

301809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

16

2ej-

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL MUNICIPIO.
SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA Y LA
ADMINISTRACION DE SU HACIENDA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. NATIVIDAD CALDERON SALGADO

PRIMERA REVISION
LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA

SEGUNDA REVISION
LIC. EMILIO ESQUINCA VELAZCO

MEXICO, D. F.

VALLE DE MEXICO
FALLA DEL ORIGEN

1992



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.

INDICE

INTRODUCCION.	1
---------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- EL MEXICO PRECOLOMBINO.	13.
2.- LA EPOCA COLONIAL	17
3.- CONSTITUCION DE 1857	24
4.- CONSTITUCION DE 1917	30

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON RESPECTO A LA FACULTAD TRIBUTARIA.

1.- LA SOBERANIA TRIBUTARIA.	37
A) DEL GOBIERNO FEDERAL	41
B) DEL GOBIERNO ESTATAL	44
C) DEL GOBIERNO MUNICIPAL	48
2.- LA FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	60

CAPITULO TERCERO.

LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.

1.- LA HACIENDA MUNICIPAL.	65
A) PRINCIPIOS HACENDARIOS CONSIGNADOS EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV CONSTITUCIONAL	66
B) EL PRESUPUESTO MUNICIPAL	78
C) LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.	86

CAPITULO CUARTO

COMENTARIOS SOBRE LA LIBERTAD CONTRIBUTIVA Y HACENDARIA MUNICIPAL.

1.- LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO EN LA APROBACION DE LA FRACCION II DEL AR TICULO 115 CONSTITUCIONAL.	90
2.- REALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA IMPLANTACION CONTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.	112
CONCLUSIONES	114
PROPUESTA	117
BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUCCION .

Las contribuciones son un elemento muy importante en la vida económica de los países. Por lo cual considero que nuestro país no puede quedar fuera de esa realidad, y aún más trascendente es el hablar de la real facultad contributiva del municipio, teniendo como premisa constitucional que es el núcleo fundamental de nuestra organización política y federal.

Sin embargo para desgracia nuestra, son muy pocas las personas que tienen el conocimiento de lo que es la realidad financiera municipal, razón por la cual me decidí a desarrollar tan interesante tema.

Al optar por esta materia, considero que la comprensión y manejo de estos conceptos con todos los elementos que lo forman, son la base fundamental del conocimiento del presente tema.

Asimismo, al saber porqué está tan limitada nuestra materia municipal, ya que al ser el punto fundamental en nuestra organización, es increíble también ver la poca libertad que tiene en su ámbito financiero sobre todo en materia fiscal.

Tratándose de ver con esta tesis que la autonomía económica y política de los municipios, dependen fundamentalmente de la ampliación de su ámbito y de la autonomía real,

que con el apoyo de las autoridades correspondientes, se va a dar un municipio más capáz y fuerte, lo que traerá como consecuencia un mejor fortalecimiento para el Estado y por lo mismo para la federación.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS.

- 1.- EL MEXICO PRECOLOMBINO.
- 2.- LA EPOCA COLONIAL.
- 3.- CONSTITUCION DE 1857
- 4.- CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Se han expresado muchas opiniones acerca del municipio, ya que éste para alcanzar su forma actual tuvo que pasar por una serie de etapas evolutivas.

De las diversas teorías que se han expresado acerca del origen del municipio, podemos señalar dos tendencias dominantes al respecto. "La teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Según Vareilles Sommieres, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo ó en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas, de naturaleza similar. El municipio, pues nace espontáneamente; no lo crea el estado sino solamente reconocido en su existencia. Esta teoría se aprecia en Alexis de Tocque-Ville (La democracia en América y Adolfo Posada)

(El régimen municipal de la ciudad moderna)". (1).

Es decir el municipio es consecuencia de la realidad socio-política del fenómeno social natural, ésto es, que el hombre nómada imposibilitado para satisfacer sus necesidades por sí solo, se vió obligado a unirse con otros, en virtud de que el hombre es un Zoopoliticón como dijera el gran filósofo Aristóteles; o sea un animal político que generalmente necesita de los demás para poder evolucionar y lograr cubrir sus necesidades.

Según esta corriente el municipio llega a ser el resultado lógico del fenómeno natural de la agrupación de los hombres, que unidos en su vida, religión y costumbres, se vieron precisados a organizarse respetando el derecho de los demás para lo cual tuvieron que darse sus leyes.

En cambio la corriente legalista afirma que el municipio

(1) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México 1975, pág. 121.

es una entidad territorial creada por la Ley. Es Decir, que el municipio solamente puede existir si se tiene un orden jurídico normativo que establezca la creación, forma y condiciones del mismo, regulándolo de acuerdo a las necesidades políticas existentes. José Boza Moreno dice: "La creación de intereses comunes de cierta importancia, es la que da a los pueblos capacidad para ser municipios. Entonces es cuando demandan al estado la creación de un poder que se encargue de su gestión". (2)

Es evidente por lo tanto que para que una organización comunal tenga el carácter de un municipio, ésta debe llenar los requisitos que señala la Ley. Pero indudablemente es la creación de intereses comunes de cierta importancia lo que da a los pueblos capacidad para ser municipios.

Desde este punto de vista, todo municipio, como todo estado debe de contar con una población, un territorio y una auto-

(2) Boza Moreno, José.- Derecho Municipal en el doble orden doctrinal y legal.

ridad común a todos sus habitantes; ahora bien, de estos tres elementos el que mejor define al municipio es el de la población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes y de esta aglomeración surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes; que constituye la materia de un régimen local o municipal.

Respecto a la subordinación legal que el municipio debe tener para con el estado, Kelsen lo expresa de la siguiente manera: "Si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al estado, es que el estado hubiera coincidido con el municipio, es decir el municipio hubiera sido estado". Por tal motivo a las ciudades-estados que florecieron en la Grecia Clásica, no se les puede denominar municipios aunque éstos tengan elementos municipales.

Siguiendo este mismo criterio Ignacio Burgoa expresa: "Por consiguiente, el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.

Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el orden jurídico no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el municipio. Por tanto no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, "Municipios Naturales", ya que el municipio entraña una unidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos ó naturales por sí mismos, es decir sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezca. Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio". (3)

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, México 1973, págs. 967, 968. Edit. Porrúa.

Es indudable que el municipio tuvo sus orígenes en el derecho Romano y que no pocos autores lo definen como una ciudad sometida a Roma, o bien como ciudadanos que paulatinamente fueron agregándose a Roma durante la República, tomando como base su población y soberanía; es decir, el municipio parece haber nacido como consecuencia lógica de la expansión de Roma.

Las ciudades conquistadas por legiones se incorporaban a su territorio, sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipio de minus (carga). Posteriormente Roma reconoció cierta autonomía a esas ciudades.

Es así como el tratadista español Adolfo Posada comenta que: "El período culminante y decisivo en el proceso del municipio como una comunidad de vida-ciudad y como régimen político administrativo de ésta, se manifiesta en la expansión del Imperio Romano". (4)

(4) Rendón Huerta, Teresita.- Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México 1985, pág. 51.

Para Acosta Romero el municipio se caracterizaba: "1.- Por la calidad de ciudadanos romanos, reconocida a los habitantes del mismo; 2.- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo con ello el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia. El gobierno municipal se ejercía por los comicios, los senados y los magistrados propios, a condición de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático otras.

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad, a diferencia de la campiña que carecía de él". (5).

Concretizando el concepto de municipio, Adolfo Posada lo

(5) Acosta Romero, Miguel.- Opus. cit. pág. 122.

define como "Núcleo Social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad". Como es de verse este autor considera que el municipio es el resultado lógico de las agrupaciones políticas naturales o sea que según su definición se constituye como una realidad social surgida de la unión natural de vecindad entre los hombres.

Siguiendo esta misma corriente el tratadista Moisés Ochoa Campos dice al respecto: "El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y su consecuencia, atiende sus fines propios como institución y a sus componentes como asociación de éstos". (6).

Este autor habla de la institucionalización de las relacio-

(6) Ochoa Campos, Moisés.- Idem. pág. 29

nes sociales naturales como inmediata unidad de socio-política funcional. Cierto es que la sociedad es consecuencia de las agrupaciones políticas, naturales, pero no así el municipio sea consecuencia inmediata de ésta, porque la agrupación social es un factor que ayuda a configurar el municipio y sólo viene a ser un elemento del mismo.

Ahora bien, hemos visto que son dos las corrientes que tratan de definir al municipio, una la naturalista y otra la legalista. Nosotros nos inclinamos por esta última corriente que afirma que, el municipio tiene una estructura jurídico-política y para que exista el municipio necesariamente debe tener un territorio determinado sobre el cual ejerza su jurisdicción, una población a quien se dirigen los servicios públicos y un gobierno a través del cual se administrará y se cumplirá con los servicios públicos que tiene encomendados, mediante un orden legal establecido, surgido del estado mismo. Por lo que ninguna agrupación social carente de los elementos mencionados puede ser municipio y sin dejar de tener en cuenta que el municipio, siempre estará sometido o dependerá de otro órgano superior que es el estado.

Por la importancia que el municipio tiene en la estructura político-administrativa de nuestro país, podríamos decir que es la célula que va a dar vida jurídica, política y administrativa a los estados y es, a través de éste como el estado cumple con los servicios por lo que, políticamente hablando, es tan importante el municipio que fué causa de serios y acalorados debates en el Constituyente de Querétaro; y que finalmente vino a estructurar el Artículo 115 Constitucional, que consagra al "Municipio Libre" como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa.

1.- EL MEXICO PRECOLOMBINO.

En lo que respecta en México, durante la época precolonial, lo más cercano al municipio que conocemos actualmente dentro de la organización Azteca fué: "El Calpulli misma que era la célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México Prehispánico. En dichas entidades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse su sustento. (7) Entre

(7) Centro Nacional de Estudios Municipales, El Desafío Municipal, Secretaría de Gobernación, México 1985, pag. 159

las características fundamentales del Calpulli destacaba la autosuficiencia, gracias a que sus miembros eran capaces de procurarse los bienes necesarios para su propia subsistencia. Desde la habitación hasta el vestido, el Calpulli procuraba el bienestar de sus integrantes. Mientras que en el plano político-administrativo destacaba la figura del Tlatoani, quien en su calidad de jefe de la tribu tenía la responsabilidad por la misma; al mismo tiempo los Tlatoanis "estaban obligados a prestar servicios de trabajo tales como el cultivo de otras tierras (cuya producción se dedicaba al sostenimiento del soberano, del templo, de los empleados del palacio, de los jueces y de la guerra) y la construcción de obras públicas".

Y en tanto que el Calpulli tributaba por una parte a su propio Tlatoani, por la otra hacía lo mismo con el Imperio Azteca; sin embargo, ello no le restaba su particular autonomía en calidad de unidad desconcentrada que podía reproducirse a sí misma. En efecto, el "Estado Azteca" solo se interesaba por la apropiación del producto y trabajo del indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En lo que respecta a su organización política, el Calpulli poseía un gobierno propio que estaba constituido por un consejo de jefes, integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Entre ellos había quien se encargaba tanto de la administración de su localidad, como quien tenía bajo su responsabilidad la distribución del trabajo, de la justicia del cultivo a sus dioses y antepasados e incluso la cuestión de la guerra. Particularmente importantes fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la reproducción del Calpulli, pues los primeros transmitían los valores religiosos presentes en todas las actividades de los indígenas y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica y a una acumulación de conocimientos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservaban la salud de los miembros de la comunidad.

Entre los funcionarios que existían y que eran electos por el Consejo de Ancianos estaban:

a) El Teachcauh o Pariente Mayor, era electo de por vida y era el más honrado, sabio y hábil, en él recaían la administración de:

El régimen comunal agrario;

El producto de sus tierras;

El trabajo de los miembros del Calpulli;

Cuidaba de la conservación del orden;

De que se impartiese justicia;

Del culto a sus dioses y antepasados; (8)

- b) El Tecuhtli, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura era el delegado del poder central para las cuestiones militares y tributarias y debía:

Cuidar del adiestramiento de los jóvenes;

Capitanear a sus tropas en las batallas;

El honor de llevar en las acciones de guerra: "La Sagrada insignia del linaje". (9)

Existiendo funcionarios de menor jerarquía, que tenían a su cargo diversas funciones del gobierno del Calpulli, como eran:

- Los Tequitlatos, encargados de controlar directamente los trabajos agrícolas comunales.
- Los Calpizquez, recaudadores del tributo.
- Los Tlayacanques, cuadrilleros.

(8) Arnáiz Anigo, Aurora.- Antecedentes del Municipio Libre Mexicano, de la Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, pag. 249.

(9) Arnáiz Anigo, Aurora.- Ídem pag. 249.

- Los Centectlapixques, vigilantes del honor familiar (10)

De lo anterior, podemos afirmar que existe la convicción generalizada de los estudiosos de la materia, que han llegado a la conclusión de que el Calpulli (linaje antiguo), equivale al municipio entre nuestros pueblos indígenas y su origen es de tipo agrario, consecuentemente con el grado de evolución socio-económico de nuestras tribus nativas, inclusive se ha afirmado que el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización de los pueblos autóctonos de México, antes de la conquista. (11)

Esta organización desaparece con la llegada de los españoles a México, dando inicio a la época colonial.

2.- LA EPOCA COLONIAL.

En lo que respecta al territorio del continente, es en

(10) Arnalz Amigo, Aurora.- Opus. cit. pág. 249

(11) Cfr. Moya Palencia, Mirio.- Tribus Constitucionales. Edit. UNAM México 1985, pag. 38.

1509 cuando Diego de Nicuesa funda el Puerto de Gracias a Dios en la Gobernación de Castilla del Oro -hoy Panamá- y un año después, en la misma región, Vasco Núñez de Balboa fundó la Ciudad de Santa María la Antigua del Darién, "Primera población permanente sobre el continente americano".

A partir de la misma, la expansión colonialista que ya había tomado casi todo el Caribe, se va extendiendo por todo el continente y diez años después habría de implantar en México las raíces del nuevo imperio. "Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo, formándose en México a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519". (12)

Más tarde, en agosto de 1521 Cortés fundó el primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán, mientras se arrasaba la antigua y gran tenochtitlán y seguido al igual que lo hizo al fundar Villa Rica de la Veracruz, también lo repitió en este caso, primero instaló el ayuntamiento para el efecto de legalizar los actos de su gobierno y posteriormente la ciudad, misma que más tarde es trasladada al mismo

(12) Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México 1985, pág. 93.

sitio que ocupara la antigua Tenochtitlán.

De esta manera, los primeros municipios coloniales surgieron no como una organización política, producto de exigencias locales, sino como instrumentos jurídico político de denominación como título legalizador de los conquistadores. (13)

Ahora bien, en la llamada Nueva España, el municipio tiene funciones judiciales, administrativas y legislativas, como caso típico podemos citar el de la Ciudad de México cuyo ayuntamiento estuvo conformado por los siguientes funcionarios: El Alcalde Mayor, un Mayordomo, un Escribano, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles, tal planilla era semejante a la que tenían todos los ayuntamientos de la Nueva España. "Durante la Colonia, indica el estudio mencionado sobre el municipio mexicano, los municipios sufrieron algunos cambios. Al principio estaban formados por cabildos cuyos miembros eran electos por el pueblo, luego este sistema democrático fué sustituido por el cacicazgo, de tal manera que por muchos años los cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias, donde los cargos se heredaban a hijos, el

(13) Ochoa Campos, Moisés.- Opus. cit. págs. 97, 98.

cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda, o se obtenía por concesión del Rey". (14)

Los requisitos para ser regidor eran entre otros: residir en el mismo lugar, ser de raza blanca, mayor de 18 años, y tener un origen aristócrata.

- 1.- Miembros de la Real Junta Municipal. Tenían en encargo la administración del erario municipal.
- 2.- El Escribano. Era el antecesor del actual notario; estaba encargado de asentar en un libro especial todos los acuerdos y decisiones del cabildo; además autorizaba las copias de las actas y documentos que solicitaban los jueces y delegados.
- 3.- Regidores Honorarios. Su función principal era la supervisar a los regidores que habían obtenido la carga a través de la compra; uno de los principales requisitos para asumir tal cargo era el de no tener parentesco alguno con aquellos a quienes tendrían que vigilar.
- 4.- Cargos de los Cabildos. Los principales cargos de

los cabildos de la Nueva España eran los siguientes:

- a) **Alferez Real:** Tenía entre otras actividades, la de proponer a los seis candidatos para la elección de Regidor Honorario, así como suplir a los alcaldes.

- b) **Alguacil Mayor:** Sus funciones eran vigilar la paz pública y mantener las cárceles.

- c) **Depositario General:** Administraba el municipio. Tal cargo desapareció en 1799.

- d) **Contador Mayor de Menores:** Se encargaba de buscar solución a los problemas de la herencia.

- e) **Procurador General:** Supervisaba el manejo de los recursos económicos.

- f) **Procurador Mayor de Pobres:** Defendía a las personas acusadas de haber cometido algún delito; agilizaba los procesos y vigilaba que los detenidos recibieran un trato humanitario.

- g) **Obrero Mayor:** Se encargaba de la realización de las obras públicas.

- h) Juez de Carros: Su función consistía en la recolección de la basura, especialmente en los carros recolectores.
- i) Diputado de Fiestas: Tenía la responsabilidad de la organización de las fiestas cívicas o religiosas.
- j) Juez del Colliseo: Le correspondía el mantenimiento del teatro municipal. (15)

Ahora bien, por lo antes expuesto, concluimos que es el Municipio Colonial la institución donde encontramos los embriones de la Democracia Mexicana, y, al respecto señala Tena Ramírez "Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro". (16) Y esto lo podemos constatar, al recordar que los conquistadores traían acerca del municipio las ideas dominantes en España, por lo que, en aquella época trataron de adoptar para la colonia, fórmulas democráticas e introduciendo también, cargos semejantes a los del municipio castellano antes de la derrota de los comuneros de Villalar, en abril de 1521. Pero que por desgracia, al consolidarse la monarquía absoluta, está dejó sentir sus efectos en la colonia,

(15) Centro Nacional de Estudios Municipales, Opus. cit. pags. 106, 107.

(16) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano 9a. Edición. Edit. Porrúa, México 1977

en 1523, penetrando desde entonces una ya incontenible corriente centralizadora, por lo que a partir de ese año, el municipio colonial mexicano dejó de funcionar, como una entidad política con fisonomía propia, pese a la vigorosa resistencia de las comunidades.

Es decir, el municipio dejó de ser una institución esencialmente democrática al servicio de los intereses de la comunidad local para convertirse, lo más de las veces en un instrumento de las autoridades centrales, ya fuera el Virrey o la Audiencia o en ocasiones la misma corona. Por lo que nos parece por tanto, muy acertado el juicio de Miguel Macedo al decir que: "El municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después". (17)

Es conveniente señalar que los cabildos durante la colonia sustentaban básicamente su economía mediante dos tipos de ingresos: los provenientes de Rentas y los Impuestos.

(17) Tena Ramírez, Felipe.- Idem. pág. 154.

Los arbitrios o impuestos se recaudaban sobre víveres determinados que se introducían a la ciudad y las rentas que provenían del alquiler de los bienes comunales y otros bienes o derechos de la comunidad.

En general, la situación económica municipal durante la colonia era la suficiente para cumplir con los fines que tenían encomendados los ayuntamientos, tales como el de la administración de las ciudades entre otros. (18)

3.- CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de Cádiz originó cambios muy notables en el marco del sistema colonial "...y lo que es más importante, esta Constitución sentó las bases para algunas de las características del municipio mexicano. Así en el Artículo 309 se dice que: para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el jefe político donde lo hubiere y, en su defecto por el alcalde o el primer nombrado de éstos, si hubiere dos". (19)

(18) Muñoz, Virgilio.- Ruiz Massieu, Mario.- Elementos jurídico-histórico del Municipio en México, Edit. UNAM 1979, pág. 40

(19) Centro Nacional de Estudios Municipales, Cpus. cit. pág. 180.

A la caída de la República Federal y ante la instauración de un Régimen Central, el gobierno del General Santa Anna promulga, como Carta Fundamental, las llamadas "Siete Leyes Constitucionales", Norma Suprema de Gobierno. Curiosamente, la Constitución Centralista fué la primera en la historia constitucional del México independiente, que reglamenta formalmente la vida municipal del país.

En la Sexta Ley, titulada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", considerada por algunos estudiosos como la más completa del siglo XIX, recogía en varios de sus artículos las cuestiones concernientes a los ayuntamientos. Entre otras cosas, disponía que ".....Las autoridades del municipio deberfan ser de elección popular y que los ayuntamientos tenfan derecho a coleccionar e invertir sus rentas e impuestos, sin embargo, esta libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa pues los ayuntamientos dependfan del poder político de los Prefectos y Subprefectos". (20)

Los acontecimientos políticos y el afán del gobernante

por hacer gala del ejercicio del poder de la manera más absoluta, lo llevaron a instaurar una Junta Nacional Legislativa que, nombrada por el General Santa Anna, en 1843, procedió a expedir una nueva constitución centralista que se denominó "Bases de Organización Política de la República Mexicana", la cual establecía el despotismo constitucional sobre los hombros del mismo Santa Anna. "Esta carta se ocupó de la organización territorial, estableciendo que la República quedaría dividida en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó supeditado a los gobernadores y asambleas departamentales, quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento, expedían sus ordenanzas, reglamentaban los servicios públicos y fijaban los arbitrios y gastos anuales. (21)

La Constitución Política Mexicana que la nación conoce el 5 de febrero de 1857, desafortunadamente deja fuera del municipio "a excepción de que en el artículo 72 se daba facultad al Congreso para el arreglo interior del distrito y de los territorios, teniendo como base el que

(21) Centro Nacional de Estudios Municipales, Opus. cit., págs. 179 - 180.

los ciudadanos eligieron popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Sin embargo, la discusión del asunto no pasó inadvertida, pues durante la discusión de la Carta, "El Diputado José María Castillo presentó al Congreso la Propuesta de llevar a nivel constitucional el principio de que los municipios se gobiernen autónomamente, pero su proyecto fué rechazado y la Constitución de 1857 abandonó nuevamente la vida municipal". (22)

De tal manera las circunstancias pusieron al municipio en manos de los gobernadores al mismo tiempo que lo sujetaban a las leyes emanadas por las legislaturas locales, y desde luego, supeditaba a éstos al capricho y voluntad de los jefes de la política, quienes eran personas de confianza del mandatario estatal, lo que venía a darle a los mismos, una total influencia en los ayuntamientos.

Durante el gobierno de Díaz los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, mismas que se denominaron partidos, distritos, prefecturas; "Sobre

(22) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Desafío Municipal, Opus. cit. pág. 183.

esta base, en 1883 se inició la campaña del Gobierno Porfirista para suprimir las alcabalas en las que tenían participación los municipios, sea en forma de impuestos, decretos o de adicionales. En 1866 se reformó la Constitución Política para consolidar la extinción de las alcabalas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de mercancías en la circulación interior". (23)

Hacia 1897 la dictadura decretó la "Ley General de Ingresos de las municipalidades de la República Mexicana", en la cual se estipulaba que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, así como de los impuestos asignados por los municipios, de los impuestos federales y también de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

La comisión designada por el Congreso Constituyente de (1856-1857) encabezada por Don Ponciano Arriaga estableció como obligación del Mexicano: "Contribuir a los gastos públicos, de la federación, así como de los estados y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitati-

(23) Centro Nacional de Estudios Municipales, Idem. pág. 113.

va en que dispongan las leyes".

Siendo este Texto unánimemente aprobado por los Diputados que concurrieron a la sesión en que se dió lectura (26 de marzo de 1856), convirtiéndose en la fracción II del artículo 31 de la Constitución de 1857. (24)

Para resumir la situación de los municipios durante el prolongado régimen de Díaz, citemos dos artículos de una Ley sobre el tema, que aunque promulgada a finales del régimen, recogía el sentimiento que el gobierno dispensaba a las municipalidades. "Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades". "Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al Gobernador del Estado". (25)

Tales funcionarios solamente vinieron a exacerbar más los ánimos y el rechazo de la población a la dictadura, puesto que hasta en los mismos municipios llegó el despotismo y la represión, lo que vino a sumarse a las ya acumuladas

(24) Burgoa Orihuela, Ignacio.- Opus. cit. pág. 126.

(25) Centro Nacional de Estudios Municipales, Idem. pág. 144.

razones que llevaron a la revolución que sacudió a la dictadura y forjó los cimientos del México de hoy, por lo que podemos concluir que en el régimen de Porfirio Díaz, la sofocación del más leve suspiro de autonomía municipal, fué uno de los caracteres distintivos de su gestión política y gubernativo. (26)

4.- CONSTITUCION DE 1917.

Todos los programas de la oposición, esbozados como alternativas de gobierno contra el régimen porfirista realizaban la autonomía municipal y señalaban con dedo acusador el total desprecio que por ésta había mostrado el gobierno. La libertad municipal, y con ella la desaparición de las jefaturas políticas, se convirtió en uno de los más importantes postulados revolucionarios. Para 1906, el Partido Liberal Mexicano se refería en su programa a la necesaria supresión de los jefes políticos, a quienes calificaba como protagonistas de un papel funesto para el país. En el mismo sentido se manifestó Emiliano Zapata, a través de la Ley General sobre Libertades Municipales promulgada en el Estado de Morelos en 1916. Mediante 22 artículos reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad

(26) Muñoz, Virgilio.- Ruiz Massieu, Mario.- Opus. cit. pág. 68.

municipal, pues ésta es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

Por su parte, el programa de los hermanos Flores Magón, que se difundía por todo el país y que recogía con toda razón el malestar generalizado de los mexicanos contra las tres décadas de opresión, entre sus diversos temas hacía alusión a la cuestión municipal, y señalaba: Artículo 45. Supresión de los Jefes Políticos; Artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal. (27).

El Plan Político Social o Plan de Ayala de Emiliano Zapata de 1911, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, fué firmado en la Sierra de Guerrero el 18 de marzo de 1911, en apoyo del Movimiento Maderista y postulaba en su punto

(27) El Municipio Mexicano, Idem. pág. 115.

VI, "La reorganización de las municipalidades suprimidas".

El "Pacto de Empacadora" o "Plan Orozquista", de 25 de marzo de 1912, firmado en Chihuahua, contiene dos puntos concretos sobre el régimen municipal:

28.- "La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos".

29.- "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales". (28)

Toda vez que la nación vive los difíciles momentos de la llamada Decena Trágica, y nuevamente el país se divide en fracciones que pretenden tomar el poder, bien sea en nombre de la institucionalidad o bien en nombre de la misma revolución, el tema del municipio continúa en la escena política y constituye parte importante de los postulados de la lucha política.

Estando en Veracruz, el Jefe del Ejército Constitucionalis-

(28) Ochoa Campos, Moisés.- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México 1979, pág. 22.

ta, Don Venustiano Carranza, aborda el tema y en uno de los principales antecedentes a lo que serfa el Artículo 115 de la Constitución de Querétaro, el 26 de diciembre de 1914 publica el siguiente decreto: Artículo Unico. Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

Respecto al municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente: "...El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores."(29)

(29) El Municipio Mexicano, Idem. pág. 116.

El proyecto de Carranza solo establecía que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos, de elección directa y sin que hubiere autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

El problema que se plantearon y trataron de resolver los constituyentes fué el de la forma de garantizar la autonomía económica de los municipios. Sin embargo, después de largos debates, fué aprobada a causa del cansancio, la fracción II del artículo 115 en los términos propuestos por el Diputado Ugarte. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades". De este modo, como apunta Tena Ramírez, "La autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales". (30)

En el texto del Artículo 115 Constitucional aprobado por el Constituyente de Querétaro, aparte de la alusión a la

(30) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional, Opus. cit. pág. 156.

hacienda municipal contenida en la citada fracción II, se reconoce personalidad jurídica al municipio (fracción III), se encarga su administración a un ayuntamiento de elección popular directa y se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. (Fracción I)

finalmente y en virtud de la importancia que tiene para nuestro estudio el Artículo 115 Constitucional y especialmente la Fracción II del Constituyente de Querétaro, nos ocuparemos de analizarlos detenidamente en el siguiente capítulo.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
CON RESPECTO A LA FACULTAD TRIBUTARIA.

1.- LA SOBERANIA TRIBUTARIA

A.- DEL GOBIERNO FEDERAL

B.- DEL GOBIERNO ESTATAL

C.- DEL GOBIERNO MUNICIPAL

2.- LA FRACCION II DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL.

CAPITULO SEGUNDO

1.- LA SOBERANIA TRIBUTARIA.

Para la conceptualización jurídica se debe entender inicialmente como 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". (31)

Según este concepto tanto la Federación, como el estado y los municipios pueden obligar a contribuir a los particulares en general, pero al hablar de la palabra Contribución, es conveniente analizar el origen etimológico así: la palabra "Contribución" proviene del griego "Cuntribuere" que se deriva de la conjunción formada por las palabras "Cun: Con y Tribuere: dar" (32), o sea el verbo "contribuir" significa dar con otro o ayudar concurriendo con otros al logro de un fin.

En tal virtud, la contribución se puede definir diciendo

(31) De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano, México 1979, pág. 195.- Editorial Porrúa.

(32) Opus. cit. pág. 6.

que es "la cuota o cantidad que se paga para un fin, principalmente las cargas que nos impone el estado."

Esta obligación de "Contribuir" será siempre por parte del estado en su forma tripartita y con un fin u objetivo que es la de cubrir los gastos públicos como lo señala el artículo 31 - IV de la Constitución, que establece:

"Artículo 31".- Es obligación de los mexicanos:

.....
IV.- "Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (33)

Pero cada uno cobrará las contribuciones respectivas y que permitan solventar sus gastos para el mantenimiento de un órgano público en general.

De acuerdo con el sistema federal, que es en el que se organiza nuestra estructura política fundamentalmente, en el Artículo 40 Constitucional establece:

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. 1991.

Artículo 40.- "Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Los gobiernos federales y estatales tienen independencia uno del otro dentro de su ámbito propio, lo que se manifiesta también en el poder impositivo de cada uno, esto es que tal independencia significa la facultad de allegarse recursos por sí mismos, recursos entre los cuales se encuentran los derivados del establecimiento de impuestos, derechos y aportaciones de seguridad social fundamentalmente.

Tenemos entonces que el sistema nacional impositivo se integra con tres ámbitos distintos, el federal, el local y el municipal.

El federal se fundamenta constitucionalmente en los Artículos 31 fracción IV y 73 fracciones VII, X y XXIX, el local en los Artículos 31 fracción IV y Artículo 124, con sus respectivas limitaciones como son los Artículos 117 y 118 de la misma; y el municipal en los Artículos 31

fracción IV y 115 fracciones II y IV principalmente.

De acuerdo con la tradicional interpretación de las fracciones VII, X Y XXIX del Artículo 73 en relación con el Artículo 124, se tiene como resultado una muy amplia concurrencia impositiva entre el Fisco Federal y los Fiscos Locales, sin tomarse en cuenta el poder municipal.

Tal interpretación señala que la fracción VII del 73 otorga facultades ilimitadas a la federación en materia impositiva y que las fracciones X y XXIX del mismo Artículo dispone las fuentes exclusivas de tributación, dada la existencia del Artículo 124.

La citada concurrencia ha llevado al problema de la doble y hasta múltiple imposición sobre una misma fuente económica, lo que origina una carga excesiva para el contribuyente, lo cual trae como consecuencia que el contribuyente tenga que abandonar la actividad así gravada y con éso el consiguiente empobrecimiento de los recursos para el fisco, que repercute especialmente en perjuicio de las entidades federativas y como consecuencia grave en la capacidad contributiva municipal.

A.- DEL GOBIERNO FEDERAL.

La federación va a tener plena potestad jurídica tributaria, ésto se ve en sus propio fundamentos constitucionales que establecen:

Artículo 31.- Es obligación de los mexicanos:

IV.- Idem. pág. 38.....

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII.- "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".....

X.- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear".....

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1.- Sobre el comercio exterior.

2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27 (recursos naturales, aguas y mares territoriales).

- 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4.- Sobre servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- 5.- Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos del petróleo.
 - d) Cerillos y Fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

En esta fracción se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la federación, pero sin que ésto signifique que está impedida de gravar otras fuentes, en cuato sea necesario para cubrir sus gastos públicos. "En los términos de la fracción VII del mismo Artículo 73; o sea que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la federación puede concurrir con los estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos

suficientes para cubrirlos". (34)

Esto se ve más claro con lo que dice Flores Zavala (35), al hablar de que lo establecido en la fracción XXIX no limita a la federación, pues la fracción VII del Artículo 73, faculta al congreso claramente para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, o sea que la reforma a la fracción XXIX del Artículo 73 sólo significa que esos gravámenes son exclusivos del poder federal y que no puede admitirse la concurrencia de los estados.

Pero de ninguna manera se pretendió que esos impuestos fueran los únicos que la federación pudiera establecer, ya que sólo representan una mínima parte de los renglones de tributación que anualmente enumera la Ley de Ingresos de la Federación.

Veremos también que el propio artículo 73 en su fracción

- (34) Mergain Manatou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, México 1969, pág. 242, Editorial Porrúa.
- (35) Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, México 1979, pág. 353, Editorial Porrúa.

X otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, etc.

El Maestro Flores Zavala (36), dice que exclusivamente la federación gravará estas fuentes, y será porque los impuestos solo deben de establecerse por medio de leyes y únicamente la federación puede legislar sobre esta materia, sólo la federación puede expedir Leyes de Impuestos que a ellas se refieren, ya que si los estados pretendieran gravar esas fuentes, tendrían que legislar sobre esas materias y se violaría el precepto constitucional.

B.- DEL GOBIERNO ESTATAL.

Al igual que la Federación, los estados van a tener plena potestad jurídica tributaria. Su fundamento constitucional se encuentra en los Artículos:

"Artículo 31.- Es obligación de los Mexicanos:

IV.- Idem. pág. 38.....

(36) Flores Zavala, Ernesto.- Opus. cit. pág. 354.

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

Es decir, que los congresos locales de los estados podrán legislar en materia de contribuciones según lo establecido en el Artículo 124, excepto lo que establece el Artículo 117 fracciones IV, V, VI, VII y IX de la Constitución, que dice:

"Artículo 117.- Los Estados no pueden en ningún caso.....

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

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

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

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requi-

sitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

La Constitución también limita y permite a los estados legislar en determinada materia, pero siempre y cuando exista el consentimiento del Congreso de la Unión. Al respecto el Artículo 118 de la Constitución expresa:

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

1.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.....

Si se analiza objetivamente nos daremos cuenta que el poder local o estatal está también realmente limitado, al ver la amplitud de las fracciones del Artículo 73 Constitucional, y más en relación a la limitación que todavía le marcan o imponen a los Estados con los Artículos 116 y 117 constitucionales, que no se puede meter en esa

materia o que si lo quiere hacer no puede ser a su voluntad legislativa, sino que queda a la voluntad federal por medio de su Congreso de la Unión.

Con esto podemos comprender que los estados a la hora de legislar, para lograr cubrir su presupuesto se tiene que valer de los pocos recursos que le quedan y que lógicamente afecta en forma totalmente directa al Poder Municipal, el cual no puede defenderse realmente de ninguna manera en virtud de no contar con un órgano legislativo y ésto hace que el municipio tenga una dependencia respecto a la legislatura estatal, la cual atenta contra el llamado municipio libre.

Lo cual trae como consecuencia la situación tan miserable en que se encuentran algunos o más bien la mayoría de los municipios de nuestro país como lo señala nuestra Constitución y que es nuestro muy mermado municipio en su aspecto financiero fiscal.

Aunque se puede afirmar que tanto las Entidades Federativas como los Municipios de la República, se encuentran totalmente adheridos al Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal, en el que son beneficiarios de los Fondos Generales de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones Adicionales, así como del Fondo de Fomento Municipal, (37) que han resuelto algunos de los problemas prioritarios de los municipios, deja mucho que desear, toda vez que no es una generalidad de los municipios mexicanos y mucho menos, los ubicados en el territorio del Estado de Guerrero.

C.- DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Al respecto la Constitución fundamenta su poco poder tributario, no teniendo esta potestad jurídica tributaria, según lo expresa el Maestro Margain Manatou (38), pues los municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los estados, según el Artículo 115 fracción II de la Constitución.

Su fundamento constitucional se encuentra en los Artículos

(37) Cfr. Acosta Romero, Miguel.- Segundo Curso Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México 1989, pág. 391.

(38) Margain Manatou, Emilio.- Opus. cit. pág. 240, Editorial Porrúa.

31 fracción IV y 115 fracciones II y IV que dicen:

"Artículo 31.- Es obligación de los mexicanos:

IV.- Idem. pág. 38.....

"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:

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.

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

Con este último artículo se observa la gran limitación

que existe sobre los municipios, los cuales no cuentan con un órgano legislativo, sino que dependen totalmente de la legislatura del estado, pues éstas son las que van a determinar las contribuciones que puedan cobrar los municipios. Implicando para el municipio, una dependencia respecto a la legislatura estatal, lo cual atenta contra el llamado municipio libre.

El problema de la doble o hasta la múltiple imposición adquiere singular gravedad en los estados de organización federal, por los conflictos que origina el ejercicio del poder tributario por parte de la federación, los estados y los municipios.

Las Constituciones, tanto la de 1857 como la vigente desde 1917, no determinan el campo impositivo correspondiente a cada uno; pero se llevó a cabo en forma deliberada para dejar en total posibilidad tanto a la federación como a los estados, para establecer los impuestos necesarios para cubrir sus presupuestos.

La doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca

una misma entidad o bien porque concurran en esa fuente dos o más entidades diversas. (39)

Esto se desprende de lo establecido en los Artículos 73 fracción VII y en el Artículo 124 de la Carta Magna, los cuales nos llegan a establecer una clara determinación de cuales son esos impuestos.

El Artículo 73 establece en su fracción VII:

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

Con esta fracción la Constitución le dá al Congreso facultades ilimitadas para legislar sobre las contribuciones que sean necesarias, no determinando cuales sean éstas, sino que deja abierta la situación de que la Federación legisle sobre todas las contribuciones que se hayan dado.

(39) Flores Zavala, Ernesto.- Opus. cit. pág. 313.

Para los estados la Constitución marca en su Artículo 124:
"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Al leer este Artículo, se puede entender que es una limitante para las legislaturas estatales al determinar que sólo legislarán sobre aquellas materias que no estén concedidas expresamente a la Federación. Pero al regresar al Artículo 73, fracción VII, se ve que no se determina cuales son las contribuciones exclusivas de la Federación.

Al haber una confrontación de los dos Artículos se puede determinar que no existe tal limitación a las legislaturas de los estados, puesto que todas y ninguna de las contribuciones son totalmente absolutas de la Federación, como se ve en el ya mencionado Artículo 73.

Pero esta falta de claridad constitucional, se trata de subsanar y ésto se empieza a hacer con la modificación del Artículo 73 fracción XXIX realizada durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, la cual fué aprobada y promulgada en octubre de 1942, entrando en vigor

el 10. de enero de 1943 y que decía:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:.....

XXIX.- Para establecer contribuciones:

- 1.- Sobre el Comercio Exterior.
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27.
- 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- 5.- Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Agüamiel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las legislaturas locales les fijarán el porcentaje correspondiente

a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

Con esto se trata de dar un poco de más forma pues ya se trata de especificar un poco lo contenido en la fracción VII del propio Artículo 73, determinando con más claridad, parte de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Algunas doctrinas y autores expresan que las fracciones VII y XXIX del Artículo 73, son contradictorias entre sí por la razón de que el XXIX delimita las contribuciones a cobrar, lo cual reduce la amplitud que invoca la fracción VII.

Sin embargo no existe tal contradicción en cuanto que la fracción XXIX va a determinar ciertas contribuciones, pero reservándose ese derecho de recaudarias exclusivamente a la federación. Pero no como un limitante a la fracción VII, sino como una ampliación a este artículo, puesto que la federación aparte de esas contribuciones, puede cobrar todas las necesarias, para cubrir el presupuesto.

Considero que esta Fracción XXIX del Artículo 73 es im-

portante en atención que establece una limitación para los Estados, ésto es en el sentido de que si las contribuciones ahí mencionadas son exclusivas de la competencia de la Federación, va a limitar totalmente a los Estados, los cuales no tendrán ninguna facultad para legislar sobre esas materias.

En relación a estas limitaciones veremos que el Artículo 117 Constitucional, también trae ciertas limitaciones para los Estados en sus fracciones: IV, V, VI, VII y IX, que estipulan:

"Artículo 117.- Los estados no pueden, en ningún caso:.....

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

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

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

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones

fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

Como se ve en este artículo, los Estados están totalmente limitados en cuanto a gravar el paso en la forma que sea de personas o mercancías por su territorio.

Pero vemos que en algunas materias, los Estados pueden legislar como es el caso del Artículo 118 en el que se establece:

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En mi opinión, la Constitución limita demasiado a los estados, pues éstos al ser soberanos (según lo prevee el Artículo 40 Constitucional), deben de poder gravar lo suficiente para cubrir su presupuesto local.

Pero con estas limitaciones, el Estado por su parte, cuando legisle también restringirá fuertemente a sus municipios, lo cual conlleva un fuerte conflicto en el sentido de que los Estados y Municipios, no pueden obtener lo suficiente para cubrir su presupuesto, y con el consecuente detrimento de su gasto público local.

Lograr resolver este problema, considero que es difícil en cuanto que este sistema ha imperado por amplio tiempo, pero sin embargo se puede ir haciendo poco a poco, sobre todo a nivel de reformas constitucionales, en las cuales se especifique con mayor claridad y vehemencia, cuales son las contribuciones que le corresponden a cada uno de los niveles tributarios (federal, estatal o municipal).

Otra forma podría ser que imperara el poder tributario federal y que los estados y municipios se les delegue la facultad de cobrar, y que de éstos se les deje una proporción suficiente a cubrir su presupuesto, para así la

federación obtener los elementos necesarios para cubrir el presupuesto federal.

Con ésto último, se limitaría la soberanía estatal de la que habla la Constitución, pero considero que conforme transcurra el tiempo se lograría evitar el problema de la doble o múltiple imposición tan marcada en nuestros días.

Este último caso es el que se está utilizando en forma sutil, en razón de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y en el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, con los cuales se está buscando que los Estados colaboren o se adhieran al sistema que está utilizando la federación, la cual ha derivado a una supeditación económica de los estados al fisco federal.

Considero que con las reformas y adiciones realizadas a la Constitución, publicadas el 3 de febrero de 1983, realmente se le está dando al municipio la importancia que tiene en el Artículo 115 Fracción II que a la letra dice:

"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".

Con la fracción antes mencionada, se puede establecer que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, como única fuente de normatividad jurídica con carácter administrativo, en cuya formación participan dichas entidades públicas, se debe mantener y fortalecer brindando al municipio, el respaldo constitucional que se requiere para el buen ejercicio de su competencia reglamentaria.

Este orden de ideas será necesario determinarlo claramente en el apartado respectivo de la Constitución Política Federal y de la Constitución Política del Estado, que los ayuntamientos municipales están facultados para expedir los reglamentos autónomos que demande la buena administración municipal, de sus recursos obtenidos para cubrir su gasto público y los servicios públicos a su cargo, así como la ordenada y pacífica conveniencia de las perso-

nas que radiquen en la circunscripción municipal de que se trate; pero teniendo que respetarse los límites que consignent los citados ordenamientos, entendiéndose por ésto que la materia objeto de reglamentación será aquella que no esté reservada al Congreso de la Unión y al Congreso Local.

2.- LA FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El Artículo 115 Constitucional establece:

"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:

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 lo suficientes para atender a las necesidades municipales".

Este Artículo es como se estableció en la Constitución original de 1917, reformada en el año de 1938, quedando la fracción II en la fracción IV, cuyo contenido de la

fracción II qued6 de la siguiente manera:

Artículo 115:.....

II.- Los municipios estar6n investidos de personalidad jur6dica y manejar6n su patrimonio conforme a la Ley. Los ayuntamientos poseer6n facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deber6n establecer las legislaturas de los estados, los bandos de polic6a y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El Art6culo 115 Fracci6n II en su primer p6rrafo establece que los municipios est6n investidos de personalidad jur6dica, 6sto significa que va a tener una personalidad totalmente diferente a su estado, o sea que no son 6rganos descentralizados del estado, aunque constitucionalmente formen parte de la Federaci6n, como 6rgano fundamental del Estado e imprescindible de esta misma.

Al establecer que no es descentralizado se puede determinar que su personalidad jur6dica lo convierte en una persona moral, con sus atributos espec6ficos propios, como son que tenga una capacidad de ejercicio un lugar de ubicaci6n

claramente circunscripto a una determinada parte del territorio el cual se entendería como su domicilio, nacionalidad, patrimonio y un nombre en virtud del cual lo vamos a poder determinar ante los demás.

Lo hace distinto a la personalidad jurídica que tenga el estado, al que se encuentra sujeto.

Establecemos que el Municipio está sujeto al Estado, al tener como único elemento de autonomía el hecho de solo poder manejar su patrimonio, o sea que no tiene libertad de establecer, determinar e imponer los Ingresos que necesite para cubrir sus gastos, sino que depende como lo establece la Constitución Federal y las diferentes Constituciones Locales, del Poder Legislativo Estatal o Local.

Con ésto se ve la gran limitación que tiene el Municipio en materia legislativa, ya que éste es representado por Diputados que sabemos que muchas veces a estos funcionarios, los escogen por compadrazgos o relaciones personales, pero no por capacidad, razón también muy fuerte por la cual los municipios siempre están mermados en su capacidad contributiva y por consiguiente se refleja en la falta de recursos para hacer que evolucione el Municipio.

Y si vemos todavía en su segunda parte de este mismo Artículo, que nos establece que los municipios poseerán facultades para todo lo concerniente al control de bandos de policía y buen gobierno y expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Podemos decir que los municipios que pueden controlar sus aspectos administrativos en la forma que más les concierne, pero siempre y cuando ésta sea conforme lo establecen las bases normativas determinadas por el Congreso Local, con lo cual se establece una total imposición de parte de los Estados hacia los Municipios.

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL

1.- LA HACIENDA MUNICIPAL.

A.- PRINCIPIOS HACENDARIOS CONSIGNADOS EN EL ARTICULO 115 FRACCION IV CONSTITUCIONAL.

B.- EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

C.- LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

CAPITULO TERCERO

LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL.

1.- LA HACIENDA MUNICIPAL.

Según Sergio Francisco de la Garza "La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino "facera", aún cuando algunos autores sostienen que deriva del árabe "chaserá" que significa "cámara del tesoro". Con el adjetivo de pública, significa como lo expresa dicho autor, toda la vida económica de los entes públicos y su sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y a los gastos de entidades públicas. La hacienda pública, como organismo y como concepto en el derecho primitivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino español".

De ahí pasa a la América Latina y a México, donde la dependencia del gobierno federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda, agregándole posteriormente la innecesaria expresión "y Crédito Público". (40).

(40) De la Garza, Sergio Foo.- Derecho Financiero Mexicano 1969, pág. 67, Editorial Porrúa.

Con referencia a la Hacienda Municipal, ésta existe desde el mismo momento que se le da vida jurídica al municipio.

Lógicamente al hablar de la hacienda, hablamos de una institución exageradamente limitada, conforme hemos visto en los capítulos anteriores y que ampliaremos en el siguiente tema.

A.- PRINCIPIOS HACENDARIOS CONSIGNADOS EN EL ARTICULO 115 FRACCION IV CONSTITUCIONAL.

Como se ha establecido en el capítulo anterior, al hablar lo referente al Artículo 115 fracción II Constitucional, su contenido fué modificado en el año de 1983, quedando en el mismo Artículo 115, pero en la fracción IV, de la siguiente manera:

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:

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda,

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

- a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de sus fraccionamientos, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribu-

ciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo 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.

Como hemos observado la fracción II del Constituyente de Querétaro, pasó a ser la fracción IV del actual Artículo 115 Constitucional reformada y adicionada en su párrafo primero, y con la adición de dos párrafos más, cuyo fin es el de organizar la estructura financiera municipal, y de dotar a los municipios de mayores ingresos para que éstos puedan cumplir con su objetivo primordial que es la prestación eficaz y oportuna de los servicios públicos elementales.

Ahora, si bien es cierto que los municipios tienen facultad para el manejo libre de su hacienda también lo es, que ésta no ha sido ni es suficiente para cubrir sus más elementales necesidades, y al no poder ser autosuficiente

no tienen otra alternativa que recurrir al Estado o a la Federación en busca de auxilio financiero para poder cumplir con los servicios públicos que se le han encomendado.

Esto lo podemos observar en el caso del municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, México, en cuanto a las aportaciones que el gobierno estatal y/o federal, entrega a dicho municipio a través de los siguientes ingresos:

INGRESOS EXTRAORDINARIOS.- Son aquellos ingresos que recibe el ayuntamiento del municipio de Acapulco como resultado de su gestión directa, aportaciones de instituciones oficiales por programas establecidos en convenios bipartitas o tripartitas (aportaciones del gobierno estatal y/o federal, empréstitos autorizados por el Congreso del Estado, o bien por definición de ley o que se especifique en algún convenio).

EL PROGRAMA DANDO Y DANDO.- Son los ingresos que recibe el ayuntamiento, del gobierno del estado para la realización de obras por convenio tripartita, (gobierno del estado-municipio-comunidad).

SUBSIDIOS.- Son aquellos ingresos que del gobierno del estado puede recibir el ayuntamiento, para complementar su gasto de capital.

PROVENIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL.- Son los ingresos que por aportaciones del gobierno federal puede recibir el ayuntamiento a través de las dependencias del gobierno del estado para la realización de programas específicos como son: programa regional de empleo, construcción o rehabilitación de clínicas y centros de salud, rehabilitación de escuelas, programa de desarrollo regional y otros.

REHABILITACION.- Son ingresos que del gobierno federal puede recibir el ayuntamiento a través de las dependencias del gobierno del estado, para la rehabilitación de escuelas establecidas por la Secretaría de Educación Pública en el territorio municipal.

PARTICIPACIONES.- Son ingresos que recibe el ayuntamiento de parte del gobierno federal en los términos de la ley de coordinación fiscal, de acuerdo a convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las participaciones federales se integran con los impuestos fede-

rales, fondo general, fondo financiero, fondo de fomento municipal, interés del fondo general, uso o tenencias de vehículos y otros.

INGRESOS EN ESPECIE.- En cuanto al gobierno del estado, el ayuntamiento los puede percibir del mismo y estos pueden ser bienes muebles como: vehículos, maquinaria, mobiliario y equipo de oficina, instrumentos musicales y otros. También puede recibir ingresos en especie para obras, como cemento, varilla, láminas de asbesto, láminas de cartón y otros.

DEL GOBIERNO FEDERAL.- También el ayuntamiento puede recibir ingresos en especie del gobierno federal, básicamente para damnificados en casos de siniestros, como: inundaciones, ciclones, temblores y otros.

También existen otros ingresos que tanto el gobierno estatal como el gobierno federal, otorgan al ayuntamiento de Acapulco. Observando que el Municipio de Acapulco, aunque tiene facultad en el manejo de su libre hacienda como lo señala el Artículo 115 Fracción IV constitucional no logra ser autosuficiente para cumplir con sus necesidades y por lo mismo es dependiente económicamente con

el estado o la federación.

También podemos ver que si bien hay avance en el reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio subsiste todavía una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones estatales o federales, quedando en consecuencia supeditados a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales y éstas a su vez a los acuerdos celebrados con el Ejecutivo Federal.

De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos, es decir que dichas reformas son ambivalentes, ya que por una parte benefician a la autonomía municipal, y por otra son limitativas de la misma, y esto se nota más al ver el contenido de lo que establecen algunas Constituciones Locales, como lo es el caso de la Constitución de Guerrero, la cual dispone en sus Artículos 100, 102, y 103 principalmente, lo siguiente:

Artículo 100.- Los ayuntamientos administrarán su hacienda conforme a la ley, la cual se formará de:

I.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,

así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor.

II.- Las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezca el estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los bienes inmuebles.

III.- Las participaciones federales que le cubrirá la federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura local.

IV.- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos, a su cargo.

Las facultades del estado y en su caso del municipio, para determinar las contribuciones a que se refieren las fracciones II y IV, no podrán ser limitadas por las Leyes Federales ni se concederán exenciones o subsidios respecto de estas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Este Artículo establece claramente todos los ingresos que puede obtener el Municipio, con un resaltamiento de la dependencia que tiene en forma esclavizante, hacia el congreso local, es decir que va a depender de la voluntad de los Diputados del Congreso del Estado directamente.

Artículo 102.- Los ayuntamientos aprobarán los presupuestos de egresos que regirán en el ejercicio fiscal inmediato siguiente con base en sus ingresos disponibles, y sus cuotas serán glosadas preventivamente por el Regidor comisionado para el efecto y por el Tesorero Municipal durante los dos primeros meses del año. Las cuentas públicas se remitirán a más tardar el día quince de marzo a la Contaduría Mayor de glosa de la Cámara de Diputados, la que comprobará la exactitud de la aplicación de los fondos o, en su caso, determinará las responsabilidades a que haya lugar.

Según éste Artículo, se le da a los ayuntamientos la facultad de aprobar el presupuesto de egresos del municipio, pero la realidad de esto, es que es un derecho inalienable del municipio de regular sus propios gastos que dependen de las necesidades del mismo, y las cuales para aprobarse tienen que pasar a la Contaduría Mayor de Glosa

de la Cámara de Diputados, con la cual se quita la libertad que se quiere manejar y que realmente es algo que no sucede con la realidad histórica presente que tiene el país y que trae como limitación a la célula fundamental de nuestra Constitución y que es uno de los problemas fuertes y que han hecho que el gobierno federal en lugar de apoyar al municipio, lo va disminuyendo cada vez más; esta limitación se establece más clara con el contenido del Artículo 103 como se ve:

Artículo 103.- Los Ayuntamientos no podrán:

I.- Fijar y cobrar contribuciones que no estén expresamente determinadas en las Leyes de Ingresos Municipales o decretados por la legislatura del estado.

II.- Enajenar, donar o permutar bienes inmuebles de su propiedad sin autorización previa del Congreso del Estado, al que para el efecto expedirá el decreto correspondiente.

III.- Sin autorización del Congreso del Estado y por un plazo que exceda su período de administración, otorgar concesiones o celebrar contratos con particulares para la prestación de alguno de los servicios públicos.

IV.- Celebrar contratos para la construcción de obras públicas cuyo costo exceda del presupuesto calculado durante el período de su gestión, sin llenar los requisitos de la fracción anterior.

Si vemos ésto corrobora lo antes dicho, puesto que todo se tiene que realizar conforme lo establezca el estado, por medio de su Congreso Legislativo, lo cual atenta contra una verdadera Libertad Municipal.

Se está consciente que tampoco los municipios tengan una libertad irrestricta para establecer impuestos municipales, se reconoce que para que no se establezca una pugna entre estado y municipio, en la que sufrirían ambas entidades, y además los habitantes del municipio, se dé una delimitación del poder tributario municipal, pero existen impuestos que son estrictamente municipales, y que deben definirse claramente como tales, sin que queden al arbitrio de la Legislatura Estatal y que pueden quedar como fuente de recursos municipales. Podemos señalar los siguientes:

El impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles.

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.

El impuesto sobre verificación de ganados.

El impuesto sobre parques, bardas y banquetas.

El impuesto sobre peajes permitidos.

El impuesto predial o territorial.

Según el Maestro Ricardo Cavazos Galván "Podemos expresar que los impuestos municipales gravan en la actualidad las siguientes fuentes de riquezas: La asistencia a espectáculos y juegos permitidos; El ejercicio de profesiones y oficios; La propiedad o posesión del suelo; Las enajenaciones y adjudicaciones de la propiedad y de sus derechos reales; Explotación de juegos permitidos y realización de diversiones y espectáculos públicos, celebración de rifas, loterías, apuestas y sorteos; Explotación de panteones particulares y fraccionamientos de terrenos; Explotación de estacionamientos; Obstáculos en la vía pública; La propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda, banqueta, edificaciones que estén en mal estado y que queden a la vía pública; La propiedad o tenencia de vehículos propulsión no mecánica; Sacrificios de aves; Sacrificios de ganados y agricultura". (41)

(41) Cavazos Galván, Ricardo.- Aspectos Económicos-Financieros de la Administración Municipal en México y el apoyo institucional del gobierno federal para el fortalecimiento de su hacienda, Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios S.H.C.P. 1980.

También se establece en el inciso a) segundo párrafo que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Este punto en lugar de beneficiar como se cree al municipio lo limita más, puesto que según esto al realizar convenios de tal naturaleza, el estado ya no solo está determinando las contribuciones correspondientes a los municipios, sino que hasta lo va a administrar, según su criterio, lo cual considero es totalmente perjudicial al llamado municipio libre.

B.- EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Antes de determinar el presupuesto municipal tenemos que entender claramente en que consiste el gasto público municipal para lo cual se tomarán lo siguientes conceptos:

Para el Maestro Gabino Fraga, por gasto público debe entenderse el que se destina a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva. Quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. (42)

Se podrá ver que la definición de Fraga es muy determinante, pues excluye totalmente las necesidades individuales; al respecto, el Maestro Flores Zavala ha escrito: "Nosotros no estamos conformes con el concepto expresado por Fraga, porque el Estado no realiza solo actos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo una pensión, una indemnización a un particular, por actos indevidos de funcionarios, etc." (43)

En relación al gasto público, el Maestro Argentino Giuliani Fonrouge rechaza el concepto tradicional de la doctrina clásica, que supone dos circunstancias: primera, su realización por una persona moral administrativa (Estado), y segunda que se halle afectado a un servicio público o a un fin de utilidad pública.

Fonrouge concluye diciendo que de acuerdo con esta nueva, no es indispensable para caracterizar el gasto público que la erogación sea afectada por organismos típicamente estatales, sino que también puede serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, de los cuales se valga el

(43) Flores Zavala E.-Finanzas Públicas Mexicanas, México 1979. pág. 183.

estado para lograr realizar sus fines sociales (44)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresa que el "concepto material de gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente este concepto de gasto público se da cuando en el presupuesto de egresos de la nación está prescrita la partida". (45)

"Gastos Públicos".- Por gastos públicos no deben entenderse todos los que puede hacer el estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones de los servicios públicos. (46)

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su Artículo 2o., define que el gasto público fe-

- (44) Giuliani Fonrouge, Carlos M.- Derecho Financiero, Tomo I, Buenos Aires, Argentina 1976, pág. 184.
- (45) Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1969, Sala Auxiliar, pags. 24-26.
- (46) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice 1917-75 Jurisprudencia, Tercera Parte, Segunda Sala No. 184, pág. 320.

deral comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los Organismos Descentralizados.
- VII.- Las empresas de participación estatal y mayoritaria y
- VIII.- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Maurice Duvergier opina que por lo cambiante que es en sí el concepto de gasto público, por la evolución de éstos en esta época contemporánea se puede optar por una definición más actual, en la cual al estado se le va a dar el carácter que tiene, o sea el administrador o el que realice en sí el gasto público por el carácter que posee, por lo cual Duvergier dice: "Que se consideran gastos públi-

cos sólo los que tenga el estado en el ejercicio de su poder de mando". (47)

Otras muchas opiniones se han dado sobre este punto, pero tomaremos por último lo escrito por el Profesor Laufenburger, el cual considera: "que después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se aceleró y alcanzó un gran desarrollo que propició que el Estado pasara a ser un Estado consumidor (así establecido por Duvergier o Estado Gendarme o de Laisser Faire) a un Estado Redistribuidor", (48) con lo cual este autor va a dar origen a la teoría del filtro. Según la cual el presupuesto actúa como un "filtro"; procede a modo de bomba aspirante de rentas, luego como impeniente de ellas mediante gastos públicos, que las expande para el beneficio público y la economía del País.

De las teorías anotadas, estimo más acertada la sustentada por el Doctor Flores Zavala, toda vez que estipula con claridad los alcances del gasto público, ya que éste busca el beneficio público, tanto colectivo, como individual y demuestra que los gastos llevados por el gobierno para

(47) Duvergier, Maurice.- Hacienda Pública, Edit. Bosh, Barcelona España 1968, pág. 34.

(48) Laufenburger.- Budget et Tresor, págs. 35 y 36.

mantenimiento y logro de su administración, entran claramente como objeto a cubrir por los gastos públicos.

Lo establecido por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se puede apegar perfectamente a lo que entendemos por gasto público municipal, al determinar que este concepto es el egreso total de las funciones públicas que se realizan en el ejercicio de las autoridades municipales como son:

- La Presidencia Municipal.
- El Ayuntamiento.
- Regidores.
- Síndicos.

Analizado lo anterior, y habiéndose conceptuado lo que se debe entender por gasto público, se pasará ahora al estudio de lo que es el Presupuesto de Egresos Municipal, para ver así, quienes intervienen en ésta. Primero se analizará si el presupuesto de egresos es una ley.

El presupuesto de egresos se verá en principio, que realmente no es una Ley, sino que es un acto administrativo.

Se puede explicar ésto desde el punto de vista formal,

el presupuesto de egresos se aprueba por la Cámara de Diputados exclusivamente, por lo que no puede considerarse como una ley, puesto que para serlo tendrían que intervenir ambas Cámaras.

Tampoco podría ser una Ley por contenido, pues no va más allá de la autorización que da una de las dos Cámaras del Congreso (la de Diputados) a los tres poderes de la Unión de facultar el pago de los gastos previstos.

al respecto, la doctrina extranjera ha discutido mucho en relación al presupuesto de egresos, así el Presupuesto de Egresos tiene el carácter de "Acto Legislativo", tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

Una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el Presupuesto de Egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo o sea un acto de previsión y de autorización.

En México Gabino Fraga expone "Que para poder llegar a una conclusión sobre el particular, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto".

Los efectos del presupuesto de egresos según Fraga, son

los siguientes:

- a).- El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- b).- El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el poder ejecutivo debe rendir al legislativo.
- c).- El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al ejecutivo como todo manejador de fondos, se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- d).- A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

Visto ésto, ya aplicado al ámbito municipal lo podemos contemplar en la Constitución de los diversos Estados de la República, como por ejemplo en la Constitución del Estado de Guerrero, que establece lo siguiente:

"Artículo 102.- Los ayuntamientos aprobarán los presupuestos de egresos que registrarán en el ejercicio fiscal inmediato siguiente con base en sus ingresos disponibles, y sus cuotas serán glosadas preventivamente por el Regidor comisionado para el efecto y por el Tesorero Municipal durante los dos primeros meses del año. Las cuentas públicas se remitirán a más tardar el día quince de marzo a la Contaduría Mayor de glosa de la Cámara de Diputados, la que comprobará la exactitud de la aplicación de los fondos o, en su caso, determinará las responsabilidades."

"Artículo 115.- Inciso C, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

C.- LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

Se tocó primero el punto del egreso, en virtud de que se vea la diferencia que existe entre la realización de los gastos públicos federal y estatal con el municipal, puesto que mientras que la federación y los estados, determinan primero sus egresos, para después imponer y

determinar sus ingresos. Es decir, primero veo cuánto gasto y después adopto lo necesario para obtener el ingreso y realizar el gasto público.

Mientras que en el municipio es totalmente diferente y opuesto, pues éstos primero tienen que saber los ingresos que le va a otorgar la legislatura de los estados, para después realizar su programación de egresos es decir para poder llevar a cabo su gasto público.

Este comentario se fundamenta jurídicamente hablando al ver claramente lo que dice el último párrafo del Artículo 115 Constitucional en su inciso c), último párrafo:

"La legislatura 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".

Y para apoyar más tal comentario veremos que en la Constitución local del Estado de Guerrero en su Artículo 47 Incisos V, XV y XLIII nos establece lo siguiente:

Artículo 47.- Son atribuciones del Congreso del Estado:

V.- Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XV.- Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, en términos de Ley.

XLIII.- Establecer en favor de los Municipios las contribuciones, rendimientos de los bienes que les pertenezcan y -- otros ingresos que a su juicio deban incorporar a su patrimonio.

Al ir apoyando la opinión dada al iniciar este inciso, también se abarca y muy claramente el total control que tiene el Congreso Local, sobre la vida del Municipio Libre como lo hemos venido estableciendo durante los comentarios y diversas opiniones desarrolladas en el transcurso de la realización del presente trabajo.

CAPITULO CUARTO.

COMENTARIOS SOBRE LA LIBERTAD CONTRIBUTIVA Y

HACENDARIA MUNICIPAL

- 1.- LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO EN LA APROBACION DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
- 2.- REALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA IMPLANTACION CONTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.

CAPITULO CUARTO

COMENTARIO SOBRE LA LIBERTAD CONTRIBUTIVA Y HACENDARIA MUNICIPAL.

Estos comentarios son el punto fundamental de la presente tesis, los cuales los fundamentaremos más y se vislumbrarán los conceptos que se vertieron en lo que son los debates constituyentes que se realizaron para lograr llegar a establecer el contenido del Artículo 115 Constitucional.

1.- LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO EN LA APROBACION DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El 24 de enero de 1917 fué decisivo para el destino del municipio mexicano, ya que ahí se discutió el Artículo 115 de la Constitución del 5 de Febrero de 1917. Los congresistas reunidos en Querétaro, impulsados por los ideales revolucionarios y apoyados en el proyecto de Constitución presentado por Don Venustiano Carranza, conscientes de

la importancia del municipio y de la responsabilidad que como legisladores asumían en el destino del mismo, se preocuparon por darle a esta institución la libertad que nunca había tenido y que era fundamental para el progreso del País. Por tal motivo, el Constituyente de Querétaro, no dudó ni un momento en darle al municipio esa libertad exigida, querida y reclamada, no sólo por el Primer Jefe de la Nación, sino por todo el pueblo de México que se había lanzado a un movimiento revolucionario en busca de libertad y justicia social y así se hacía sentir en los debates del Constituyente que traza la representación popular para defender a instituir la libertad y la autonomía municipal.

Puesto a discusión el Artículo 115 Constitucional por la Segunda Comisión a quien fué turnada la reforma, aquella a su vez expresó: "La diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como futura base de la administración política y municipal de los estados, y por ende del país". (49). Por lo que esta comisión presentó su dictámen al Congreso Constituyente, que desde luego analiza el tema más difícil

de la organización municipal, que es su problema económico.

Textualmente, la fracción I del Artículo 115 decía: "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:

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". (50)

Estas dos partes del proyecto del Artículo 115 presentado por la Segunda Comisión al Congreso Constituyente, fué aceptado sin discusión alguna por considerar que era lo mejor para el municipio.

Pero he aquí lo que para el Constituyente fuera uno de los problemas más delicados a tratar, la fracción II del Artículo 115, originalmente decía en el proyecto "Los

(50) Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, Idem. pág. 875.

Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

El Congreso Constituyente, sabía que la fracción II del Artículo 115 por la importancia, que ésta tenía para la vida política y económica del municipio y por ende para el país, no podía ser votada sin antes haber hecho de ella un razonamiento concluyente, sintético y analítico que permitiera a los presentes tener una visión clara y así poder votar sin temor a equivocarse por lo que, puesta a discusión, varios de los diputados en repetidas ocasiones hicieron uso de la palabra a fin de dejar bien claros los alcances que la susodicha fracción contenía.

El Diputado Rodríguez González, preocupado por la educación, solicitó a la asamblea se suprimiese la pa-

labra "libremente" y en su lugar se agregase un inciso 4o. que debía decir: "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado". El Diputado Rodríguez González planteaba el problema de la enseñanza desde el punto de vista económico, y al hacer uso de la palabra expresó: "Raros son los días en que no se pide a la asamblea que obre con espíritu de justicia en cada uno de sus actos; yo en esta ocasión, vengo a pedir para uno de los más abnegados servidores de la Patria, para uno de esos seres que constantemente van consumiendo su existencia en bien de la juventud, sin ambiciones de ninguna clase y casi siempre con mayor abnegación que muchos de los que se llaman archipatriotas", y sigue diciendo que el problema de la enseñanza es tan complejo que no puede ni debe dejarse totalmente en manos del municipio, porque si éso se hiciere llevaría al caos la enseñanza. Se refería a los cambios en la política local, que favorecía a algunos maestros y a otros no, concluyendo que: "A éso nos llevará esa libertad municipal en lo que se refiere a enseñanza". (51)

El Diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, celoso e incondicional defensor de la autonomía financiera

(51) Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, Opus. cit. págs. 875 y 876

municipal, pidió la palabra para explicar el sentido municipalista que inspiró a la Comisión para redactar la discutida fracción expresando: "si la comisión no hubiera traído al debate la II Fracción del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como a pueblos y entidades en lo general". Continúa diciendo: "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin aquel municipio".

Después de estas consideraciones, el Diputado entró en

en materia de las objeciones que acababa de presentar el Diputado Rodríguez González, expresando: "Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de éso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por

la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último, la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada a nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (52)

Heriberto Jara había expuesto a la Asamblea, de manera por demás elocuente, las razones que movieron a la Comisión a redactar en esa forma la fracción que se discutía. Pero las inquietudes estaban latentes. La Asamblea estaba pendiente del más mínimo detalle, no podía dejar escapar nada, porque anhelaba dar los elementos fundamentales que rigieran la autonomía financiera del municipio. En el seno del Constituyente hubo quienes afirmaron que para garantizar la autonomía que se le quería dar, la única forma eficaz era la propuesta por la Segunda Comisión redactora de la fracción II del Artículo 115. Pero por otro lado había quienes decían que la fracción II del Artículo en referencia, no daba al municipio la autonomía anhelada.

Aquella misma tarde del miércoles 24 de enero de 1917, el Diputado Rafael Martínez de Escobar, tomó la palabra en contra de la II fracción contenida en el dictámen, para expresar que "la fracción II del Artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora". (53)

Con esta expresión, Martínez de Escobar había dado la voz de alarma, porque efectivamente, el Diputado estaba en lo cierto, ya que la fracción que se discutía, tenía en esencia un motivo verdaderamente realista, al establecer la intervención directa e inmediata del Estado en el municipio restringiendo así lo que Heriberto Jara defendiera con tanto ahínco, la autonomía financiera del municipio. Martínez de Escobar, se refería a los párrafos relativos a que los ayuntamientos "recaudarán todos los impuestos" y que "contribuirán a los gastos públicos del Estado". Se puede ver claramente como la primera parte de la fracción II del Artículo 115, establece la emancipación formal del municipio, pero en la segunda parte estipula la intervención directa del Estado.

Martínez de Escobar se mostraba preocupado por establecer

una verdadera libertad municipal y así lo hizo saber al decir: "Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio"; y más adelante agrega: "pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí establece. ¿Por qué? Porque luego agrega más adelante la fracción II: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Continúa diciendo el orador "Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no solo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; que sólo significa subordinar a los Ayuntamientos del Estado", y coincidiendo con el Diputado Jara agrega: "yo sé como ustedes también, que en el fondo de todo problema sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno alrededor del cual giran todos: el problema

económico". Considerando que: "La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictámen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del Artículo 115". (54)

Cuando Martínez de Escobar hace alusión a los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado, el orador se manifiesta en contra de la idea de que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resuelva en última instancia estos conflictos, argumentando que en ese momento se le estaría dando un carácter federal, a una cuestión meramente del Estado, por lo que propone a la legislatura local o al Tribunal de Justicia del Estado, para que resuelva los conflictos hacendarios.

El Diputado José Alvarez, tomó la palabra sólo para apoyar la fracción II del Artículo 115 tal como se encontraba redactada por la Comisión, y aludiendo a su propia experiencia en la administración municipal, expresa: "Los municipios están organizados por la Ley fundamental municipal de cada Estado que dictan las legislaturas, y ahí se asienta precisamente cual debe la hacienda municipal; por éso Señores Diputados, la Fracción II, que

vengo a apoyar: "Las legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada la Constitución General de la República". Efectivamente, señores, las legislaturas de los Estados no podrán actuar en contra de las leyes fundamentales de nuestra Constitución, puesto que la Fracción II señala que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda". Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado, y al decir esta hacienda municipal, no se refiere a que haya otros fondos que son del Estado y que los puede destinar al fomento de la instrucción. (55)

"En síntesis José Alvarez, apoyó los siguientes puntos:

Los Municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado. "La independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda", sino que "tenga todo lo suficiente para sus gastos".

No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para

Intervenir en ella.

En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local.

Con estas medidas, expresó el Diputado Alvarez: "Habremos llevado a la práctica uno de los más grandes ideales de de la Revolución". (56)

Por su parte el Diputado Reynoso tomó la palabra para apoyar la tesis sustentada por Heriberto Jara, en contra de la II Fracción del Artículo 115, porque al dejar que el municipio recoja todos los impuestos, esto implicaría lo siguiente: Si la Federación cobrara todas las contribuciones, sería muy difícil distribuirías entre los estados, y si los estados cobraran las contribuciones también sería imposible darle su participación a la federación, por lo tanto al permitir que el municipio recabe todos los impuestos también va a ser imposible repartir los mismos.

Seguía la discusión sobre la Fracción II del Artículo 115 y el Diputado Cayetano Andrade, al tomar la palabra,

hizo una exposición de mucha valfa, considerando al "Municipio como célula del organismo nacional", y en cuanto al funcionamiento del gobierno dice: "Los municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el estado y, por lo mismo deben estar sujetas a él".

El Diputado Céspedes Medrano tomó la palabra para manifestarse en contra de que fuese la Suprema Corte de Justicia quien interviniese en los conflictos del municipio y el estado, y defendió la existencia de dos recaudaciones, una de la Tesorería Municipal y otra del Estado.

Seguan los debates sobre el dictámen a la fracción II del Artículo 115, que la Segunda Comisión redactora pusiera a consideración de la asamblea para su discusión, pero todos coincidían en que la verdadera y única base de la libertad municipal se encuentra en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio, y así lo expresó el Diputado Hilario Medina, miembro de la Comisión de Constitución, cuando la presidencia le concedió la palabra para contestar las objeciones presentadas por los Diputados en contra de la mencionada fracción y exhortando a la Asamblea expresó: "y yo exhorto a la asamblea

muy atentamente, que tenga en cuenta que éste es el más alto principio de la Revolución porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero principio de la organización municipal, es que el municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales". (57)

Con la participación del Diputado Medina se dió por terminada la 59a. Sesión Ordinaria que es celebrada la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide, las inquietudes estaban latentes, la discusión había girado en cuanto a los detalles, pero todos los oradores habían estado de acuerdo en el principio de autonomía económica para el municipio, es decir, las bases estaba puestas, faltaba la estructura.

Ese mismo día a las nueve de la noche la presidencia levantó la sesión para continuar nuevamente el debate sobre la multitudada fracción, siendo el primero en abordar la tribuna, el Diputado Lizardi, lleno de inquietudes y de ideas políticas expresó: "todos hemos venido a

luchar por la libertad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual, y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales", sigue diciendo "Lleguemos al anhelo que tenemos todos: El Municipio Libre como base del Pueblo Libre".

Efectivamente, todos los constituyentes celosos de su labor legislativa, no sólo querían, sino deseaban la Libertad Municipal, y aunque estaban conscientes de la importancia de este hecho, hasta ese momento, nadie había determinado con precisión en qué consistía esa libertad municipal de la que tanto se había hablado.

Había que determinar, cuáles eran los impuestos meramente municipales, ésto era muy importante para poder establecer la autonomía del municipio.

El mismo Lizardi, planteó la siguiente pregunta: ¿Que es lo que constituye la hacienda del Municipio? y respondió: "Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos;

si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del Estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado. Entre estos dos extremos existe un término medio: que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional a una cantidad fija anual y ¿Quién de nosotros Señores Diputados, podrá decir que es lo más conveniente para la administración municipal? Todos estamos perfectamente de acuerdo, al menos así lo supongo, en que cada hacienda municipal debe administrarse libremente y todavía no sabemos que es lo que constituye la hacienda municipal. ¿Son los arbitrios que le deje el Estado? ¿Son los que el municipio fija? si es lo último, el Estado fija un tanto por ciento, o el Estado fija una cantidad determinada. Estos problemas, Señores Diputados, no debe resolverlos la Constitución, ni podemos nosotros resolverlos, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada estado, vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar sus arbitrios y el Estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el Estado exigirles determinada cantidad o si el Estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al municipio y en una Constitución Federal que fije bases generales para todos los

Estados, podemos decir con exactitud como dice el dictámen: "Los municipios recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la porción y términos que señale la legislatura local, pero no dirfa todos, porque pudiera suceder que a un Estado le conviniere un sistema hacendario y a otro Estado otro...." (58).

Con esta exposición Lizardi había hecho conciencia en la asamblea que lo que en ese momento importaba era sentar las bases generales que garantizaran la autonomía financiera municipal expresando que no se podía hablar de libertad hacendaria municipal cuando aún no se determinaba lo que debería integrar la hacienda municipal, y que serían las legislaturas locales quienes en última instancia, deberían determinar la hacienda del municipio.

Con la participación del Diputado Avilés para defender el dictámen de la comisión, sobre la fracción II del Artículo 115 y con las objeciones de Alberto M. González, se levantó la sesión. El primer dictámen sobre la Fracción II, debía de desecharse por ciento diez votos en contra, y treinta y cinco a favor, al votarse en la sesión del 25 de enero de 1917.

En la sesión nocturna del día 30 de enero, se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del Artículo 115, formulado por los Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, que decía:

II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la Ley respectiva". (59)

El voto particular de Jara y Medina, tuvo que ser retirado por ellos mismos, al ser atacados por no haber interpretado el sentir general de la asamblea, ya el Diputado Calderón había pedido que se votara por el proyecto del Primer Jefe y a este respecto, el Diputado Chapa dijo: "Señores Diputados, la asamblea desea aprobar el proyecto del Primer Jefe" y agrega "De manera que, como ven ustedes, ya está aprobado el Artículo del Pri-

mer Jefe y la Fracción II es una adición que había propuesto la comisión y que fué desechada por esta asamblea. La comisión retiró su dictámen y el voto particular también, de manera que no tenemos nada que votar". (60)

Efectivamente, el Diputado Chapa estaba en lo cierto, si la comisión había retirado su dictámen y su voto particular, la asamblea, ya no tenía nada que votar, las dificultades sobre la Fracción II del Artículo 115 continuaron en torno a la hacienda municipal, pero no por cuestiones de fondo, sino de detalles. El problema sólo consistía en encontrar la redacción exacta de la mencionada fracción y que a su vez fuese capaz de albergar en su contenido una total autonomía financiera municipal, donde el Estado viera coartada cualquier posibilidad de introducirse en la política económica de los municipios.

La madrugada del 31 de enero de 1917, había sorprendido a los diputados, los cuales se habían negado a levantar la sesión, sin antes concluir con ese punto, que tantas polémicas había originado, sin embargo aquellas

(60) Diario de los Debates, Idem. pág. 1133.

largas jornadas de trabajo, habían hecho mella en los legisladores, disminuyendo tanto su resistencia física como su capacidad mental, así pues las cosas, el municipio se jugaba su última carta, para no dejar a merced de los estados, puntos tan trascendentales.

El último orador de aquella histórica sesión fué el Diputado Gerzayn Ugarte, que fuera Secretario Particular de Don Venustiano Carranza, el cual al abordar la tribuna puso a consideración de la asamblea lo que a su juicio debía de ser la II Fracción. "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 sus necesidades".

A pesar de que el cansancio había hecho estragos y el sueño impedía que los constituyentes se condujeran con serenidad para coordinar sus ideas, aún en estas condiciones, la asamblea insistía en impugnar la nueva redacción que presentara el Diputado Ugarte, la madrugada del 31 de enero de 1917, sin embargo ya nada se podría hacer y ante tal situación, el Diputado Jara toma la palabra para informar que la Comisión y los autores del voto

particular piden permiso para retirarlo. En consecuencia, se vota el artículo presentado por la comisión que tuvo ochenta y ocho votos por la afirmativa y sesenta y dos por la negativa.

Es así como el Constituyente daba fin a una jornada que tan solo consagraba a medias el "Municipio Libre". El problema quedó en pie, la autonomía económica del Municipio quedó limitada, consagró su libertad, pero no reglamentó su ejercicio y lo más lamentable del caso, es que ni siquiera se previó la posibilidad de expedir un reglamento federal para regular la actividad e intervención del Estado en el Municipio. De este modo, como apunta Tena Ramírez, "La autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política puedan aumentar o disminuir los recursos municipales". (61).

Al respecto es necesario mencionar que la Fracción II del Artículo 115 Constitucional que quedó plasmada en nuestra Carta Magna no parece haber sido, ni podría haber sido el verdadero sentir de la Asamblea Constituyente,

(61) Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano 9o. Edición Editorial Porrúa, México 1977.

ya que en ningún momento puede decirse que ésta le haya dado al municipio la autonomía financiera reclamada.

2.- REALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA IMPLANTACION CONTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS.

Mi opinión es que, la Constitución limita demasiado a los Estados, ya que éstos al ser independientes para gravar lo suficiente y cubrir así su presupuesto local como lo señala el Artículo 40 Constitucional, restringe a los municipios con la problemática de que ambos (Estados y Municipios), no logren lo suficiente para cubrir su presupuesto de su gasto público.

Lo anterior, se podría resolver paso a paso y esto es a través de reformas constitucionales dando bases claras en cuanto a niveles tributarios ya sea Federal, Estatal y Municipal.

También otra forma que podría ayudar a los Estados y Municipios sería que éstos cobrarán los tributos federales y de éstos les quedara una parte, para cubrir su presupuesto local

Aunque lo anterior limita la soberanía estatal y municipal como lo señala nuestra Constitución, pero se trataría de evitar esa doble imposición que como hasta ahora sucede.

Ahora bien el Artículo 115 Fracción II de la Constitución Federal, se le dá a los municipios la facultad de reglamentación de sus ayuntamientos y ésto es únicamente de carácter administrativo y vemos que tiene injerencia las legislaturas de los Estados y es ahí que dichas legislaturas deben de dar más fuerzas y fortalecimiento al municipio para que éste obtenga una mejor reglamentación. Lo anterior, nos daría a qué se les debe de dar bases claras y precisas a los municipios, tanto en la Constitución Política Federal como en la Constitución Política de los Estados para que el Municipio tenga mayor libertad para la obtención de sus propios recursos para así cubrir su gasto público y los servicios públicos y así tener más eficacia en la administración municipal que redundaría en una mejor situación de vida de los habitantes de los municipios de que se trate, claro está que siempre se respetarían los ordenamientos de nuestra Carta Magna y se cuidaría que las reglamentaciones que realicen los municipios, no afecten los previstos tanto en lo federal como en lo estatal.

CONCLUSIONES .

PRIMERA.- El Municipio, como una realidad socio-política, se ha manifestado en nuestro medio jurídico, por coincidir como un fenómeno coherente a la idiosincracia del pueblo mexicano, al tener en sus antecedentes históricos, la organización del Calpulli.

SEGUNDA.- Con el propósito de crear niveles de gobierno y de administración como efecto de una necesidad de la descentralización Estatal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela al Municipio; pero surge una situación en la práctica política de restricción en la propia actividad del municipio Libre, en materia tributaria.

TERCERA.- La facultad contributiva, que es una de las necesidades y urgencia de solución actual, en un principio existió en el desarrollo administrativo del Municipio, como se ha podido constatar históricamente desde la época colonial, en la que se le dió la facultad de crear y legislar en el ámbito de su competencia jurídica y jurisdicción territorial, aspectos tributarios o fiscales.

CUARTA.- En materia de impuestos, sólo la Federación y los Gobiernos Locales tienen pleno derecho a legislar sobre esta materia y los Municipios únicamente a recibir participaciones fiscales, ya que éstos no pueden determinar conceptos tributarios, puesto que es el Congreso Local quien refrenda o legisla respecto a las figuras impositivas del Municipio, a pesar de que se cabilde y publiquen sus leyes de ingresos y egresos.

QUINTA.- A pesar de que los Municipios tienen derecho a contar con fuentes de ingresos más productivas, como los provenientes del impuesto predial, de transmisión de dominio de bienes inmuebles, lo menos que puede hacerse actualmente es incrementar sus participaciones tanto locales como federales, a un nivel superior al que actualmente se encuentran establecidas.

SEXTA.- Se debe dar a los Municipios, la facultad de decretar y recaudar los impuestos que son de su legítima competencia y los que son necesarios para cubrir sus presupuestos, ya que prácticamente quien los fija y recauda, es la Federación y los Gobiernos Locales, dejando muchas veces reducidos sus ingresos o sujetos a los vaivenes políticos y a las buenas relaciones del

titular del Ayuntamiento, situación que origina que el Municipio sin recursos económicos se vea ante la necesidad de hacer un papel poco decoroso al solicitar subvenciones económicas y quedando en una dependencia económica y política que afecta sustancialmente el desarrollo libre de la Institución Municipal.

PROPUESTA

UNICA: Con base a los criterios de las anteriores conclusiones, se propone que la Federación asuma la responsabilidad histórica de Reglamentar el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la materia correspondiente a los Ingresos Municipales, en el que se abra la posibilidad de que los Ayuntamientos de la República, tengan la facultad tributaria para desahogar los problemas sociales ubicados en el ámbito de sus necesidades y prioridades sociales.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1989.
- 2.- ARNAIS AMIGO AURORA. Antecedentes del Municipio Libre Mexicano. Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Constitucionales 1977, pág.19
- 3.- BOZA MORENO JOSE. Derecho Municipal en el Doble orden doctrinal y legal. Editorial García Enciso Madrid.
- 4.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1973.
- 5.- CAVAZOS GALVAN RICARDO. Aspectos Económicos de la Administración Municipal y el Apoyo Institucional del Gobierno Federal, para el Fortalecimiento de sus Haciendas, Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios. S.H.C.P. 1980
- 6.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS El Desafío Municipal, Secretaría de Gobernación. México 1985.
- 7.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. México, 1985.

- 8.- DE LA GARZA, FRANCISCO
SERGIO. Derecho Financiero
Mexicano.
Mexico 1979.
- 9.- DUVERGUER, MAURICE. Hacienda Pública.
Editorial Bosch, pág. 69.
Barcelona, España. 1968
- 10.- FLORES ZAVALA, ERNESTO. Finanzas Públicas
Mexicanas.
Editorial Porrúa.
México 1979.
- 11.- FRAGA, GABINO Derecho Administrativo
Editorial Porrúa.
México 1980.
- 12.- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. Derecho Financiero, Tomo I
Editorial Depalma
Buenos Aires,
Argentina 1976.
- 13.- GNAZZO LIMA EDISON. Memoria del Curso sobre
negociaciones de tratados
tributarios.
Jalisco, México, 1978.
- 14.- LAUFENBURGER. Budget Et Tresor.
- 15.- MARGAIN MANATOU, EMILIO. Introducción al Estudio
del Derecho Tributario
Mexicano., págs. 34-41
Editorial Porrúa
México 1969
- 16.- MIRANDA, JOSE. El Tributo Indígena en la
Nueva España, durante el si
glo XVI.
México 1952.
- 17.- MOYA PALENCIA, MARIO. Elementos Jurídicos Histó-
ricos del Municipio en
México.
Editorial U.N.A.M.
México 1979

- 18.- MOYA PALENCIA, MARIO. Temas Constitucionales. Editorial U.N.A.M. México 1985.
- 19.- OCHOA CAMPOS, MOISES La Reforma Municipal. 3a. Edición. Editorial Porrúa. México 1979.
- 20.- RENDON HUERTA TERESITA Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 1985
- 21.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano 9a. Edición. Editorial Porrúa. México 1977.
- 22.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA Editorial Espasacalpe. Madrid, España. 1970.
- 23.- DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA Editorial Porrúa. México 1980.
- 24.- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO TOMO II.
- 25.- INFORMES A LA H.S.C.J.N. 1969, SALA AUXILIAR PAGES. 24-26
- 26.- H.S.C.J.N. JURISPRUDENCIA, TERCERA PARTE. SALA No.184 APENDICE 1917-75 PAG. 68
- 27.- LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EDITORIAL PORRUA, S.A. 1991.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO.