan obligatoriamente al estado por la realización de obras o servicios públicos de interés general, pero que indirectamente benefician a un particular en forma específica; este impuesto se aplica a los particulares en forma proporcional del beneficio que obtienen por la realización de una obra, se aplica especialmente a los predios que en virtud de esta obra quedan mejor comunicados y gozan de sus beneficios.

- Crédito - los empréstitos públicos obtenidos por la federación, los estados y el propio municipio a través de préstamos que obtengan de instituciones públicas o privadas.

- Expropiaciones- forma parte de los ingresos extraordinarios que obtiene el municipio por concepto de expropiaciones por causa de utilidad pública, mediante indemnización y según lo que establece el artículo 27 Constitucional y en las normas correspondientes, establecidas en las constituciones de los estados.

En la siguiente página presentaré un cuadro sinóptico relacionado con los recursos económicos del municipio:

LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL MUNICIPIO

BASE CONSTITUCIONAL

BASE FISCAL E IMPOSITIVA

BASE ESPECIAL

ARTICULO 31
FRACCION IV

INGRESOS ORDINARIOS

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

SON LOS QUE ADQUIERE EL MUNICIPIO POR EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES PROPIAS DE DEHECHO PUBLICO

SON OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS.

CONTRIBUIR PARA LOS GASTOS PUBLICOS, ASI DE LA FEDERACION ESTADO Y MUNICIPIO EN QUE SE RESIDA, DE MANERA PROPORCIONAL Y EQUITATIVA QUE DISPONGAN LAS LEYES.

CODIGO	FISCAL	DE LA	FEDERACION	LEY COORDINACION FISCAL
ARTICULO 20	ARTICULO 30	ARTICULO 40	ARTICULO 50	LEY COORDINACION FISCAL
IMPUESTOS	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTOS	PARTICIPACIONES

Principios: SON LAS CON OBLIGACION CONSTITUCIONAL. Debe ser establecido por una Ley. La cuota debe ser proporcional y equitativa. El producto debe destinarse a cubrir los gastos públicos.

SON LAS CONTRIBUCIONES EN DINERO O EN ESPECIE QUE EL ESTADO COBRA OBLIGATORIAMENTE A TODOS AQUELLOS INDIVIDUOS QUE LAS LEYES FISCALES CONSIDERA COMO CONTRIBUYENTE

SON LOS INGRESOS QUE SE PERCIEN POR LA EXPLOTACION DE SUS BIENES PATRIMONIALES O POR OTRAS ACTIVIDADES QUE NO PERTENECEN A SUS FUNCIONES PROPIAS DE SU DEHECHO PUBLICO

SON LOS INGRESOS ORDINARIOS NO CLASIFICADOS.

SON LOS INGRESOS QUE PERCIEN POR CONCEPTO DE PARTICIPACION EN LA RECAUDACION QUE REALIZAN LAS AUTORIDADES FISCALES FEDERALES, ESTATALES CON APEGO A LOS CONVENIOS, DISPOSICIONES Y CUOTAS ESTABLECIDAS PARA TAL FIN.

SON AQUELLOS QUE YA PERCEPCION SE AUTORIZA PARA PROVEER LA SATISFACCION DE NECESIDADES DERIVADAS DE UNA SITUACION DE EMERGENCIA. LOS PROVENIENTES DE EMPRESTITOS, CREDITOS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES, ETC.

c).- LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES.- para abordar el tema de las participaciones federales y estatales a que el municipio tiene derecho, tendremos que hacer referencia a lo que es la coordinación intergubernamental en nuestro país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea tres órdenes distintos de gobierno: el federal, el de las entidades federativas y el municipal, coexistiendo así tres ámbitos de acción, organización y competencia administrativa. La actividad del gobierno recae sobre la misma población y territorio, pero bajo las determinaciones que la norma general y las demás disposiciones señalan, existiendo la subordinación ante la Ley Fundamental que asigna una serie de facultades y atribuciones a los diversos órdenes gubernamentales.

A partir de la existencia de ámbitos distintos de acción administrativa que manifiestan la actividad del estado mexicano, surge la necesidad de su coordinación para alcanzar la unidad política en cuanto Estado.

La coordinación intergubernamental en nuestro país se puede calificar, para analizarla, en coordinación administrativa y en coordinación económica y financiera.

Una de las estrategias más importantes de nuestro gobierno en materia de política económica en el aspecto de coordinación, es la planeación, entendida ésta por una acción conjunta de los sectores público y privado social y de toda la sociedad en su conjunto para enfrentar los graves problemas que ha originado el modelo de desarrollo económico que hemos adoptado y sus relaciones con el exterior, la centralización, la desigualdad económica de las regiones y la crisis general de la economía mexicana.

La planeación en nuestro país es concebida como una tarea de carácter nacional en la que se deben involucrar las tres instancias de gobierno, haciéndose necesaria la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en esta tarea que resulta ser vital para el desarrollo económico y social de nuestro país.

La cuestión fiscal es otro de los aspectos importantes que presenta la coordinación económica y financiera, ya que a partir de la disposición constitucional que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así -

de la federación como del estado y municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, sujeta a los individuos a tres jurisdicciones tributarias, originando la concurrencia y el hecho de que una -- misma actividad pueda ser gravada por tres autoridades distintas. Asimismo, la autonomía en el gobierno interior para los estados significa que éstos puedan obtener de sus propios habitantes el financiamiento económico e imponer los gr -- vámenes que sus necesidades requieran, excepto los exclusivos de la federación.

Un elemento jurídico fundamental en materia de coordinación lo constituye la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, la cual tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los respectivos de cada estado municipios y el distrito federal, asimismo establecer la participación correspondiente a sus haciendas públicas, fija las reglas de coordinación administrativa entre las mismas y, por último, establece los órganos operativos de la --- coordinación fiscal. De esta ley se deriva el sistema nacional de coordinación fiscal que es de libre participación de los estados; si éstos deciden adherirse al sistema, celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un conve- -- nio que es aprobado por la legislatura local de cada estado; la firma del conve- -- nio crea el derecho de los estados a participar en el total de impuestos federa- -- les y otros ingresos que se reúnan en los fondos que al efecto se crean.

En 1972 la situación fiscal en los estados se modifica de manera importante, ya que en el mes de febrero se firman los primeros convenios de coordinación -- fiscal entre los gobiernos de los estados y la federación en materia del desa- -- parecido impuesto sobre ingresos mercantiles, y también para las tareas de -- fiscalización conjunta de los contribuyentes.

A partir de esta fecha, se empiezan a recaudar en las oficinas fiscales de - los estados los impuestos federales, materia de la coordinación, más adelante - se incluyen también dentro de las tareas de coordinación, los impuestos a cargo de los contribuyentes menores y las bases especiales de tributación del sector - agropecuario y de pesca.

La Coordinación Fiscal deriva de la concurrencia impositiva, que expresamen- -- te permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no - - separar las fuentes de tributación que deben corresponder a cada uno de los --

tres niveles de gobierno, con excepción de las reservas a la Federación en su artículo 73 fracción XXIX, relativas a las contribuciones sobre comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Con excepción de lo anterior, el artículo 124 constitucional establece la libertad con que cuentan los estados de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 faculta a las legislaturas de los estados para decretar los impuestos necesarios para cubrir los gastos públicos municipales.

Ahora bien, con la creación del sistema nacional de coordinación fiscal y en forma paralela al establecerse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse a dicho sistema, con lo cual obtienen el derecho a participar en el total de los impuestos federales y derechos sobre hidrocarburos, para la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería (Con excepción de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural, del 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación, así como el derecho adicional 5% sobre hidrocarburos que se exporten).

Los conceptos señalados forman los ingresos federales en los que participan los estados, los municipios y el distrito federal y que en la actualidad, del total recaudado, aproximadamente el 18% de estos ingresos se destina a la formación del Fondo General de Participaciones, el cual se distribuye entre todos los estados y el distrito federal.

También existe el Fondo Financiero Complementario, que se forma con el 0.5% de los ingresos totales anuales, que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre los hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones que aportan los estados y otra cantidad igual a esta última, que aporta la Federación para que el total que resulte pueda distribuirse también entre los Estados.

De las cantidades que obtengan los Estados del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario, están obligados a repartir entre sus municipios por lo menos el 20%, el cual se distribuye de acuerdo con los señalamientos de las Legislaturas Estatales.

Varios estados se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el Convenio de Adhesión que suscribieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que les ha permitido obtener las participaciones federales correspondientes a los fondos mencionados.

Mediante este convenio ciertos Gobiernos y la Legislatura Estatal se han comprometido a no mantener en vigor impuestos locales sobre:

- Actos o actividades por los que deba pagarse el I.V.A.
- La enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando se exporten o estén sujetos a la tasa del 0% en el I.V.A.
- Los bienes que integran el activo o sobre la utilidad o el capital de empresas.
- Intereses, los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

El uso o goce temporal de casa-habitación.

- Impuestos adicionales sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

Desde luego no quedan comprendidos en los anteriores, los impuestos locales o municipales sobre la propiedad o posesión del suelo o construcciones (predial) o la transmisión de la propiedad de los mismos o sobre la plusvalía o mejoría - específica.

Al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Gobiernos suscribieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los Convenios de Colaboración Administrativa en los cuales se señala que su objetivo es que el Estado y sus Municipios asuman las funciones operativas de administración, de los siguientes conceptos impositivos:

- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves.
- Impuesto sobre la Renta de :
 - a) Contribuyentes Menores
 - b) Bases especiales de tributación de las actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas.
 - c) Retenciones que deben realizar los contribuyentes menores y los de bases especiales mencionados por los salarios pagados.
- Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal que - deban pagar los contribuyentes menores y los de bases especiales señalados.
- Aportaciones al INFONAVIT, de los contribuyentes menores y los de bases especiales señalados.
- Las multas no fiscales (que las recauden los municipios del estado y -- les corresponde el 90% de participación).

Por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convino en que los Gobiernos ejerzan las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal, aplicable en materia de :

1. Registro Federal de Contribuyentes
2. Recaudación, Notificación y Cobranza
3. Informática
4. Asistencia al Contribuyente
5. Consultas y Autorizaciones
6. Fiscalización
7. Determinación de Impuestos y sus Accesorios
8. Imposición y Condonación de Multas.

9. Recursos Administrativos

10. Intervención en los Juicios

Además de las participaciones provenientes del Fondo General y del Fondo -- Financiero Complementario, los Estados reciben las siguientes participaciones:

- 1) 8% sobre la recaudación de multas no fiscales, que realizan los municipios.
- 2) 35% sobre lo recaudado en impuestos coordinados, derivado de:
 - a) Declaraciones de corrección fiscal, por actos de fiscalización del estado.
 - b) Impuestos omitidos y recargos por rectificaciones de errores de cálculos aritméticos, en las declaraciones de los contribuyentes.
 - c) Determinación provisional de créditos fiscales, para efectos de requerir declaraciones no presentadas, dentro de los plazos legales.
 - d) Notificación de resoluciones administrativas dictadas por el estado, que determinen créditos fiscales, recargos y multas.
- 3) 80% sobre lo recaudado por concepto del Impuesto al Valor Agregado y sus recargos y el 100% de las multas, por actos realizados por el estado en el Programa de Fiscalización Permanente.
- 4) 80% sobre lo recaudado por concepto de impuestos coordinados, y sus recargos por revisiones de escritorio practicadas por el estado, y el 100% de las multas.
- 5) 80% de la diferencia entre los impuestos y sus recargos, resultante de nuevas bases pagadas por contribuyentes menores, determinadas por el estado por encima de los incrementos resultantes de la aplicación de los factores, que anualmente señala el Congreso de la Unión, así como el 100% de las multas.
- 6) 100% de gastos de ejecución, que el estado y sus municipios cobren.

7) 100% de las indemnizaciones cobradas por cheques de los contribuyentes, devueltos por las instituciones bancarias.

8) 80% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

9) 80% de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta y sus recargos obtenidos de personas físicas, sujetos a bases especiales de tributación en -- agricultura, ganadería, pesca, así como el 100% de las multas.

Es importante anotar lo que dispone el artículo 14 de la ley de Coordinación Fiscal al mencionar que las autoridades fiscales de las entidades federativas y que se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la de sus municipios, serán consideradas como autoridades fiscales federales, en el ejercicio de sus facultades que se le confieren en los convenios o acuerdos -- respectivos.

Por todo lo anotado anteriormente, vemos que no cabe duda que el estado y -- sus municipios han reportado grandes beneficios al formar parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde el punto de vista de los ingresos que obtienen por concepto de participaciones en la recaudación federal, con las cuales cubren aproximadamente el 90% de sus respectivos presupuestos de ingresos.

CAPITULO III

LA HACIENDA FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

- 1 Joaquín Ortega B., APUNTES DE DERECHO FISCAL, Edit. UNAM, México 1976, pag. 1
- 2 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, varios autores, UNAM, México 1983, pag. 23
- 3 Bieles, DERECHO CONSTITUCIONAL, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1959, - pag. 547
- 4 LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO, 1985, Ediciones INAP: Conacyt, Pag. 84
- 5 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Edit. Porrúa, S.A., México 1989, pag.- 24
- 6 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, op. cit. pág. 26
- 7 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, op. cit. pag. 27
- 8 Sergio F. de la Garza, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Edit. Porrúa, México 1976, pag. 100
- 9 Presidencia de la República, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, 1981, pag. 101
- 10 Felipe Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Edit. Porrúa, México 1985, pag 125
- 11 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, op. cit pag. 129
- 12 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, op. cit. pag. 23
- 13 Presidencia de la República, op. cit., pag. 107

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (ANALISIS GENERAL Y PARTICULAR DE LA FRACCION IV)

La institución del municipio libre como creación revolucionaria queda plasmada en forma definitiva en la obra del Constituyente de 1916-1917, no habiendo existido hasta esa fecha una normatividad expresa respecto de la organización y funcionamiento de los municipios.

Por lo que considero conveniente transcribir el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes :

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

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 electos 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;

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 a las necesidades municipales, y

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

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

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 de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren es

tado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.¹

Desde el 3 de octubre de 1922, a escasos cinco años desde que la Constitución fuera promulgada, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 115 - en la cual se proponía entre otros varios aspectos, la enumeración de los rubros económicos que correspondían al municipio, así como los servicios que debía prestar y que quedó redactada en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, una forma de gobierno republicano y democrático, que corresponde a la del Gobierno federal, y darán a los municipios de que se compongan, una forma de Gobierno semejante, para que funcionen con arreglo a los principios contenidos en las fracciones siguientes:

I.-El número de municipios y la extensión y cabecera de cada uno deba tener, serán fijados por la Constitución particular del Estado, y no podrán ser alterados sino con los requisitos y con las circunstancias que exija dicha -- Constitución para sus adiciones y reformas;

II.- Cada municipio deberá tener, por lo menos, cinco mil habitantes;

III.- El municipio será regido por un Gobierno municipal, compuesto de una Asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará Ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dice el Ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales.

IV.-La designación de los funcionarios del Gobierno municipal se hará por elección popular directa de voto secreto, en la que no deberán intervenir funcionarios ni empleados del Estado ni de la Federación, y dichos funcionarios-municipales sujetarán su función a las cuatro reglas siguientes:

a) Los ayuntamientos, dentro de los 15 días siguientes al en que tomen posesión, publicarán por bando, las disposiciones, reglamentos y providencias -

con que se propongan gobernar al municipio por el término de su encargo, y los presupuestos de ingresos y egresos con que deberán recaudar y distribuir los fondos correspondientes, de modo que todas las disposiciones que se dicten -- con posterioridad, tendrán de por fuerza que ser generales para todo el municipio, y que ser expedidas como adiciones o reformas del bando vigente.

b) En ningún caso el costo de recaudación de los ingresos municipales, excederán del 10 por ciento de dichos ingresos, ni los sueldos y gastos por ser servicios administrativos, del 20 por ciento de los mismos ingresos, quedando -- personalmente responsables los miembros del Ayuntamiento con sus bienes propios, presentes y futuros, por las cantidades que resulten gastadas en exceso y con menoscabo del 70 por ciento restante de los ingresos que como mínimo se aplicará a los servicios públicos.

c) Los presidentes municipales tendrán a su cargo la ejecución de todas las disposiciones dictadas por los ayuntamientos, siempre que éstas hayan sido publicadas en los términos del inciso a), y sin que puedan, en manera alguna, -- salirse de las condiciones de mera ejecución de dichas disposiciones, cuyo -- texto preciso en cada caso invocarán.

d) El administrador de las rentas municipales tendrá a su cargo el cobro -- de los productos, rentas e impuestos que correspondan al municipio, y harán -- los pagos y gastos decretados por el Ayuntamiento en los presupuestos respectivos, y

e) Los tribunales de justicia municipal impondrán, a buena fe guardada y -- verdad sabida, las penas en que incurran quienes infrinjan las disposiciones -- de los bandos vigentes;

V.- En la capital de la República se reunirá cada año un Congreso Nacional de Ayuntamientos, que se integrará por un delegado que nombrará cada corporación municipal, y ese Congreso, en conjunto o por medio de la Comisión Permanente que lo substituya en su receso, nombrará una delegación de tres miembros para cada Estado, Distrito o Territorios, la cual se reunirá en la capital del mismo, y resolverá todas las controversias que se susciten sobre la -- validez de las elecciones municipales, sin más recurso que el de acudir a dicho Congreso o Comisión Permanente; en consecuencia, los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados y de la Federación, no intervendrán de modo alguno en las elecciones municipales; una ley especial reglamentará el funcionamien-

to del Congreso Nacional de Ayuntamientos de que se trata;

VI...

... X. La Hacienda pública de los municipios se formará:

a) Con los productos, rentes y réditos de los bienes y capitales propios - que les corresponden con arreglo a las leyes.

b) Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo.

c) Con los productos de un impuesto predial urbano hasta de un dos por - ciento sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro - de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el va - lor de los edificios, pudiendo recargar el impuesto de que se trata el Gobier - no del Estado, hasta con un veinticinco por ciento y con otro veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer otras contribuciones de ellos, - ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado ni la Federación.

d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad ru - ral cuya extensión no exceda del límite mínimo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya ex - tensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la - fracción XI de este artículo.

e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que se tratan los incisos c) y d) de esta fracción.

f) Con el producto del impuesto de uno por ciento en las herencias y dona - ciones directas y de un tres por ciento en las transversales sobre el valor - de los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción.

g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones - directas, y de uno y medio por ciento en las transversales sobre el valor de - los bienes raíces no comprendidos en los incisos c) y d) de esta fracción y - que se encuentren dentro del territorio del municipio, y

h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el - Ayuntamiento decreta; en la inteligencia de que respecto de éstos será indis - pensable que los sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será ne - cesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes;

XI. Para los efectos del inciso d) de la fracción anterior, las legislaturas de los Estados señalarán el límite mínimo de la pequeña propiedad y sobre todos los predios rústicos o no comprendidos dentro de las superficies urbanizadas, estén edificados o no, que no pasen de ese límite o de cincuenta hectáreas, en tanto dicho límite no sea señalado, los ayuntamientos podrán decretar un impuesto hasta de un uno por ciento sobre dicho valor del terreno, sin tener en cuenta las construcciones, pudiendo ese impuesto ser recargado con un veinticinco por ciento por el Estado y con otro veinticinco por ciento por la Federación, sin que ni la Federación ni el Estado puedan imponer contribución alguna más, de carácter predial, sobre los expresados predios.

XII. Los ayuntamientos podrán decretar sobre el valor de todas las operaciones de transmisión de propiedad que se efectúen con los predios de que tratan los incisos c) y d) de la fracción X, un impuesto hasta de un uno por ciento, que podrá ser recargado hasta en un veinticinco por ciento por el Estado y hasta en un veinticinco por ciento por la Federación, sin que por este mismo concepto puedan imponer sobre las referidas operaciones, impuesto alguno más, ni el Estado ni la Federación;

XIII. Las tierras ejidales de los pueblos comprendidos dentro del territorio del municipio, pagarán los impuestos que determinen las leyes y disposiciones federales que se dicten sobre el particular;

XIV. Se declaran servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas.
- b) Las obras de saneamiento y salubridad
- c) Las comunicaciones internas de la población.
- d) La provisión de aguas potables.
- e) Las comunicaciones internas de las poblaciones.
- f) La provisión de cereales.
- g) La provisión de combustibles.
- h) La provisión de fuerza motriz, y
- i) la provisión de luz;

XV. Se declaran servicios públicos municipales rústicos:

- a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.
- b) La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales.
- c) La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y de rumbes que puedan perjudicar a las poblaciones.
- d) La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio.
- e) Las obras de desague y canalización de pantanos.
- f) La provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del Estado o de la Federación, y
- g) La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos;

XVI. Los servicios públicos a que se refieren las disposiciones anteriores, por ser de carácter social, serán de utilidad pública; podrán ser desempeñados por personas, sociedades o empresas particulares, cuando así convenga al municipio; pero cuando el Ayuntamiento crea indispensable asumirlos, podrá emprenderlos por su cuenta o aprovechar los ya existentes, ocupando las negociaciones respectivas, o por expropiación definitiva o por incautación transitoria, pagando en el primer caso, si se trata de bienes muebles, la correspondiente indemnización previa y en efectivo, y si se trata de bienes raíces, la correspondiente indemnización también con arreglo al artículo 27 de esta Constitución; y en el segundo caso, los daños y perjuicios que se causen;

XVII. Los gobiernos municipales administrarán los fondos que recauden por virtud de lo dispuesto en las fracciones precedentes, con la más absoluta independencia de los poderes del Gobierno del Estado, sujetándose a las disposiciones de los incisos a) y b) de la fracción IV;

XVIII. Las legislaturas de los Estados por cada municipio, si es posible, o por grupos distritales que concuerden con los distritos rentísticos establecidos para el cobro de los impuestos de dicho estado, nombrarán un contador de glosa que revise y glose las cuentas municipales, que extienda en su caso los finiquitos correspondientes, y en caso necesario haga las consignaciones que procedan. Las legislaturas nombrarán un contador público en cada Estado, cuya función única será la de sistematizar y ordenar los trabajos de los contadores de glosa municipales;

XIX. Todos los funcionarios o empleados de los municipios, están obligados a prestar a la Federación y a los Estados los servicios que las leyes indiquen

en auxilio de la administración pública nacional, bajo las penas que las leyes imponen a los delitos oficiales de omisión;

XX. Los jueces municipales deberán asumir como auxiliares de la justicia -- del Estado y de la justicia federal, las funciones que las leyes respectivas - les señalen, quedando con ese carácter sujetos a dichas leyes en todo cuanto - no se refiere a su nombramiento, pues en todo caso serán de elección popular - como funcionarios del "municipio", y

XXI. Los gobiernos municipales en ningún caso y por ningún motivo desempeñarán función alguna en las elecciones de poderes y funcionarios del Estado ni de la Federación.

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".²

Esta iniciativa de ley no prosperó y en el año de 1947 se llevó a cabo la primera reforma en materia municipal y tuvo como propósito sólo dar participación a la mujer en las elecciones municipales fue en los ayuntamientos considerados como la célula primaria para la votación femenina, que posteriormente -- fue reconocida en toda la nación.

En 1959, el 10 de octubre fue presentada la siguiente iniciativa de reformas al artículo 115, específicamente a sus fracciones I y II, esta iniciativa-

tampoco prosperó, pero es importante anotar cuál fue su contenido:

"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:

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 Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal y los Síndicos y Regidores que determine la Ley.

Los funcionarios municipales, electos para cada cargo, durarán en sus funciones tres años y no podrán ser reelectos para ocupar cualquiera de ellos en el período inmediato. Por cada propietario se elegirá un suplente. Las personas que por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el ejercicio siguiente. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan este último carácter, sí podrán serlo como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

El Número de Municipios y su respectiva circunscripción territorial serán determinados en cada Estado por la correspondiente legislatura, la que podrá acordar la creación de nuevos Municipios, de conformidad con las siguientes bases:

1. Que la comunidad que se pretende constituir en Municipio esté integrada por una población permanente no menor de cinco mil habitantes.

2. Que esa comunidad disponga de elementos suficientes para proveer a su sostenimiento económico y pueda atender la administración de los servicios municipales.

3. Que se oiga la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamientos de los Municipios a que corresponde la circunscripción territorial que pretende asignarse al nuevo municipio.

4. Que la creación del Municipio se promueva por no menos de mil ciudadanos en pleno uso de sus derechos, siempre que hayan radicado los últimos cinco - - años en el territorio que los solicitantes señalen como circunscripción de la nueva entidad.

5. Que al constituirse el municipio no comprometa la subsistencia de aquéllo o aquéllos a que pertenezca.

6. Que la iniciativa correspondiente sea aprobada por más de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura respectiva.

Dos o más de los municipios de un Estado podrán fusionarse en una sola entidad municipal cuando a juicio de la Legislatura Local carezcan de medios para la atención de los servicios públicos indispensables.

Los integrantes de un Ayuntamiento individualmente o en su totalidad, sólomente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la Legislatura correspondiente, después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada sino por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local y el decreto en que se consigne esta resolución, - si se refiere a la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento, sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del Municipio correspondiente.

Los Presidentes de los Ayuntamientos presidirán también todos los organismos oficiales que se creen por disposiciones de los Gobiernos Federales o de los Estados, para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales.

Los municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común, con la aprobación de la Legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan.

Los Congresos de los Estados reglamentarán en sus respectivas jurisdicciones respetando las normas anteriores, el funcionamiento de la administración municipal, determinando el número de municipales, fecha y requisitos para su elección forma de substituirlos, sus facultades y obligaciones y las de los funcionarios

que los auxilien en el gobierno interior;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de:

a) Los impuestos de carácter privativo municipal sobre actividades comerciales e industriales de desarrollo principalmente local, tales como los que gravan el comercio ambulante o en plazas y vías públicas, el efectuado en mercados, el de los causantes menores que califiquen las leyes de impuestos federales y locales, las diversiones y espectáculos públicos, la matanza de ganado, los anuncios y propaganda comercial en la vía pública y los demás que señalen las Legislaturas de los Estados.

b) Los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como las de agua potable, drenaje, rastros, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización.

c) Las contribuciones, principales o adicionales, que establezcan las Legislaturas de los Estados sobre otros ramos de su competencia y que consideren necesarias para atender las necesidades municipales.

d) Los impuestos adicionales que podrá fijar el Congreso de la Unión sobre impuestos federales.

e) Las participaciones que obligatoriamente señalarán el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales en todos los impuestos federales y estatales respectivamente.

Las participaciones serán distribuidas en proporción a la producción, al consumo o a las necesidades de los municipios, para la prestación de los servicios públicos indispensables.

f) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, serán aprobados por las Legislaturas de los Estados, las cuales revisarán también la cuenta pública de los Municipios en cada Entidad.

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que po---

drán recoger los Municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

Cuando se supriman impuestos o arbitrios que perciban los municipios o se disminuyan las tasas establecidas, deberán asignarse compensaciones equivalentes a la reducción de esos ingresos.

En la recaudación de sus impuestos los Municipios no podrán establecer garitas o puestos de inspección o revisión de personas o vehículos.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposi-
ciones".

El 27 de noviembre de 1964 se presentó otra iniciativa de reformas, la cual no prosperó pero que ha sido considerada importante en virtud de que se ocupó del problema económico del municipio:

"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 conforme a las bases siguientes:

Primera. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Ni las legislaturas ni los Gobernadores de los Estados o Territorios calificarán las elecciones municipales. Esta atribución corresponderá a una Comisión Electoral Municipal integrada por un representante de cada uno de los partidos nacionales y de los partidos locales registrados con tres años de anterioridad a las elecciones, que se encargará de formular el padrón de los ciudadanos.

Los Ayuntamientos se integrarán con el número de regidores, electos sin especificación de cargos, que determine un decreto del cabildo, según las necesidades de cada Municipio. El partido que haya logrado mayoría de votos para sus candidatos, tendrá derecho a la mayoría de los regidores. El resto se escogerá por los otros partidos según el número de votos que hayan recibido sus respectivos candidatos.

En los Municipios en los que la mayoría de la población hable comunmente alguna de las lenguas indígenas, las elecciones tendrán el carácter de plebiscito, en el cual deberá participar, para ser válido, por lo menos el cincuenta -

por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón. Será convocado por la -- Comisión Electoral Municipal, y su resultado será inapelable. La misma Comisión Electoral Municipal lo hará cumplir y, en caso necesario, a petición suya el Gobernador del Estado o Territorio.

Los regidores nombrarán al Presidente Municipal, que podrá ser removido de su comisión por el voto de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento. Designarán también a los funcionarios y jueces municipales.

Los presidentes y los regidores de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el período inmediato, y durarán tres años en sus funciones. Se excluyen de esta disposición los suplentes que no hayan estado en ejercicio.

Se reconoce a los ciudadanos de los Municipios el derecho de presentar iniciativas al Ayuntamiento para mejorar la Administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se hará público. Se les reconoce también el derecho de revocar el mandato del Presidente Municipal y de uno o varios de los regidores o de todo el Ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral Municipal declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes, siguiendo el procedimiento señalado en el segundo párrafo de esta base. Mientras se eligen, entrarán los suplentes a desempeñar los cargos.

Los Ayuntamientos formularán, inmediatamente después de instalados, el programa de su administración, incluyendo los presupuestos de ingresos y de egresos, especificando cada uno de sus partidas. Para que el programa de gastos e inversiones se considere aprobado, será presentado al referéndum de los ciudadanos en la forma que determine el reglamento que será expedido por la Comisión Electoral Municipal. Tendrán también la obligación de publicar un informe mensual de sus egresos.

Segunda. Con el fin de que los Municipios cuenten con los recursos necesarios para sostener y ampliar los servicios de su incumbencia, las Legislaturas de los Estados y los Gobernadores de los Territorios procederán de inmediato a revisar la división político-territorial de los municipios, a fin de que éstos

tengan una extensión geográfica que coincida con zonas económicamente homogéneas, y con una población de iguales características étnográficas en el caso - de las regiones de población indígena.

Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con la mitad de los ingresos del impuesto sobre predios rústicos y urbanos ubicados dentro del Municipio, con la parte que fije la Ley de todas las contribuciones que recaude el gobierno federal dentro de cada circunscripción municipal, y con los impuestos que no corresponden al gobierno del Estado. Este organizará, de acuerdo con un sistema técnico y justo, el catastro de las propiedades de los Municipios. Las cuotas que cobre el gobierno federal por los servicios públicos que haya establecido en el territorio de un Municipio, se fijarán de acuerdo con el Ayuntamiento. Ni el gobierno federal ni los gobiernos - de los Estados podrán dispensar, a título de fomento a cualquiera actividad -- productiva o a los servicios públicos, los impuestos municipales.

Los Ayuntamientos no podrán gravar la entrada o salida de mercancías dentro del territorio municipal, ni establecer alcabalas o dictar disposiciones que - entorpezcan el desarrollo de la producción o del comercio.

Tercera. Los Municipios tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales. Corresponde al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de los Estados, el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

Los demás incisos del artículo 115 conservarán su texto actual."⁴

Las reformas que sí prosperaron fueron las del 6 de febrero de 1976, y del 6 de diciembre de 1977 en la que se adicionó al artículo 115 su antigua parte, que se refería a la incorporación de los sistemas locales de elección tanto para las legislaturas cuanto para los ayuntamientos y municipios, de los principios de diputados de minoría y de representación proporcional:

"Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las legislaturas, parecidas a las que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta iniciativa".⁵

En el año de 1983, para ser exactos el día 3 de febrero aparece en el Diario Oficial de la Federación un nuevo texto para el artículo 115 Constitucional del cual considero importante conocer su exposición de motivos:

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la --idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones, pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano, y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidas a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuere manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica --centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros

productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual-ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales o municipales para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta Institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nada más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollarse en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse-

con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ésto, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, pero 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 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.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo, sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como Ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad, pues

el ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; -- cuando pierde sus principios degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, 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.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, -- al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras tres instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que -- por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41, 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes -- de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórica foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

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 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 capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre --

el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pueden servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en los células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deben corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otras relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917, y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, sólo reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que corresponden a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la Soberanía de ese H. Congreso la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del Artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del Artículo conserve en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responde a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deben cubrirse para la toma de tan trascendente decisión".

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directo 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 período 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 electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período 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 entraren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley*.

*En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberan-

tes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen -- 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.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios".

"esta edición --señala Salvador Valencia Carmona-- tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio ha tenido y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser más trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentre en vigor en los ayuntamientos del país, baste sólo recordar a este respecto que no pocas de ellos se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana".

"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"

"Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios-públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos --ayuntamientos para prestarlos, no pocas de ellos han sido absorbidos por los --gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la --complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, pueden y deben ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centros de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia*.

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e

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 corresponde*.

"...La necesidad imperiosa de que los Municipios adopten nuevas formas de colaboración intermunicipal. Una de ellas es indispensable mencionarla: La empresa pública intermunicipal debe desempeñar un papel crucial en esta crisis económica, pues el sector paraestatal de la economía mexicana ha demostrado su

capacidad para fortalecer el proyecto nacional. No sólo los servicios mínimos a que se refiere la Constitución en el artículo 115. Las empresas intermunicipales podrán ocuparse de otras tareas como la del transporte, salubridad, vivienda popular, prevención del desequilibrio ecológico, conservación de los re cursos naturales, turismo, artesanías y administración de reservas territoriales".

"Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria restauración de la economía municipal, entendiéndose, - como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son co-substanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de esas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado".

El nuevo texto de la fracción cuarta del precepto constitucional que nos ocupa consignó, por fin, dicha "esfera económica mínima", al hacer seguir a la ya clásica expresión de que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda", un señalamiento preciso de las varias fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los ayuntamientos, así se señalan:

- a) El rendimiento de los bienes que les pertenezcan.
- b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- c) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la ley.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Este instrumento -comenta Rocha Díaz- es prueba de la voluntad política del gobierno federal para respetar la autonomía fiscal del Municipio, al quedar elevada a rango constitucional, la prohibición de un posible medio para hacer nugatoria la libertad económica de los Ayuntamientos".

"En nuestro sistema federal -comenta el propio Rocha Díaz sobre este particular- la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como homenaje al pueblo de México, pues la Cámara de Diputados es su re-

presentación más auténticamente popular, y el reflejo de este principio mexicano, exigía que los presupuestos de egresos fuesen aprobados por los Ayuntamientos.

La responsabilidad trascendental de decidir el destino de los ingresos disponibles, corresponde así, en el nuevo texto constitucional, a la comunidad -- primaria de nuestra sociedad nacional.

La aprobación del presupuesto de egresos es decisión financiera de primera magnitud; implica profundos conocimientos de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados; y es compromiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes"

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

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

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

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

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

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

pios 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*.

"Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente..."

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*.

"Tiene la fracción VI el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano; ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre -

la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia; en fin para otorgar licencias y permisos para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica.

Si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la improvisación en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieréticas ante lo irresistible la más de las veces, han conducido a conurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede sólo en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país.

"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".

"...e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como fracción VII de la Iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad públicos entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción III que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el tex-

to vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de -- los poderes estatales".

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

VIII. La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria, o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a -- ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco --- años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no lleque a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea

superior a esta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos -- para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propleterio, siempre que no hubieren esta do en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las entidades fe derativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la - elección de los ayuntamientos de todos los Municipios*.

*Un relevante rasgón de la Iniciativa, es la propuesta contenida en la frac ción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tan to al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente- se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en- un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constitu- ciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como princi- pios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implanta- ción de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección el salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la efica cia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el estableci- miento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el - apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a - cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el per sonal de la institución municipal y se toma a la administración del municipio- como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos labora- les de sus trabajadores. Por ésto, se propone un sistema jurídico que fortalez- ca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para dese- rrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera- evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las - reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al Servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios*.

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores*.

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

"Por fin comenta al respecto el Maestro José Dávalos-, por reforma constitucional del 3 de febrero de este año, se hizo justicia a cerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios. Hubieron de transcurrir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro para que recibieran los beneficios del artículo 123.

En la reforma constitucional se deja constancia del respeto de la federación a la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones laborales entre los Estados y municipios y sus trabajadores, pero ha de ser con base en las garantías mínimas consignadas en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Es el mejor homenaje que se haya rendido este año al constituyente de 1917.

Los Estados se reservaron siempre la facultad originaria para legislar sobre las relaciones con sus trabajadores a través de leyes del servicio civil; algunas datan de los años de 1920, de los 30, de los 40; hay algunas de fechas recientes; casi todas en condiciones inferiores a los mínimos del artículo 123.

Los burócratas locales siempre vivieron inseguridad en sus labores. El cambio de un jefe, hasta el de infima categoría, implicaba para ellos el peligro de perder su trabajo; se les sometió a jornadas inhumanas; en varios Estados y en buena parte de los 2377 municipios que existen en el país, los trabajadores sin importar los años de servicio, eran arbitrariamente despedidos, sin el menor goce del beneficio de la antigüedad en el empleo ni la protección de la seguridad social.

En estas circunstancias, las mujeres también ser embarazadas porque ese era motivo suficiente para ser dadas de baja en el trabajo.

Además llegaron a ocurrir casos como éste; los trabajadores de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de algunos Estados, que durante todo el día colaboraban en las funciones de hacer justicia a los trabajadores, cuando eran despedidos de sus empleos, no encontraban un tribunal a donde acudir para reclamar justicia; era incompetente el Tribunal Federal porque no estaban en el apartado B era incompetente la Junta Federal, porque no estaban en el apartado A ni eran del sector industrial federal; era incompetente la Junta Local, porque no estaban en el apartado A ni eran del sector industrial local, y el tribunal desempare sobresale las quejas porque para los efectos laborales el Estado no es autoridad. Aquellos empleados de la justicia laboral eran el clásico caso que va cargado de agua sin poder beberla.

El artículo 73 de la Constitución, en la fracción x, facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes reglamentarias del artículo 123, pero ese precepto en sus dos apartados jamás contempló a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales; el apartado B) se refiere exclusivamente al servicio público de los trabajadores de la Federación y del Distrito Federal. Lo anterior queda confirmado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial sobre el apartado B) Presentada al Congreso por el presidente Adolfo López Mateos: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores

públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Es decir, en el apartado 8) se contempló el servicio público federal y no el servicio público de los gobiernos estatales y municipales".

"En la fracción X -reza la propia Iniciativa en su Exposición de Motivos- se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional".

"La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y --operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

"En la fracción X del artículo 115, finalmente, se dan bases tanto para que la Federación y los Estados, como éstos con respecto a sus Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras o prestación de servicios públicos.

Tales prevenciones buscan abrir el camino a un federalismo más dinámico. - Para este efecto se ha otorgado categoría constitucional al uso de los convenios entre los distintos niveles de gobierno, no sólo para acabar como dice la iniciativa con algunos cuestionamientos a nivel especulativo, sino también para procurar el mejoramiento de la eficiencia administrativa y la descentralización efectiva de la vida nacional".⁶

Habiendo quedado, y siendo vigente el texto del artículo 115 Constitucional el que a continuación se permite transcribir:

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

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

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 electos 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 de 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

entraran 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 sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga, la ley.

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.

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas 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 presta

ción de los servicios públicos que les correspondan.

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

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

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

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

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán 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 de suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la te-

nencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, - y participar en la creación y administración de zonas reservadas ecológicas. -- Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero -- del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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.

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

VIII. Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representa-- ción 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 expiden las legislaturas de los estados con base en lo -- dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamenta-- rias."

IX. Derogada.

X. Derogada."⁷

Es importante aclarar que en la reforma del este artículo de fecha 17-Mar-'87 las dos últimas fracciones pasaron al artículo 116 Constitucional.

a).- PERSPECTIVAS Y EVOLUCION DEL REGIMEN MUNICIPAL.- El nuevo texto del artículo lo lo 115 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de -- 1983, nos permite hablar de un nuevo federalismo mexicano, ya que desde ese momento se integra al municipio a su estructura y a su evolución misma, contando -- ahora con un tercer nivel de gobierno integrándose a la gran estructura de nues-- tro sistema federal, debiéndose en lo sucesivo hacer una equilibrada distribu--

de la reforma: a) En todo el país se uniformen los procedimientos para la supresión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos miembros cuando existan causas graves previstas en la Ley. b) En caso de que alguno de los miembros del ayuntamiento deje de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la Ley. c) Se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, observando las bases que establezcan las legislaturas de los estados. d) Se indican los servicios públicos que los municipios deben prestar, los cuales podrán hacer con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. e) También dispone que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y conforme a la ley - podrán coordinarse y asociarse para prestar de manera más eficaz los servicios públicos que deban realizar. f) Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios con el fin de fortalecerlas y sus ingresos se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establezcan, pero siempre percibirán - a) Lo relacionado con el impuesto predial y establece que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores que se refieren a la administración de estas contribuciones; b) - las participaciones federales y c) Los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

g) Las legislaturas locales aprueban las leyes de ingresos de los ayunta--- mientos y también revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos, de acuerdo con los ingresos disponibles. - h) También especifica la competencia de los municipios respecto al desarrollo urbano y es la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas tradicionales; 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 partici-- par en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. i) Todos los ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación propor-- cional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas. --- j) Los congresos de los estados legislarán respecto a las relaciones de traba-- jo entre-----

los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo que establecen el artículo 123 y sus reglamentos; pretendiéndose con ésto asegurar los derechos - laborales mínimos para alrededor de un millón de trabajadores. k) En la fracción X se encuentran prácticamente dos disposiciones por un lado los convenios que - pueden suscribir la federación y los estados para que éstos puedan asumir el -- ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obra y la prestación de servicios públicos que corresponden a la federación. Elevándose de esta forma - a nivel Constitucional el sistema de convenios únicos de coordinación.

La segunda disposición precisa que esos convenios también se pueden celebrar entre los estados y los municipios pero no se habla de que los municipios puedan asumir las funciones de los estados.

Es importante aclarar que tanto la fracción IX y X estén derogadas y - actualmente estas disposiciones pasaron al artículo 116 de la propia Constitu- ción.

Considero necesario transcribir lo que el Dr. Carpizo señala ..."Menciona- da iniciativa pretende mejorar la realidad a través del derecho; hacer que la norma jurídica propicie y dé cauce al cambio político y social, y procurar que - a través del derecho se modifiquen y destruyan los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana en su larga y ardua lucha por tratar de conseguir el Mé- xico que todos anhelamos.

Si existe la voluntad política de aplicar la reforma al artículo 115, como - todo parece indicar, se puede prever que la realidad política mexicana cambiará en pocos años, porque realmente se habrá descentralizado, porque las comunida- des municipales serán económicamente autosuficientes y porque la federación -- tendrá que compensar económicamente a los Estados lo que éstos hayan perdido; - porque la autonomía política de los ayuntamientos se reforzará y la contienda - democrática en los municipios hará que el país se perfeccione políticamente. - La reforma al artículo 115 puede lograr un avance significativo en el régimen - político mexicano. La iniciativa ataca realmente uno de los graves problemas - de México: la centralización"⁹

Continúa diciendo el Maestro Carpizo- "Queremos un México mejor; mejor en- todas las sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultu- ral. Las reformas al artículo 115 constitucional pueden ayudar a conseguirlo - a profundizar y ampliar la democracia en la comunidad política básica. Y si - allí se logre, ésto influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno: -

el de las entidades federativas y el nacional. De aquí la importancia de la -
eludida iniciativa presidencial, y de aquí que deseamos con fervor que las re-
formas al artículo 115 constitucional alcancen los objetivos que persiguen y -
no se convierten en una modificación gramatical más a la Constitución, pero --
sin efectividad en la realidad." ¹⁰

b) REALIDAD SOCIOECONOMICA Y POLITICA DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.- El for-
talecimiento municipal surge como una respuesta a la demanda de los municipios,
de los propios estados y de la comunidad nacional para desarrollar una acción -
conjunta y coordinada que permita un esfuerzo importante, significativo, insti-
tucional y permanente en favor de los municipios de México; al que se le respon-
sabiliza, pero dándole capacidad económica, de organización, de proyecto dotán-
dolo de aptitud administrativa para que por sí mismo pueda desenvolverse.

El municipio es el más rezagado de los tres niveles de gobierno, la célula polí-
tica, administrativa y constitucional de la república; la más cercana al pueblo
necesita revitalizarse para que adquiera capacidad económica y de proyecto y se
convierta como habrá de ser, en el agente más efectivo y dinámico del desarrollo
regional y del cambio de la sociedad mexicana.

El nuevo artículo 115 tiene la clara intención de procurar un equilibrio del
ejercicio del poder, delimitando los órbitos de las facultades de los tres ámbi-
tos de gobierno, en la búsqueda de una estructura que facilite una marcha con-
gruente con el avance social, económico y político de nuestra nación.

Por lo que se refiere al aspecto social, el primer fenómeno que se tiene es-
te irregular población existente en cada municipio, teniendo que "...en tres --
áreas metropolitanas reside casi el 30% de la población total, mientras que en
más de 80 mil comunidades lo hace menos del 20% de los pobladores. Sólo 36 mu-
nicipios superan los 300 mil habitantes, en contraste con los 2,342 restantes-
que constituyen un conjunto semi-urbano y rural. Es obvio que no es posible ge-
neralizar a todos los municipios las condiciones ambientales, económicas, polí-
ticas, sociales y culturales.

El Plan Nacional de Planeación Demográfica, vincula las dependencias y enti-
dades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de

los sectores social y privado e identifique las responsabilidades para la toma de decisiones de modo congruente y de común acuerdo.

Los tres niveles o estratos de gobierno llevan a cabo la planeación mediante las relaciones que existen entre ellos y a través de los convenios de coordinación, los comités estatales de planeación y los comités municipales de planeación, los grupos sociales organizados lo hacen a través de los foros de consulta popular y los consejos consultivos.

Al fortalecerse, al municipio se pretende satisfacer las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos y alcanzar un desarrollo social que redunde en una sociedad con iguales oportunidades, más pareja, más desarrollada; para lograr esta sociedad, se ha escogido a la descentralización y a la desconcentración como estrategias básicas; la primera consiste en la ordenada asignación de atribuciones y funciones, responsabilidades y recursos, entre los gobiernos federal, estatales y municipales, conservando el gobierno federal el control de la tutela existiendo una diferencia en la desconcentración, ya que en este caso, el gobierno federal mantiene el control jerárquico, siendo los municipios la estructura administrativa más cercana y operativa para atender las necesidades y coordinar los esfuerzos de las comunidades.

Como ejemplo de lo anterior, podemos hablar de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que tiene una serie de programas contemplados en la Ley General de Salud vigente y que son: la atención preventiva, la atención curativa, saneamiento y mejoramiento del medio, capacitación a la población, formación y desarrollo de recursos humanos para la salud.

En esta forma se procura hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud de la población, enfatizando el sentido social de la función pública y en forma más concreta del fortalecimiento municipal.

Si releemos la fracción III del artículo 115 constitucional encontramos que "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;

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público

- Limpie

Mercados y centros de abasto

Panteones

Rastro

Calles, parques y jardines

Seguridad pública; e

Los demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera..."¹¹

Podemos darnos cuenta que gran parte de estos servicios públicos quedan enmarcados en lo que se entiende por salubridad general.

Por su parte la fracción X precisa..."La Federación y los Estados... podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones a que se refiere el párrafo anterior".

Estas disposiciones precisan un principio general novedoso dentro de nuestro federalismo, al mismo tiempo que lo fortalecen. La intención, sin duda, es buena. Sin embargo, estos desarrollos teóricos han rebasado la capacidad de llevarlos rápidamente a la práctica. Para acelerar el nacimiento del vínculo entre teoría y realidad, es requisito indispensable tener presente la dimensión y la complejidad de nuestra sociedad y de esta manera las disposiciones legales mencionadas se conviertan en un objetivo que oriente los programas de acción.

La realidad sociológica del fortalecimiento municipal es diferente a la que se preceptúa en el artículo 115 de nuestra Constitución, ya que se tiene una serie de obstáculos, siendo el primero la incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar los servicios públicos que les corresponden, a veces por carencia de recursos financieros o humanos e inclusive carencia de recursos materiales; otro sería la manera como está distribuidas las comunidades, habiendo excesiva dispersión, lo cual incrementa la cantidad de veces que debe repetirse la misma --

acción para satisfacer cualquier necesidad de servicios públicos ya sean escuelas, centros de salud, excavación de pozos, etc. , lo que a su vez eleva demasiado el monto de los recursos financieros; también están la cultura, las costumbres y las tradiciones propias que se oponen, en algunas ocasiones, a la racionalidad del uso efectivo y eficiente de los recursos, evitando la coordinación de esfuerzos entre poblados vecinos de un mismo municipio.

Para referirse a la realidad económica del fortalecimiento municipal hebré de apuntar que el desarrollo económico de nuestro país ha desembocado en una desigual distribución geográfica de productores y consumidores que dificulta y en carece el costo mismo de la vida de nuestra población, ésta se ha derivado de una serie de circunstancias de las que podemos mencionar la falta de planeación en todos los renglones de la producción, así como la centralización de la toma de decisiones del gobierno en la capital del país.

El espíritu y contenido de la última reforma y adición al artículo 115 constitucional, adecúan la institución municipal a los requerimientos que el momento histórico de México exige, lo que demuestra que el gobierno de la República desea fortalecer la gestión municipal, dotando al gobierno municipal de mayores recursos económicos para atender mejor las necesidades de cada colectividad, -- que son en suma los servicios municipales las necesidades más apremiantes de cada ciudadano.

La descentralización económica requiere redistribuir geográficamente las actividades productivas, reordenar las fuentes de empleos, revisar subsidios, inversiones, consumos y aplicar el gasto público como promotor de desarrollo regional para crear una infraestructura económica y polos de desarrollo que desahogue la alta concentración urbana; las facultades otorgadas a los municipios -- en el artículo 115 fracciones II, III, IV y V implican una mayor responsabilidad tanto para los estados como para los municipios, principalmente al formular sus presupuestos y en la administración de las finanzas y considero conveniente la existencia de una estricta vigilancia de los otros dos niveles de gobierno, auxiliándose de la Contraloría General de la Federación y de los Estados con el objeto de erradicar el viejo vicio de la corrupción y el nepotismo y el caciquismo en el cual se encuentra inmersa una gran cantidad de los municipios, -- exigiendo a los Presidentes Municipales una administración limpia, honesta y -- justa de los recursos municipales, se requiere además abatir los graves contra

tes sociales que padecemos, la marginación en todas sus formas, el indiscriminado acceso a la educación en todos sus niveles, la desaparición del analfabetismo, la dotación de los servicios públicos de salud y seguridad social, la realización del derecho a la vivienda; por lo que considero necesario y conveniente la capacitación de los funcionarios municipales con el objeto de lograr una eficiencia en la administración municipal y como consecuencia de la descentralización económica lográndose con ésto un cabal proceso de redistribución del ingreso público.

Al fortalecer sociológicamente al municipio, los ayuntamientos deberán convertirse en promotores de la actividad económica que incremente la producción y genere empleo, siendo como consecuencia, al municipio, el agente de su propio desarrollo.

En cuanto a la realidad política del fortalecimiento municipal, es importante mencionar antes que nada que el municipio, es, sin lugar a dudas, la célula política de todo estado y en México, constituye una institución con un gran arraigo en nuestra historia, ya que encontramos sus notas esenciales desde las sociedades aztecas y las organizaciones mixteco-zapotecas y aún en la propia organización social-maya; además de que en 1519 se crea en el territorio de nuestra República el primer ayuntamiento de América.

Al ser el municipio la célula básica de nuestra organización política, es el espacio en el cual se manifiestan las primeras relaciones de los ciudadanos -- con el derecho, es aquí donde el individuo inicia sus relaciones con la función pública.

El artículo 115 reformado, constituye un efectivo instrumento para avanzar -- en el proyecto de democratización integral, al disponer en su texto que en todos los municipios sin excepción, pueden tener cabida en su órgano de gobierno, diversas corrientes políticas, cualquiera que sea su signo, siempre y cuando acrediten su representatividad en determinados niveles, de participación y votación.

Nuestro sistema político se basa en la figura de la representación política -- a través de la elección mediante el sufragio universal; son las mayorías del -- pueblo las que deben decidir las asuntos políticos y la dirección del cambio social; son ellos los que deciden la integración de poderes en el sentido ideoló-

gico de quienes les lleven a la práctica.

Así también es importante la representación proporcional aplicada en todos los ayuntamientos ya que es un instrumento de democratización interna en los partidos políticos existentes quienes deben ser los principales promotores y encauzadores de la conciencia y participación ciudadana, contando con la presencia de los partidos políticos, a través de la representación proporcional en todos los ayuntamientos, puede esperarse un sano debate político que seguramente tendrá -- como consecuencia una mejor defensa de los intereses populares; también realizan un papel importante la actividad que llevan a cabo otras organizaciones de carácter social formadas al margen de lo que es propiamente el escenario político, ya que cumplen una importante función de integración y participación social, constituyéndose en fieles portadores de las inquietudes y demandas de la opinión pública.

Considero que entre más se tengan avances en la democracia en los municipios, se tendrán avances positivos en el sistema político, además mientras la comunidad participe en la dirección y manejo de sus propios asuntos más seguramente estarán representados sus verdaderos intereses.

CAPITULO IV

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL (ANALISIS GENERAL Y PARTICULAR DE LA FRACCION IV)

- 1 LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a Través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México, 1983, págs. 293 a 481
- 2 Sayeg Helú Jorge, FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO MEXICANOS, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1984, págs. 100 a 105
- 3 Sayeg Helú Jorge, FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO MEXICANOS, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1984, págs. 108
- 4 Sayeg Helú Jorge, op. cit. pág. 110
- 5 Sayeg Helú Jorge, op. cit. pág. 111
- 6 Sayeg Helú Jorge, op. cit., pág. 112
- 7 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada, Varios - Autores, U.N.A.M., México, 1985, pág. 121 a 125
- 8 Sayeg Helú Jorge, op. cit. pág. 142
- 9 Barrera Graf, REFORMAS LEGISLATIVAS 1982-1983, UNAM, México, 1983, pág. 36
- 10 Barrera Graf. REFORMAS LEGISLATIVAS 1982-1983, UNAM, México, 1983, pág. 37
- 11 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, op. cit. pág. 123

CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS PERSONALES

PRIMERA: A través de la historia y en los diferentes países, el municipio con definiciones aproximadas (polis, civitates, comunas, concejos, cabildos o ayuntamientos), el papel que ha jugado ha sido trascendente, en razón de que es la población el origen, el medio y el fin último de los programas y acciones de gobierno.

SEGUNDA: Lo anterior pone de manifiesto que a través de este proceso histórico, el municipio es la comunidad primaria en la que la relación entre gobernantes y gobernados es muy estrecha, por lo que la participación de estos últimos es importante y trascendente, no únicamente en la actividad social y política, sino fundamentalmente en la económica, inclusive para los otros dos niveles de gobierno: federal y estatal.

TERCERA: Constitucional e institucionalmente, la evolución en el régimen municipal pone de manifiesto que a lo largo de éstos, aquél ha subsistido de una u otra forma, porque ha procurado un mínimo de bienestar como fin primordial del gobierno.

CUARTA: No obstante lo limitado de su hacienda que por falta de voluntad política no se ha superado del todo, lo que hace necesario que se dé un completo fortalecimiento municipal que verdaderamente repercuta en su hacienda, lográndose así la satisfacción de sus grandes necesidades sociales.

QUINTA: La yuxtaposición de poderes que implica que así como la federación es a los estados, éstos lo sean a los municipios y en tratándose del manejo de recursos económicos, las participaciones a los municipios en la mayoría de los casos, son insuficientes, y que, aunque si bien es cierto la dinámica social rebasa la capacidad económica, es fundamentalmente la ausencia de una voluntad política que efectivamente dé al municipio el papel que históricamente le corresponde.

SEXTA: En la actualidad se bueca un mayor apoyo a los municipios, a través - de un programa implementado por el Ejecutivo Federal, que se denomina Programa Nacional de Solidaridad, el cual tiene por objeto llevar recursos a las -- clases más necesitadas en las comunidades municipales, de origen este programa es bueno por sus fines, pero lo sería aún más si finalmente estos recursos quedasen integrados dentro de los ingresos municipales, a través de participaciones federales, y que no constituya ésto únicamente una moda sexenal, ya -- que los resultados serían poco valorados.

SEPTIMA: Tema de gran controversia lo fue en el Congreso Constituyente de - 1917 lo correspondiente a la hacienda municipal, ya que se afirmaba con gran-verdad que la libertad política o social sería intrascendente si no se daba - al municipio libertad económica para atender sus necesidades más apremiantes, quizás no se llevó a fondo este postulado por temer el renacimiento de los ca-- cicezgos originados en el porfirismo.

OCTAVA: A lo largo de la historia hemos visto que el municipio ha evolu---- cionado con reformas que podemos considerar como de fondo y otras únicamente de forma, que lamentablemente han sido producto de un capricho o moda sexen-- nal y que por consecuencia han sido intrascendentes; se ha dicho que el muni-- cipio es la célula fundamental de nuestro régimen federal y que no obstante-- tener todas las características de un ente adulto, se le conduce aún de la -- mano y no se le deja ejercer realmente su hacienda la cual está aún condi-- cionada a la voluntad de los congresos locales.

NOVENA: Entendemos que de entrada no sería posible homogeneizar los crite-- rios para determinar los ingresos y egresos municipales en razón de la diver-- sidad social y política que caracteriza a las comunidades municipales, tal -- sería el caso de la diferencia entre los municipios del Estado de Oaxaca, a-- los de Jalisco o Nuevo León, para citar algunos ejemplos, pero ésto es posi-- ble dependiendo de la voluntad del gobernador en turno, quien haciendo una -- interpretación teleológica de la norma, la lleve hasta sus últimas conse----

cuencias para que el fortalecimiento municipal sea una realidad y se pueda -- desechar el paternalismo que se da de la federación a los estados y de éstos a los municipios y que lamentablemente origina una entrega de recursos con gotero.

DECIMA: Siendo el Derecho producto o consecuencia de la dinámica social, éste tiene que actualizarse para que aquélla no lo rebese, a esto responde en esencia la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, que a poco menos de siete años de haberse realizado, requiere de una mayor fuerza y efectividad, que verdaderamente responda a las demandas sociales, sin perder su estructura programática, por lo que la legislación deberá ajustarse a esa dinámica que como tal no se puede detener y que la misma sociedad va determinando.

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

- BURGOA ORIHUELA IGNACIO
Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1983
- CARPIZO JORGE
Reformas Legislativas 1982-1983: Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal Mexicano, UNAM - México, 1983
- DE SAVIGNY JEAN
¿El Estado contra Los Municipios? Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978
- DE PINA RAFAEL
Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 1977
- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL
Temas Constitucionales, UNAM, México, 1980
- ESCRICHE JOAQUIN
Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Edit. Porrúa, México, 1970
- FRAGA GABINO
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1975
- GARCIA MAYNES EDUARDO
Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1974
- MALPICA DE LA MADRID LUIS
La Independencia de México y la Revolución Mexicana: A través de sus Documentos Constitucionales, Textos Políticos y Tratados Internacionales 1810-1985, Edit. Limusa, México, 1985
- MORENO DIAZ DANIEL
Derecho Constitucional Mexicano, Edit. PAX, México, 1981
- MOYA PALENCIA MARIO
Temas Constitucionales, UNAM, México, 1983
- OCHOA CAMPOS MOISES
La Reforma Municipal en México, Edit. Porrúa, México, 1984
- SAYEG HELO JORGE
Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Instituto de Investigaciones Legislativas Cámara de Diputados, México, 1984
- SERRA ROJAS ANDRES
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México, 1979

TENA RAMIREZ FELIPE	Derecho Constitucional Mexicano, Edit Porrua, México, 1985
ZARCO FRANCISCO	Crónica del Congreso Constituyente -- 1856-1857, Secretaría de Gobernación-México, 1970
ROBLES MARTINEZ REYNALDO	El Municipio, Edit. Porrua, México, - 1987
DE LA GARZA SERGIO F	Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrua, México, 1976
CALZADA PADRON FELICIANO	Fortalecimiento del Federalismo, Edit. UNAM, México, 1983
LERDO DE TEJADA FRANCISCO	Ensayos de Derecho Tributario, Edit.- Jus, México, 1975
ADAM ADAM ALFREDO	La Fiscalización en México, Edit. UNAM México, 1986
MONTAÑO AGUSTIN	Manual de Administración Municipal , - Edit. Trillas, México, 1981
CORTINA ALFONSO	Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Edit. Porrua, México, 1977
PEREZ JIMENEZ GUSTAVO	La Institución del Municipio Libre en-México, Prontuario de Legislación y Administración Municipal, Edit. UNAM, -- México, 1980.
VARIOS AUTORES	Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, Ediciones INAP, México, 1984

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Varios Autores, UNAM, México, 1985

REVISTAS Y FOLLETOS

Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de - Diputados, México, 1983.

Cuadernos de Causa No. 7, Representación del Ayuntamiento de México, el Virrey -- Iturrigaray, Edición del Centro de Documentación Política, A.C., México, 1977.

Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Cámara - de Diputados, México, 1983.