



42, 300609
24
UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
Incorporada a la U.N.A.M.

" ANALISIS JURIDICO AL SISTEMA
TRIBUTARIO MUNICIPAL "

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALFONSO VENEGAS GUTIERREZ

Director de Tesis: Lic. Gonzalo Vilchis Prieto

México, D.F., a 12 de Agosto de 1991



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.

" ANALISIS JURIDICO AL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL "

Introducción al tema.

CAPITULO 1.- Breve Historia del Municipio en México.	
1.1.- El Cabildo, el Ayuntamiento, el Municipio.....	2
1.2.- El Municipio en las Constituciones Políticas de 1814, 1824, 1836, 1857.....	15
1.3.- El Municipio hoy dentro de la Constitución Política de 1917.....	23
CAPITULO 2.- El Sistema Tributario Mexicano.	
2.1.- Distinción entre Derecho Fisanciero, Derecho Fiscal y Derecho Tributario.....	29
2.2.- Facultad de Imperio, Potestad y Competencia Tributaria, Crédito Fiscal; Interés Público.....	32
2.3.- Organización Municipal Tributaria.....	38
CAPITULO 3.- La Situación Normativa y Real en lo Tributario del Municipio.	
3.1.- Las normas de Operación del Sistema Tributario.....	45
3.2.- La Reforma Constitucional al Municipio de 1983.....	49
3.3.- La Verdad sobre el Municipio.....	55
CAPITULO 4.- Recomendaciones y Propuestas.	
4.1.- Recomendaciones.....	59
4.2.- Propuestas.....	61
4.3.- Conclusiones.....	64
BIBLIOGRAFIA.....	67

INTRODUCCION AL TEMA

Es la intención de este estudio analizar la situación actual en materia fiscal del municipio en nuestro país, desde un punto de vista jurídico, real y práctico, con el fin de poder encontrar los medios adecuados que de acuerdo a la ley nos permitan darle al municipio mayor libertad fiscal y así contribuir al mejoramiento y superación en la obtención de recursos que le faciliten al mismo, realizar sus funciones de una manera exitosa.

Confío en que el presente análisis, ayude a superar la situación de los municipios en materia fiscal y de obtención de recursos y que contribuya a hacer reflexionar a los legisladores, que tienen en sus manos el poder - modificar la realidad actual en la que se encuentran, por el bien de los mismos municipios y por el de nuestro país.

1.1.- EL CABILDO, EL AYUNTAMIENTO, EL MUNICIPIO.

Es objeto del presente capítulo hacer notar las diferencias entre los términos Cabildo, Ayuntamiento y Municipio ya que estos constantemente son utilizados como sinónimos, siendo que en la realidad encierran cada uno de ellos un significado diferente; no pretendo en este primer capítulo, hacer un estudio profundo de cada una de las acepciones referidas, sino solamente ubicar al lector en el significado de cada una de las mismas, para que así pueda comprender el objeto de estudio de la presente tesis.

De acuerdo con lo anterior suelen usarse indistintamente los términos Cabildo, Ayuntamiento y Municipio por ello procuraré clarificar el contenido de cada uno de ellos.

"Primeramente están los Cabildos que constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y en los primeros años de nuestra emancipación". [1]

Durante la conquista, cuando los adelantados o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros de Cabildo quienes eran los responsables del mando de dicha ciudad y eran los que tomaban las decisiones sobre el manejo de los bienes y servicios de ese lugar.

El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el

[1] RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita.- Derecho Municipal. 1a. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. 1985 p. 13

gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por el alcalde. En el intento de desaparecer los Cabildos, surgen las salas capitulares y juntas de representantes que no constituyen ya el gobierno administrativo y político de la ciudad, son las primeras formas del poder legislativo de las naciones provincias.

En la actualidad sólo se conserva, la expresión "Sala Cabildos" o "Reunion del Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el ayuntamiento o las juntas de los municipales.

Por otro lado la palabra Ayuntamiento proviene de "jungere, junctum" que significa juntar ó unir, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. "El ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa, a él corresponder el ejecutar todas las atribuciones inherente al municipio. El mismo cuerpo colegiado está formado por regidores, -sindicos, municipales o ediles". (2)

El presidente municipal llamado también alcalde, forma parte del Ayuntamiento y existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del mismo desempeñaran sus miembros.

Este grupo de personas celebran sus sesiones periódicamente; sus decisiones se denominan resoluciones de Cabildo y se da constancia de ellas en las actas que contiene un libro de Cabildo, cuya redacción esta a cargo del Secretario del Ayuntamiento así como la certificación de las mismas.

[2] ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición 1990.

El presidente municipal forma parte del Ayuntamiento y es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de Cabildo; así como llevar a cabo la administración del Municipio.

A continuación mencionaré, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por ser una de las leyes en esta materia mejor estructuradas y de vital importancia, ya que ésta entidad abarca varios de los Municipios económicamente más fuertes del país; así en su artículo 44 establece las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, de las cuales mencionaré solo algunas de ellas:

"Artículo 44.- El Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal.
- II.- Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- III.- Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.
- IV.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes.
- V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.

- VI.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamentos Municipales.
- VII.- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal.
- VIII.- Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario.
- IX.- Vigilar que la inversión de los fondos Municipales se apliquen con estricto apego al presupuesto.
- X.- Informar el quince de Diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año." [3]

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a la cual me refiero en virtud de ser de las más importantes ya que regula a Municipios como Naucalpan, Huixquilucan, Nezahualcōyotl, Tlalnepantla, Atizapan que tienen gran fuerza industrial, social, económica y política, además de tener una considerable explosión demográfica y de ser en materia fiscal de los más significativos y problemáticos dentro de los Municipios de la República Mexicana, como punto de partida la presente ley para señalar algunas de las facultades y obligaciones del Síndico del Ayuntamiento, como son las siguientes:

[3] LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, Capítulo Cuarto, Artículo 44. 1990

"Artículo 48.- Los Síndicos de los Ayuntamientos, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I.- La procuración, defensa y promoción de los intereses Municipales.
- II.- La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
- III.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- IV.- Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
- V.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal". [4]

De acuerdo con la misma Ley son facultades y obligaciones de los regidores de los Ayuntamientos las siguientes, por mencionar algunas:

"Artículo 50.- Son facultades y obligaciones de los regidores de los Ayuntamientos, las siguientes:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
- II.- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta Ley.

- III.- *Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.*
- IV.- *Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal.*
- V.- *Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal". (5)*

De acuerdo al Artículo 73 de la Ley antes mencionada son facultades y obligaciones del Secretario del Ayuntamiento las siguientes:

"Artículo 73.- Son facultades y obligaciones del Secretario.

- I.- *Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el Archivo del Ayuntamiento.*
- II.- *Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite.*
- III.- *Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.*
- IV.- *Suscribir todos los documentos oficiales emanados de Ayuntamiento o del Presidente y demás miembros, sin cuyo requisito no serán válidos.*
- V.- *Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo mencionando en el citatorio, lugar, día y hora de la sesión". (6)*

[5] OP. CIT. Capítulo Primero, Título Cuarto, Artículo 50

[6] Ibidem Capítulo Segundo, Título Cuarto, Artículo 73

La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que debe hacer el municipio; la oficina estará a cargo de un Tesorero Municipal, que será designado por el Ayuntamiento.

Algunas de las facultades de los Tesoreros Municipales de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal son las siguientes:

"Artículo 79.- El Tesorero Municipal, tendrá como facultades y obligaciones, las siguientes:

- I.- Verificar, por sí o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales de acuerdo con las disposiciones generales.
- II.- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de la Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta Ley.
- III.- Remitir a la Contaduría General de Glosa, las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.
- IV.- Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio.
- V.- Cuidar que las multas impuestas por las Autoridades Municipales ingresen a la Tesorería.

VI.- Informar oportunamente al ayuntamiento sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan". (7)

Después de haber visto cuales son los integrantes de un Ayuntamiento que toman sus resoluciones en Cabildo para velar por el bien del Municipio, ahora pasaré a analizar brevemente lo que es esta última acepción, el Municipio.

"El municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines". (8)

"Se conceptúa también al Municipio como el modo más elemental de agruparse una comunidad, dividida social y políticamente en capas o estratos, y el germen de comunidades políticas más amplias y complejas (provincias, departamentos, región), construyendo por ello la primera estructura del estado". (9)

El Municipio, conjunto de habitantes de una circunscripción, es una entidad constitutiva del Estado, se halla representado por el Ayuntamiento, gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local y cooperator indispensable a las actividades o servicios generales.

El Municipio es uno de los tres niveles de gobierno, ya que estos -

(7) Ibidem, Capítulo Segundo, Título Cuarto, Artículo 79.

(8) RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita.- Op. Cit. p. 13

(9) ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO, Tomo 9 NEER-ORDI p. 2340

son la Federación, los Estados y los Municipios, estos últimos como la primera manifestación de organización política y social.

De acuerdo al maestro González Uribe pasaré a analizar los elementos del Municipio de los que resulta que el Estado y para nuestro caso el Municipio es:

- "a).- Una Sociedad Humana.
- b).- Establecida permanentemente en un territorio.
- c).- Regida por un poder supremo.
- d).- Bajo un orden jurídico.
- e).- Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana". [10]

El elemento humano, que en sí es la población municipal se ve caracterizada por las relaciones de vecindad de seres racionales y libres, esto es, por la cercanía y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socioculturales y las variantes económico-políticas sin destruir su permanente e íntima cohesión. No me refiero a un sentido de calidad en las personas que integran ese núcleo; Sino en un aspecto de cantidad de los individuos que lo componen, ya que para el establecimiento de un nuevo Municipio la ley determina el número de habitantes que se requieren para tal efecto, estableciéndose así uno de los elementos que es la población.

[10] GONZALEZ URIBE, Héctor.- Teoría Política. p. 291

El elemento físico ó terrestre, que es el espacio geográfico, es otro aspecto previo del Municipio, pues éste sirve de asiento al elemento humano por ser el lugar donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones.

La palabra territorio viene de "terra patrum", la tierra de los antepasados.

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, a factores convencionales, a decisiones politicoadministrativas y a la regulación jurídica en cada entidad federativa. El Municipio como es obvio tiene un dominio sobre la superficie que alcanza. Más que un elemento es una "condición de existencia" un medio o instrumento al servicio del fin del municipio.

El territorio como parte del patrimonio municipal, está dentro del Dominio Público.

Para Hans Kelsen el territorio es: "el ámbito espacial de validez del orden jurídico". [11]

El área territorial del Municipio puede ser urbana, rural o mixta.

El elemento formal es la Autoridad ó Poder Público que tiene una gran misión que cumplir, que es llevar a individuos y grupos que forman la población, del Estado a la realización del bien público temporal, o lo que es -

[11] KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado. p. 295

lo mismo crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para - que todos los hombres, que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran, según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. En el campo constitucional como en el administrativo se clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el - gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

El gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza con fundamento y a través de un orden jurídico, ya que no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos, ese orden que se nutre de las condiciones reales y que debe atender a los factores culturales, educativos, económicos y axiológicos en general, proviene de dos cuerpos legislativos: de la Cámara de Diputados y del Ayuntamiento. La Cámara de Diputados en cuanto a la expedición de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Ingresos y el Ayuntamiento por lo que se refiere a los Reglamentos.

Al lado de estos quehaceres públicos, está la administración de los servicios a cargo del Municipio, a través de la cual se prevé, planea, - organiza, integra, dirige y controla, de manera permanente, uniforme y - regular la satisfacción de las necesidades materiales de orden colectivo.

Este elemento es fundamental para lograr la salvaguarda del orden, la unidad y el equilibrio social, y el seno de la comunidad vecinal, pero éste no debe estar sujeto a vaivenes ideológicos, ni circunstanciales, - sino subordinado a las directrices del bien común.

Los cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana, tanto en México entonces - Nueva España como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, a través - de sus órganos inmediatos. Los antecedentes que influyeron en la actitud adoptada por el Ayuntamiento de México en 1808, fueron el ejemplo del - Ayuntamiento de Veracruz, en 1519, como fuente del poder en ausencia del soberano lo cual sucedió de la siguiente manera:

A partir de la conquista de Tenochtitlán, se inicia la época colonial que dura tres siglos y termina al recobrar México su Independencia.

"Cortés funda la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de Abril de 1519, a la nueva población se le puso ese nombre por haber desembarcado en Vienes Santo de la Cruz, proveniente de la isla de Cuba de donde partía en - contra de los designios de Diego de Velázquez, que era el gobernador". (12)

Para liberarse de su autoridad concibió la idea de fundar una ciudad con un Ayuntamiento, en el que se estableciera el dominio real, despareciendo el de Cuba, así mismo el Ayuntamiento podía recibir la investidura que eliminaría la autoridad de Diego de Velázquez, restando sólo la autoridad del Rey de España y la del Conquistador.

En relación a lo anterior el maestro Julio Zárate menciona lo siguiente: "A fin de quedar independiente de la autoridad de Velázquez, el

(12) OCHOA CAMPOS, Moises.- La Reforma Municipal. p. 96

ingenioso Cortés dió por fundada la puebla de la Villa Rica de la que en un inicio era el mismo sitio del campamento; procedió a nombrar alcaldes y regidores que formaron el Ayuntamiento, y los miembros de esta corporación declararon terminados los poderes que el gobernador de Cuba habia dado a Cortés e invistieron a Este con los cargos de Justicia Mayor y Capitán General de las Reales Armas". (13)

De esta manera Cortés sin quererlo, tal vez dá, el primer rayo de soberanía sobre la tierra de la Nueva España a: establecer un Municipio con su respectivo Ayuntamiento, con el objeto de poder tomar el gobierno totalmente de los territorios conquistados por él y por sus hombres, terminando así, con la autoridad de Diego de Velázquez: gobernador en ese entonces, de Cuba.

Este acto de soberanía, serviría de ejemplo y de antecedente a lo proclamado en 1808 por el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, primer síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, acto patriótico que recordaremos en le transcurso de este trabajo.

(13) ZARATE, Julio.- Compendio de la Historia General de México.

1.2.- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE 1814, 1824,
1836, 1843, 1857.

Ahora analizaré las constituciones que considero que fueron elaboradas en nuestro país de acuerdo a las situaciones políticas, económicas y sociales que imperaban en el momento de realizarse cada una de ellas y empezaré a hacerlo de la siguiente manera.

En la etapa del México independiente los Ayuntamientos tuvieron una gran importancia en la Nueva España, el Cabildo de la Ciudad de México en el año de 1808, en Julio 19 levanta la voz enarbolando los principios de Soberanía.

Napoleón Bonaparte había invadido la Península Ibérica y obliga a los monarcas españoles Carlos IV y su hijo Fernando VII a abdicar en favor de la corona francesa; el maestro Nava Otero en su obra Cabildos de la Nueva España en 1808 refiere un acontecimiento importante al señalar que los Cabildos Municipales "se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos. Su repudio fue completamente manifiesto y definitivo y expresaba el sentir de los diferentes estratos sociales. Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue la independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810, ante el Virrey y el Ayuntamiento de la ciudad de México". [14]

[14] NAVA OTERO, Guadalupe.- Cabildo de la Nueva España en 1808. p. 20

De esta manera se formaron dos bandos, uno de ellos, el de los españoles o peninsulares, deseosos de conservar sus privilegios, y el otro el de los criollos que trataba de que la Nueva España asumiese la soberanía al través de sus órganos representativos.

El reducto del partido español tuvo un asiento en la Audiencia, en el Arzobispado, en la inquisición y en el comercio que controlaban los -- peninsulares. Los criollos utilizaron a los Ayuntamientos como tribuna y contaron con la benevolencia del Virrey Iturrigaray, deseoso de prolongar su mandato.

Fue entonces cuando el síndico del Ayuntamiento de la ciudad de México, en el año de 1808 el Licenciado Francisco Primo de verdad y Ramos, - dejó escuchar el sentir del mismo, que en sí era el de todos los de la - Nueva España, al decir que, "por encontrarse sin soberano el reino español, la soberanía recide en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con mas particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que lleva la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía".(15)

Estas palabras le costaron el encarcelamiento y la vida ya que los peninsulares temerosos de perder sus privilegios intrigaron en su contra; sin embargo estas acciones realizadas por los peninsulares capitaneados - por el hacendado don Gabriel de Verme, la noche del 15 de Septiembre de - 1808, no logró apagar la mecha prendida por Azcárate, Verdad y Talamantes.

(15) RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Op. Cit. p. 102

Y la historia habría de recoger los nombres del Licenciado Francisco Pri-
mo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento, como el de nuestro primer
expositor de la doctrina de la Soberanía Nacional y de Fr. Melchor de Ta-
lamantes, como el ideólogo criollo de la Soberanía popular en marcha ha-
cia la Independencia que castizamente, teorizaba por la vía de los cuer-
pos representativos que constituirían los Ayuntamientos.

Años más tarde el 14 de septiembre de 1813, se lleva a cabo el Con-
greso de Chilpancingo, en el cual Morelos da a conocer su documento denomi-
nado "Sentimientos de la Nación" en el que declaraba "que la América era
libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno ó Monar-
quía". Posteriormente el 24 de Octubre de 1814 se publicó el decreto - -
constitucional por el cual surge el "Decreto para la Libertad de la Améri-
ca Mexicana" también conocido como Constitución de Apatzingán, por haber
sido expedido en ese lugar, el cual plasma los fundamentales principios -
de la ideología insurgente y de que si en varios aspectos sigue lineamien-
tos demarcados por la Constitución Española de 1812, diverge radicalmente
de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio inde-
pendiente de España.

Hay que mencionar que este importante documento nunca tuvo aplica-
ción, pero sentó las bases de la organización política del país. En for-
ma especial no hace mención al Municipio, sin embargo del Capítulo XVII -
se desprende que éste no sufriría modificación alguna al establecer: - -
"Mientras que la Soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha -
de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excep-

ción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se derogaren". [16]

El Segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de Noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de Febrero de 1824 expidió el Acta Constituyente, cuyo artículo estableció la forma federal y el 7 enúmero los Estados de la Federación, y en su artículo 4 establece por primera vez la República Federal, pues dicho artículo preceptuaba lo siguiente: - "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". [17]

Fue el Acta Constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho los Estados como Entidades Federativas, ya que con anterioridad no existían de derecho. De esta manera en lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, la segunda engendró a los primeros. De lo anterior se deriva que el Municipio natural y jurídicamente es anterior al Estado (Entidad-Federativa) y que no es correcto hablar de una "descentralización por región", ni dada por el estado - Federación, ni menos aún, por la Entidad-Federativa, como algunos tratadistas sostienen.

Más sin embargo, dicha Constitución no trataba la problemática del régimen municipal pues facultaba a los estados miembros de la Federación

[16] México a Través de los Siglos. Tomo III
[17] RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita.- Op. Cit. p. 107

a establecer la forma de gobierno y administración en cuanto a su régimen interno, pero no otorgaba un mínimo de garantías a la institución municipal, pudiendo los Estados suprimir si así lo querían toda autonomía municipal en cuanto a lo económico y político.

El maestro Felipe Tena Ramírez se refiere al menosprecio por parte de los liberales para con el Municipio de la siguiente manera: "parecería que los Municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal, pero no fue así las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". [18]

En cambio en las Leyes Constitucionales de 1836 o también conocidas como Constitución de la República Mexicana de 1836 o como las 7 Leyes, la que a pesar de ser una Constitución Centralista, consagró constitucionalmente al Municipio al establecer en una de sus siete leyes, la sexta para precisar y que se denominaba: "División del Territorio de la República y Gobierno interior de los Pueblos; la cual disponía que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las Capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil habitantes y en los pueblos de más de ocho mil habitantes". [19]

[18] TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano p. 115
[19] RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- Op. Cit. p. 109

De la Constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios documentos, que aún cuando no fueron constitucionales en realidad conviene analizar uno - en específico que son las famosas Bases Orgánicas de la República Mexicana.

De acuerdo con las Bases de Tacubaya, se convoca un nuevo Congreso; mismo que elaboró el Proyecto de 1842 que pretendía llegar a ser una nueva Constitución; este proyecto como es bien sabido nunca llegó a ser Constitución pues la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la Política, disolvieron el Congreso e instalaron una llamada "Junta Nacional de Legisladores" que expiden las famosas "Bases Orgánicas de la República Mexicana" Ley fundamental de carácter centralista que establece respecto a la organización municipal en su artículo 4 que "el territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, partidos y Municipalidades, el artículo 134 fracciones X y XII de las Bases Orgánicas estableció las facultades de las asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación Municipal". (20)

Los Departamentos quedaron a cargo de Gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos.

Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sea los prefectos; los partidos por los subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.

(20) RUIZ MASSTEU VALDES, Diego.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.
p. 120

De lo anterior se desprende que estas Bases Orgánicas a pesar de ser de origen centralista tratan un poco más al Municipio.

La Constitución Federal de 1857 es una de las más importantes para el país, pues significó la ruptura con el pasado en los aspectos más importantes; el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios militares y eclesiástico.

Sin embargo esta Constitución no hacía referencia alguna a la forma de gobierno de los municipios, aunque sí reconocía la existencia del mismo pero no estaba contemplando un mínimo de garantías a favor de éste y - que respetarán los gobernadores.

A pesar de lo anterior, esta Constitución precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal, pero la Constitución Reformista como ya lo he mencionado dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Para el efecto en su artículo 72 fracción IV decía: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales". [21]

[21] BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.

De esta manera la intención del Constituyente del 57 fue buena en muchos de sus aspectos, pero desgraciadamente no atendió la necesidad del Municipio como lo pudo haber hecho.

1.3.- EL MUNICIPIO HOY DENTRO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

En este punto reproduciré sólo el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ubicar la manera en que el máximo ordenamiento jurídico, contempla actualmente al municipio dentro de nuestro país.

"Artículo 115.- Los Estados adoptaran, 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 siguientes bases:

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 desempeñan 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 al carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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 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.

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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 ten

gan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este 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; particular 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.

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 transitoriamente.

VIII.- La leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias". [22]

De acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la situación en la que se encuentra el Municipio en nuestro país, es realmente difícil, ya que por ejemplo en materia hacendaria que es la que interesa por el objeto del presente estudio se entrega a discreción del gobernador y del gobierno estatal el reparto de las participaciones federales que corresponden a los municipios de ese estado, en vez de que a hacienda municipal fuera independiente; pero el problema es que los municipios dependen de los gobernadores de los Estados quienes entregan las participaciones federales a los ayuntamientos, a su elección. Y este problema radica en la fracción IV inciso b del artículo 115 Constitucional ya que las Legislaturas de los Estados obedecen a los gobernadores de los mismos para la participación de los ingresos por parte de la Federación a los Municipios de acuerdo a los montos y bases que anualmente determinen las legislaturas de los Estados.

2.1. DISTINCION ENTRE DERECHO FINANCIERO, DERECHO FISCAL Y DERECHO TRIBUTARIO.

En el presente punto intentaré diferenciar las definiciones con el objeto de que el lector pueda distinguir el contenido de cada de ellas y lo haré de la siguiente manera.

El Derecho Financiero de acuerdo al maestro Sergio de la Garza es - "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber; en el establecimientos de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares ya sean deudores o acreedores del estado". [23]

El maestro Luis Humberto Delgadillo dice que "el Derecho Financiero comprende las normas relativas a la obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado." [24]

Así el Derecho Financiero a dado lugar a una serie de principios y de instituciones que explican los fenómenos de la obtención, manejo y - aplicación de los recursos económicos con que cuenta el Estado para la - realización de sus fines.

[23] DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano.

[24] DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. p. 16

Debido a lo anterior el Derecho Financiero es muy amplio y cuando - hablamos exclusivamente de la obtención de recursos por parte del Estado estaremos frente al Derecho Fiscal, el cual comprenderá las normas que regulan la actuación del estado para la obtención de recursos y de las relaciones que con esa actuación se generen.

"El término fiscal proviene de la voz "fisco" tesoro del Emperador, al que las provincias pagaban el "tributum" que les era impuesto, a su - vez la voz latina "fisco" se deriva de "fiscus" con que inicialmente se - conoció la cesta que servía de recipiente en la recolección de los higos, la cual utilizaban los recaudadores para recolectar el "tributum", de - aquí que todo tipo de ingreso que se recibía en el "fisco" tenía el carácter de ingreso fiscal". [25]

El Tribunal Fiscal de la Federación dicto su famosa tesis jurisprudencial del 16 de Noviembre de 1937 en la que sostiene que "debe atribuir se el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda presta - ción pecuniaria en favor del Estado, sin que interese disinguir si el - deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento - público que tiene en cierto aspecto funciones estatales o algún ente pú - blico, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir lo que dá el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el suje - to activo de él sea el poder público y no afecte el sujeto pasivo para - precisar el carácter de la prestación adecuada; el sujeto activo y no el

[25] DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. Cit. p. 16

pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación es de naturaleza fiscal".

De esta manera el Derecho Fiscal regula lo relativo a los ingresos que el Estado obtiene en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado está el Derecho Tributario que de acuerdo al maestro Sergio F. de la Garza "es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden seguir y a las sanciones establecidas por su violación". (26)

Así el Derecho Tributario es el conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imperio, que es el crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares.

[26] DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit.

2.2. FACULTAD DE IMPERIO, POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIA, CREDITO FISCAL, INTERES PUBLICO.

Facultad de Imperio "es una potestad jurisdiccional que se ejercita sobre las personas y las cosas en nombre de la autoridad del Estado o poder del Estado y eso induce a concederle a éste el carácter de titular de la soberanía, está reside abstractamente en las sociedad y concretamente en el pueblo, y el estado tiene poder, pero lo ejerce por emdio del go - bierno que es su órgano ordinario y cuya actividad se haya distribuida - entre las tres ramas o poderes funcionales que lo forman. El contenido - de la palabra "Imperium" en la antigua Roma significaba el derecho de tener el supremo poder judicial, ejecutivo y militar, este derecho era otorgado por el pueblo directamente." [27]

El poder tributario, llamado también "poder fiscal, potestad tributaria o poder de imposición es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones; recibe el nombre de poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede - imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas". [28]

El momento en que se presenta el ejercicio del poder tributario es aquél en que el Estado, actuando soberanamente, y de manera general, determina cuales son los hechos o situaciones que al producirse en la reali

[27] Enciclopedia Jurídica OMEBA TOMO XIV HIJO-IMPE

[28] DE LA GARZA, Sergio Francisco, Op. Cit.

dad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago en las contribuciones, en nuestro país el poder tributario se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor cada año fiscal, en cambio corresponde al poder Ejecutivo, en su carácter de administrador fiscal el determinar o comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

De esta manera el maestro Bielsa dice que dentro de su jurisdicción o ámbito territorial, el estado no debe ni tiene porque invocar su soberanía; le basta su poder de imperio, que ejerce por los tres poderes que forman su gobierno; el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, dice el maestro que basta invocar el poder de imperio que el Estado ejerce en el ámbito de su jurisdicción, para justificar el poder tributario.

Así se entiende que el poder tributario es una parte del poder de imperio del que goza el estado y que ejerce por medio de sus tres poderes.

Potestad y Competencia Tributaria.- La Potestad Tributaria "es un poder que será ejercido discrecionalmente por los órganos del Estado, dentro de los límites que la norma suprema establece; este poder culmina con

la emisión de la ley, en la cual se concretiza y concluye; posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal quedarán supeditados al mandamiento de esta norma, para su debido cumplimiento; la Potestad Tributaria se manifestará en el campo legislativo con la creación de las normas que establecen las situaciones generales, que al concretarse en la actividad o la situación de los particulares, quedarán sometidos a la competencia tributaria del Ejecutivo, el cual la ejercerá conforme a las normas que regulan su ejercicio. La competencia Tributaria es un poder jurídico general y abstracto, para la actuación de los órganos públicos en esta materia, que se deriva del poder del Estado, y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido". (29)

El maestro Fonrouge dice que "el poder tributario se manifiesta en la creación de la ley y que paralelamente está la facultad de realizar la aplicación concreta de la norma por parte de la autoridad administrativa, lo cual se denomina Competencia Tributaria". (30)

Por lo anterior la Potestad Tributaria se refiere necesariamente a la fuerza que deriva de la propia soberanía del Estado y la Competencia Tributaria se refiere a las facultades que el Derecho a otorgado a los órganos del Estado.

Crédito Fiscal. - "Es el derecho que tiene el estado a exigir el pago de una prestación, en dinero o en especie, derivado de la ley y como

[29] DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 35 y 36
[30] GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. p. 290

consecuencia de su soberanía. A este derecho del Estado que se convierte en el sujeto activo de la relación fiscal, corresponde el deber del sujeto pasivo de cumplir con la prestación que determine la ley. El Estado - ejerce este derecho por medio de sus representantes expresamente autorizados que pueden ser incluso organismos descentralizados. En caso de incumplimiento por parte del sujeto pasivo, el Estado tiene la facultad económico-coactiva además el crédito fiscal es personal y tiene el carácter - de preferencia frente a algunos otros créditos." [31]

El maestro Luis H. Delgadillo dice que "cuando la obligación tributaria sustantiva se ha manifestado con la adecuación del hecho generador al hecho imponible, debe cumplirse la conducta predeterminada por la norma, consistente en un dar. Para que esto pueda realizarse se requiere - precisar su contenido; es decir, cuál es la cantidad que debe darse; el - quantum de la obligación; y para esto se deben dar dos aspectos distintos; por una parte, se integra con el conjunto de actos tendientes a la verificación del hecho generador, con lo cual se constata que la hipótesis contenida en el hecho imponible se ha realizado, y por la otra se realiza - la calificación de los elementos de las contribuciones; es decir, se precisan el objeto, los sujetos, la base y la tasa o tarifa, y se hace la - operación aritmética que nos dará como resultado la cantidad líquida a - pagar, o crédito fiscal". [32]

[31] DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. A.- CH p. 776

[32] DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op. Cit. p. 95 y 96

La obligación nace al realizarse el hecho generador; el crédito fiscal nace con el acto de determinación; la determinación puede llevarse a cabo; por el contribuyente, por la autoridad y en forma mixta, cuando el contribuyente proporciona toda la información necesaria para la cuantificación de la obligación. Así el Crédito Fiscal es la cuantificación de la obligación que tiene que efectuar el sujeto pasivo de la relación.

De esta manera se puede observar, que la actividad que realiza el estado, para establecer los tributos que deben de pagar los gobernados cuando su situación se encuadra a lo establecido por una norma determinada es una obligación por parte del sujeto pasivo de la relación jurídicotributaria, y es también una actividad que realiza el sujeto activo de la relación apegada a derecho y llevada a cabo de acuerdo a los principios legales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Interés Público.- "Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Las pretensiones que son tuteladas por el derecho y que son de interés público se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad, estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del estado y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público"; este interés es protegido por el estado, no sólo

mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas". [33]

De esta manera es de interés público todo aquello que tiende a la satisfacción de un conjunto de personas y que el estado esta dispuesto a defender para la realización del bien común.

De acuerdo a lo anterior la actividad tributaria que lleva a cabo el estado con el objeto de hacerse de la capacidad económica que requiere para proporcionar los servicios públicos a los gobernados es de gran interés público.

[33] DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. I - 0 p. 1779

2.3. ORGANIZACION MUNICIPAL TRIBUTARIA.

Es mi intención en el presente punto dar a conocer la Organización Municipal Tributaria establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la considerada en la doctrina por algunos prestigiosos autores; haciendolo de una manera general y concreta respecto solo a la situación tributaria municipal evitando entrar al estudio de cada una de las leyes fiscales municipales por ser esta materia más inclinada a la contabilidad y por ser objeto de un estudio mucho más amplio lo cual no es la pretensión de este trabajo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracciones III y IV regula la situación Municipal respecto a sus servicios públicos y a la manera de administrar su hacienda lo cual se puede observar en el capítulo anterior.

Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a las cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.

El maestro Luis Humberto Delgadillo dice "que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el estado o por las particularidades conforme a las disposiciones legales que regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general". (34)

(34) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. p. 208

La maestra Teresita Rendón Huerta Barrera manifiesta que "entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptados en el Derecho Administrativo Mexicano, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización y la concesión. La primera, o sea la directa es aquella en la que la Administración Municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público". [35]

Existe en la doctrina gran diferencia entre los distintos autores y tratadistas con respecto a la concesión ya que unos manifiestan que es un acto jurídico administrativo, otros dicen que no es un acto sino un procedimiento y otros dicen que es un contrato; de esta manera la maestra Teresita Rendón define a la concesión como un "acto jurídico administrativo de naturaleza mixta regulado por el Derecho Público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el particular concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este último, a través de la posibilidad que la Administración Pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca". [36]

[35] RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, - Op. Cit. p. 261

[36] Ibidem p. 261

El autor Gabino Fraga define a la concesión de servicio público, - como "un acto por el cual se concede un particular el manejo y explotación de un servicio público". [37]

El maestro Vedel sostiene que la concesión "es un procedimiento por el cual una persona llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente mediante la remuneración que consiste habitualmente, en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio". [38]

El tratadista Rafael Bielsa apunta que es "un contrato administrativo, por el cual se atribuye a una persona, determinado poder de obrar sobre una manifestación de la administración pública, con el fin de que - ella gestione o realice el servicio público". [39]

En lo personal yo estoy de acuerdo con el maestro Delgadillo quien manifiesta que la concesión "es un acto jurídico por el cual la administración pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del Estado, de acuerdo a las normas que lo regulan". [40]

Por el otro lado el maestro Moises Ochoa Campos habla de la Coordinación Fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios que tiene por razón 5 aspectos fundamentales:

[37] FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. p. 242

[38] Cit. por Serra Rojas, p. 274

[39] BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo.

[40] DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. p. 215

- 1.- Reexaminar las bases de la Competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal.
- 2.- Introducir elementos reformadores a la estructura legal tributaria, mediante la modificación o adopción de gravámenes.
- 3.- Aglutinar y dar cohesión al sistema tributario en los tres niveles de gobierno, para hacer homogéneas las normas existentes, dar operatividad a los conceptos y facilitar su difusión y su cumplimiento.
- 4.- Modernizar la administración tributaria.
- 5.- Establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre los esquemas fiscales de la Federación, los Estados y los Municipios.

La trayectoria de la coordinación Fiscal fue iniciada por la Secretaría de Hacienda desde 1925 y continuada en reuniones y convenciones nacionales las cuales han perseguido dos objetivos fundamentales.

1.- Lograr mejor equilibrio en la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación, Estados y Municipios a fin de que cada uno de ellos pueda realizar los fines que le son propios.

2.- Corregir y armonizar los respectivos sistemas tributarios, a efecto de que produzcan los ingresos que las entidades requieren para fi--

nanciar sus gastos públicos, pugnando por suprimir procedimientos alcabatorios y otras deficiencias que obstaculicen el desarrollo.

Con respecto a la estructura del sistema fiscal del país está cimentado sobre la base de un pequeño número de ingresos privativos, y el resto, sobre la división de ingresos en participación, pero para que puedan operar estos principios y estos sistemas se requiere la igualdad, la uniformidad en la aplicación y la equidad, ya que estas no existen. Hay disparidad en el sistema Federal, los distintos municipios del país son tratados en tres formas distintas que implican una enorme injusticia. En el primer caso, las leyes federales señalan participación precisa a favor de algunos municipios, en el segundo caso, las leyes federales encomiendan a las legislaturas locales el señalar el por ciento de participación a los municipios, libremente, en el tercer caso, las leyes federales ni señalan participación a los municipios, ni encargan a las legislaturas locales el fijarlas.

Hay disparidad también en el sistema Estatal, por otro lado los gobiernos estatales tienen la intención de establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal con los municipios de la entidad, procuran do su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de sus responsabilidades públicas; de acuerdo con lo anterior se celebran convenios de coordinación a los tres niveles, para establecer una forma de realización de programas específicos de desarrollo que comprenden un sistema de coordinación de tipo administrativo y fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios". [41]

[41] OCHOA CAMPOS, Moises. Op. Cit. P. 449 y 451

De acuerdo a lo expuesto con anterioridad se observa que los esfuerzos realizados para tener una correcta y justa coordinación fiscal entre la Federación, Estados y Municipios no han sido suficiente debido a que la organización fiscal debería delimitar equitativamente la competencia tributaria entre los tres niveles de gobierno y así reconocerle al Municipio el derecho libre de imposición y otorgarle mayor participación en lo recaudado en su jurisdicción.

Constitucionalmente los servicios públicos establecidos el artículo 115 fracción III están condicionados al concurso de los Estados y a las legislaturas locales, por lo tanto las limitaciones al derecho impositivo de los municipios, existe sin embargo, esto no quiere decir que no existan impuestos esencialmente municipales o locales, que deben reservarse al municipio, sobre estos debería dejarse para no lesionar su autonomía una libre imposición pero ésta desgraciadamente no existe ya que las legislaturas de los Estados constitucionalmente tienen que aprobarlas.

A lo largo de los dos incisos del precepto constitucional estudiado se puede comprender claramente la actividad determinante por parte de las legislaturas de los Estados sobre los municipios aún en el último párrafo del inciso IV en el que establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos, hasta aquí suena bien, pero después expresa que con base en sus ingresos disponibles y si se toma en cuenta que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos deben ser aprobadas por las legislaturas de los Estados entonces existe un círculo vicioso en donde la autonomía municipal y su libre imposición como primer nivel de gobier-

no no existe.

Por lo anterior es de vital importancia para el buen desarrollo del municipio, como primer nivel de gobierno, que los organos encargados de realizar las leyes en nuestro país que son las Cámaras de Diputados y de Senadores se preparen y conozcan las realidades de nuestra sociedad, para que así puedan llevar a cabo su función legislativa con un verdadero éxito sobre todo con un legítimo espíritu y deseo de mejorar día con día la difícil situación en la que se encuentra nuestro país en una materia tan importante como lo es el municipio, ya que sigue siendo el primer contacto de la población y de los gobernados con el estado.

3.1. LAS NORMAS DE OPERACION DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

El ejercicio del Poder Tributario y la actuación de las autoridades en esta materia deben seguir determinados lineamientos que la propia Constitución y las leyes establecen, es por eso que existen reglas básicas - que deben observar las autoridades, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de sus funciones, estas reglas que son normas de operación del sistema tributario, por derivar de nuestro máximo ordenamiento legal, se conocen como Principios Constitucionales de la Tributación.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución General de la República consagra el principio de legalidad al establecer que son obligaciones de los mexicanos: "IV.- Contribuir para que los gastos públicos, - así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". [42]

La Suprema Corte de Justicia ha dicho al respecto "Examinando atentamente este principio de legalidad a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y su evolución nacional e histórica, se encuentra en la necesidad de que la - carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto debe emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función le-

[42] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 31

gislativa, ya que así se satisface la existencia de que sean los propios gobernados a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, esté consignado de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del estado". (43)

Lo anterior se refiere a que la carga tributaria se encuentre contemplada en una ley previamente establecida por el poder legislativo y así los gobernados a través de sus representantes en el Congreso de la Unión sean los que determinen las cargas fiscales así como los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, de tal manera que no exista la posibilidad de establecer arbitrariamente impuestos imprevisibles o a título particular.

El segundo aspecto de este principio se encuentra contenido en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional y condiciona todo acto de molestia y, en general, todo acto de autoridad a ser fundado y motivado y dice así "Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". (44)

[43] Cit. por DELGADILLO GUTIERREZ Op. Cit. p. 59
[44] CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 16

El último párrafo del artículo 16 autoriza la realización de actos de control de impuestos, a través de la inspección de papeles y libros de los contribuyentes, para conocer el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, siguiendo las formalidades prescritas por los cateos.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

Este principio tiene su origen en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal. Con referencia a tal ordenamiento se han suscitado polémicas de que si la proporcionalidad y equidad son dos conceptos iguales o que son dos conceptos diferentes pero en ningún momento contradictorios.

De esta manera el maestro Luis Humberto Delgadillo manifiesta lo siguiente: "el principio de equidad da universalidad al tributo; el impacto que este origine debe de ser el mismo para todos los comprendidos en la misma situación, y la proporcionalidad mira al carácter económico de la carga impositiva". [45]

De lo anterior claramente se puede distinguir el objeto de cada uno de los conceptos, ya que mientras el principio de equidad se refiere a que el impacto que origina el tributo debe ser el mismo, para todos los que se encuentran en la misma situación el principio de proporcionalidad se refiere a el impacto económico de la carga impositiva.

PRINCIPIOS DE IGUALDAD

Este principio es fácil de entender si se toma en cuenta lo que el maestro Delgadillo manifiesta y dice que "en materia tributaria la igualdad se traduce en que las leyes fiscales no se establecen para gravar a un sujeto o grupo de sujetos en particular, a no ser que su situación - - coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal, o dicho en otras palabras, que la conducta del sujeto pasivo coincida con el supuesto establecido por la disposición impositiva". (46)

De esta manera se entiende que el principio de igualdad establecido en la Constitución no pretende establecer en materia de impuestos un sistema o una regla determinada por medio de la cual todos los habitantes - deban contribuir con una cuota igual al sostenimiento del gobierno, sino por el contrario, con una cuota igual o equivalente a sus posibilidades, ya que tiende a que en condiciones analogas, se imponga gravámenes idénticos a los contribuyentes, sin embargo este principio no le quita al legislador la facultad de crear categorías de contribuyentes afectados con impuestos distintos siempre que ellas no sean formadas para discriminar a - personas o clases.

(46) *Ibidem.*

3.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL MUNICIPIO EN 1983.

La reforma constitucional al artículo 115 llevada a cabo en el año de 1983 es de vital importancia para el desarrollo del Municipio en nuestro país, por esta razón a continuación transcribire el texto constitucional anterior a la reforma, para que se pueda apreciar cuales fueron los cambios sustanciales de la misma, y posteriormente analizaré los mismos.

El texto anterior del Artículo 115 Constitucional:

"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 electos 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 si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que haya 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.

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 residen habitualmente o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo 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 aún con el carácter de interino, profesionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

A).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

B).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.

Solo 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 de las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, no podrá ser menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegué 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 periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado 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 expida en cada una de las entidades federativas 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 los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

IV.- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, - expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en Territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica 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". [47]

Ahora pasaré a analizar los cambios sustanciales que se realizaron en el texto y que básicamente son los siguientes:

En la fracción I se añade la facultad que tienen las Legislaturas de los Estados para suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros.

En la fracción II se establece que 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.

En la fracción III se establecen los servicios públicos que los Municipios tienen a su cargo ya que los mismos 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
- 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
- I).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En su fracción IV se establece que 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; también establece que los Municipios 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 del valor de los inmuebles; así mismo establece que percibirán las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglos a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; establece por otro lado que 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.

En la fracción V se establece la facultad que tienen los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; todo lo anterior en los términos de la leyes federales y estatales relativas.

En la fracción VIII párrafo 2 establece que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

3.3.- LA VERDAD SOBRE EL MUNICIPIO.

La reforma municipal al artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983 coloca al Municipio en una situación difícil ya que lo deja su peditado a las legislaturas de los Estados quienes desconocen las necesidades reales de cada uno de los Municipios que integran las distintas entidades del país.

De esta manera y de acuerdo a lo manifestado en el punto anterior - las Legislaturas de los Estados tienen la facultad de declarar la ssuspensión y desaparición de ayuntamientos quitándole a los Municipios su facultad de decisión, en mi opinión esta facultad debería de corresponderle al pueblo que es quien a través del voto popular deposita su confianza para la elección de Ayuntamientos y es el pueblo el que debería de tener dicha facultad a través de los caminos que marca la ley y no las Legislaturas - que son controladas en su mayoría por los gobernadores de los Estados - - quienes pudieran tener algún tipo de inclinación política, social o de - cualquier índole e influir en la Legislatura Local para declarar la ssuspensión o desaparición de algún Ayuntamiento.

Por lo que respecta a la facultad que tienen los Ayuntamientos 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, etc. Se puede observar que en materia legislativa municipal se somete a bases normativas de los Estados la expedición de los bandos municipales, por lo tanto toda

su facultad reglamentaria y toda su función legislativa interna que les corresponde como primer nivel de gobierno no existe, dando lugar a que muchos gobiernos de los Estados envían ya formulados los bandos municipales a sus Ayuntamientos, sin ni siquiera tomarles en cuenta, dando como resultado una actitud de tipo centralista.

Con referencia a los servicios públicos, la fracción III enumera - cuales serán los que los Municipios tendrán a su cargo cuando cuenten con el concurso de los Estados y lo determinen las leyes, siendo que los servicios públicos, propiamente los locales, son de índole municipal, por lo que es injusta y de tipo centralista la medida de que sean las legislaturas locales las que determinen la capacidad de los Ayuntamientos para ampliar el servicio, juzgando las mismas legislaturas, la capacidad administrativa y financiera así como las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios.

La fracción IV determina el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal y da a las Legislaturas de los Estados, el control de todo lo anterior, ya que son éstas las que determinan las contribuciones, los ingresos y las tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales con arreglo a las tasas, montos y plazos que anualmente las mismas determinan, además establece que sean estas las legislaturas de los Estados las que aprueben las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y sean también las que revisen sus cuentas públicas.

Por lo expuesto en capítulos anteriores y por lo establecido en la Constitución, con esta reforma se puede observar que el Municipio carece de poder o potestad tributaria, tomando en consideración que éste no tiene un poder legislativo en estricto sentido, dado que el Ayuntamiento como órgano materialmente legislador se circunscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias y que el Estado a través de su legislatura establece por disposición Constitucional las contribuciones que el Municipio requiere para cubrir su gasto público y de que además deben de aprobar las leyes de ingresos.

Así la reforma Constitucional entrega a discreción del Gobernador y de su gobierno Estatal el reparto de las participaciones federales que corresponden a los Municipios de dicho Estado estableciendo que las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados, que obedecen en su gran mayoría las instrucciones de los Gobernadores.

Parecería que existe un avance por lo que respecta a la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria pero en este punto también existe la presencia de las Legislaturas de los Estados, al establecer estas las contribuciones y tasas adicionales con respecto a dicha percepción.

El precepto Constitucional establece que las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán -

sus cuentas públicas y dejan a los mismos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, pero esto resulta irrisorio, ya que los mismos dependen de la Ley que la Legislatura Estatal aprobó con anterioridad dejando a los Ayuntamientos una Libertad disfrazada.

Por lo que respecta a la facultad que tienen los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como vigilar y controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, están supeditados a seguir los lineamientos de las leyes federales y estatales, quitándoles a los Municipios autonomía de decisión dentro de su jurisdicción territorial, contribuyendo de esta manera a un centralismo cada vez más marcado.

En materia laboral, se establece que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados siendo que los que laboran dentro de los Municipios no pertenecen a los Estados y sus relaciones y controversias deberían decidirse dentro de la competencia municipal y no estatal.

4.1.- RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo planteado a lo largo del presente trabajo sería recomendable para el bien del Municipio como primer nivel de gobierno que se llevara a cabo por parte del Congreso de la Unión una reforma Constitucional al artículo 115 que le diera realmente autonomía a los primeros y que no los dejara supeditados a las Legislaturas de los Estados que son controladas muchas veces por los gobernadores de los mismos y que se evite contribuir con esta actitud a tener un sistema centralista en donde las decisiones del Municipio son con arreglo a las tendencias y directrices de los Estados.

Por lo anterior también se le debe dar una verdadera libertad de imposición a los mismos, respecto a su actividad hacendaria, ya que no basta el que la Constitución establezca algunas contribuciones, rendimientos o participaciones federales, si todos estos están supeditados a la intención del Gobierno Estatal.

Por lo que respecta a servicios públicos, es imperativo que al Municipio se le de una mayor libertad para determinar cuales servicios públicos puede llevar a cabo, ya que es este el único que conoce las verdaderas necesidades de sus comunidades, así como sus posibilidades administrativas y el gobierno del Estado no tiene porque pretender determinar las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, ya que debido al gran control que tienen las Legislaturas de los Estados sobre los mismos, éstos no - -

han podido desenvolverse y se encuentran en un atraso que ha provocado - que muchos de ellos sean incapaces de controlar sus contribuciones dando lugar a convenios celebrados con los Estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las mismas, provocando con esto que cada día se dependa más de los Estados.

4.2.- PROPUESTAS

Esta primer propuesta es de vital importancia para solucionar un grave problema con que se enfrena el Municipio en nuestros días.

Desde mi muy personal punto de vista y debido a mi participación como pasante de derecho dentro de un Municipio de gran fuerza e importancia en nuestro país, me pude percatar con gran tristeza para mí, que muchos de los funcionarios de primer nivel dentro de la administración municipal no tienen ni la más mínima idea de lo que están haciendo, ya que desconocen que es realmente un Municipio que es un Ayuntamiento y las funciones del mismo, así como las de ellos como miembros de la administración municipal; lo anterior se puede explicar fácilmente si se toma en cuenta, que la gran mayoría de las personas que ocupan dichos cargos fueron elegidos por puestos políticos y por pertenecer a la planilla de trabajo vencedora en las elecciones municipales, pero no por tener un verdadero conocimiento de lo que van a realizar como miembros de un Ayuntamiento; y es hasta que toman posesión de su cargo cuando empiezan a aprender sus funciones, cometiendo errores tan graves que lo único que provocan es el retraso de la administración municipal, ocasionando con esto el descontento de la ciudadanía y cuando al fin tienen un conocimiento de como y porque se deben hacer las cosas, es ya demasiado tarde porque se acerca el fin de su gestión dando lugar a una nueva planilla de trabajo, con la cual se repetirá la misma historia y como resultado el estancamiento de los Municipios.

Si realmente se desea la superación del Municipio en nuestro país, considero necesario se inicie una reestructuración desde su base que son los mismos Ayuntamientos de cada una de las distintas Entidades Federativas y no formulando Leyes o proponiendo reformas Constitucionales, sin comprender antes cual es la problemática del Municipio en la vida real, así como sus necesidades; si la gente que tiene un contacto directo con el primer nivel de gobierno, no sabe lo que está haciendo, entonces no podemos pretender que los legisladores lo sepan.

Mi propuesta es crear a nivel Municipal un Instituto o Centro de Estudios Municipales donde se pueda capacitar a las personas que pretendan ocupar un cargo de elección popular dentro de la esfera municipal y que sea requisito para obtener un cargo de estos el haber cursado las asignaturas correspondientes que el Instituto señale, tomando en cuenta que el mismo sirva también para proponer ideas, proyectos o planes de investigación para poder desarrollar el nivel Municipal al máximo.

Es de vital importancia que este organismo sea totalmente independiente del Gobierno Federal y Estatal y que sea dirigido por los Municipios interesados en su superación, pero que de ninguna manera tenga características como las del Centro Nacional de Estudios Municipales creado por decreto del Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 3 de mayo de 1984, por el que se creó este Órgano Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

De esta manera contribuiremos a un verdadero conocimiento de las necesidades y realidades del Municipio y se dará lugar a que gente preparada y conocedora, llegue a proponer o a desarrollar ideas que puedan convertirse en verdaderas reformas Constitucionales con el objeto de mejorar una realidad de nuestro país.

Por otro lado y por lo que respecta a la facultad que tienen las Legislaturas de los Estados para suspender Ayuntamientos, declarar que Es los han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros considero que, es el pueblo quien deposita su confianza en las urnas para que por medio del voto libre y secreto sea la planilla vencedora la que decida el destino del Municipio en la administración municipal y es el pueblo el que en todo caso, debe de demandar el fiel cumplimiento de esas funciones y propongo que sea este por los caminos jurídico-políticos adecuados el que decida revocar, suspender o declarar desaparecido un Ayuntamiento por medio de plebiscito, iniciativa popular, revocación popular o lo que decida o determine la ley.

4.3.- CONCLUSIONES

Con base en lo estudiado a lo largo del presente trabajo se puede observar la realidad en la que vive el Municipio Mexicano en la actualidad y la manera en que lo contempla nuestra Constitución Política, basándose en lo anterior existen las siguientes conclusiones:

1.- No existe una verdadera autonomía municipal; ya que la gran mayoría de las facultades municipales están supeditadas a las Legislaturas de los Estados por disposición Constitucional del Artículo 115.

2.- Los Municipios carecen de poder o potestad tributaria, ya que constitucionalmente se indican sus fuentes de ingresos, sin embargo éstas deben ser determinadas por las Legislaturas de los Estados, y a pesar de que en la reforma se trata de asegurar para el erario municipal la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Éstas se encuentran supeditadas a las tasas que establezcan las Legislaturas de los Estados; por esta razón los Municipios se encuentran imposibilitados para establecer sus propias contribuciones sin intervención de los Estados.

3.- En la situación en la que se encuentra actualmente el Municipio es difícil que tenga la posibilidad y los recursos para ejercer su competencia tributaria, por lo que se ve obligado a realizar convenios de colaboración con los Estados, lo que provoca que aumente su dependencia de las Entidades Federativas.

4.- Los Municipios se encuentran incapacitados para aumentar o reducir sus servicios públicos, ya que Constitucionalmente se deja a las Legislaturas de los Estados determinar las condiciones en las que se encuentran, así como su capacidad administrativa y financiera.

5.- A los Municipios se les coarta la facultad decisoria de elegir o revocar el mandato de sus municipales y se deposita esa facultad en las Legislaturas de los Estados, dejando al Municipio a merced de las decisiones Estatales.

6.- En materia legislativa Municipal se somete a bases normativas de los Estados la expedición de bandos municipales, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dejando toda su facultad reglamentaria y toda su función legislativa interna que le corresponde como nivel de gobierno que son los Municipios a merced de las Legislaturas Estatales que son en gran mayoría controladas por el Gobernador del Estado.

7.- Es de vital importancia que los principios Constitucionales de la tributación sean observados íntegramente a nivel Municipal.

8.- Con respecto a las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores, establece la reforma del artículo 115 que estos se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, siendo que los trabajadores municipales no son trabajadores Estatales, sería bueno que no se dejara todo en manos de los Estados, porque hasta sus relaciones laborales controlan.

9.- El Municipio Libre es uno de los tres niveles de gobierno con ejercicio de poder público; la Federación, los Estados y los Municipios son órbitas de competencia diferentes y son cada una autónoma de la otra, aunque coordinadas entre sí, y por lo tanto no puede operar en ellas una relación de descentralización. De esta manera en México fuera de la descentralización administrativa, políticamente no debe operar el principio de la descentralización municipal, sino el de la autonomía Municipal.

10.- Mientras no se presente una verdadera reforma Constitucional que de libertad al Municipio y que le de su lugar como nivel de gobierno, este seguirá sufriendo un estancamiento inevitable debido al control exagerado que tienen las Legislaturas Estatales controladas en su mayoría por los Gobernadores de los Estados.

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

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1814, 1824, 1836, -
1843, 1857, 1917, 1982, 1990.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO 1990.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de
la UNAM A-CH I-0

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA TOMO XIV HIJO-IMPE

ENCICLOPEDIA SALVAT DICCIONARIO TOMO 9 MEER-ORDI

MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS TOMO III "Julio Zárate"

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo,
9 Edición, México. Porrúa, S.A. 1990.

BIELSA, Rafael.- "Principios de Derecho Administrativo", Depalma, Buenos
Aires, 1953.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano", 7 Edición,
México, Porrúa, S.A. 1989.

DE LA GARZA, Sergio Francisco.- "Derecho Financiero Mexicano", 15 Edi-
ción, México, Porrúa, S.A. 1988.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- "Principios de Derecho Tributario"
2 Edición, México, PAC, 1986
"Elementos de Derecho Administrativo", -
1 Edición, México, Limusa 1986.

- FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo", 28 Edición, México, Porrúa -
1989.
- GIULTIANI FONROUGE, Carlos.- "Derecho Financiero", Depalma, Buenos Aires
1970.
- GONZALEZ URIBE, Héctor.- "Teoría Política", 2 Edición, México, Porrúa,
1977.
- KELSEN, Hans.- "Teoría General del Derecho y del Estado", México, I.U.
1949.
- NAVA OTERO, Guadalupe.- "Cabildos de la Nueva España en 1808", Sepseten-
tas, México.
- OCHOA CAMPOS, Moisés.- "La Reforma Municipal", 4 Edición, México, -
Porrúa, 1985.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita.- "Derecho Municipal", 1 Edición, México
Porrúa, 1990.
- RUIZ RASSTIEU VALDEZ, Diego.- "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", -
Porrúa, México. 1991
- SERRA ROJAS, Andrés.- "Derecho Administrativo" Porrúa, México, 1983.
- VEDEL, Georges.- "Derecho Administrativo", Editorial Aguilar, Madrid -
1980.
- ZARATE, Julio.- "Compendio de Historia General de México", Nueva Editio-
rial Paris, Imprenta de la Vda. de Ch.
Bourel, 1989.