



308909
40
2eje.
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**"AUTONOMIA FISCAL
DEL MUNICIPIO
EN MÉXICO"**

T E S I S

que para optar por el título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta el alumno

MIGUEL ÁNGEL ONTIVEROS FLORES

Director de Tesis

Lic. Francisco X. Manzanero E.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

**A mis padres,
por el amor y el apoyo
brindados en todo momento.**

**A mis hermanos:
Alfredo, María de Lourdes,
Juan Antonio y Ericka.**

A Doña Victoria Adato Green,
ejemplo a seguir e incansable maestra,
con gratitud y respeto.

**A Doña Victoria Adato Green,
ejemplo a seguir e incansable maestra,
con gratitud y respeto.**

INDICE

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

	Página
Cap. I EPOCA PREHISPANICA	1
Cap. II EL SISTEMA MUNICIPAL CASTELLANO	8
Cap. III EPOCA COLONIAL	10
Cap. IV EPOCA INDEPENDIENTE	15
Cap. V PRIMER IMPERIO Y NACIMIENTO DEL FEDERALISMO	18
a) Constitución de 1824.	18
b) Constitución de 1836.	19
c) Bases Orgánicas de 1843.	19
d) Consolidación Nacional: Federalismo	20
e) Constitución de 1857.	22
f) Período Porfirista.	24
Cap. VI REVOLUCION MEXICANA	25

SEGUNDA PARTE

Cap. I CONSTITUCION FEDERAL DE 1917	27
-reformas al artículo 115.	36
Cap. II Constituciones Estatales.	43

TERCERA PARTE

Cap. I El Poder Económico Federal, Estatal y Municipal.	55
-Autonomía Municipal	61

-Fundamento de la tributación	67
-Sujetos de la Obligación Tributaria	74
-Situación actual del Municipio	75
-Doble Tributación o Doble Imposición	78
Cap. II La Hacienda Pública Municipal.	81
-Elementos que integran la Hacienda Municipal	88
-El Patrimonio Municipal	91
-Los recursos municipales	93
-Características de los Tributos Municipales	107
-El Gasto Municipal (Presupuesto de Egresos)	108
-El Ingreso Municipal (Ley de Ingresos)	111
-Recursos Administrativos	117
Cap. III La Coordinación Fiscal Municipal.	120
-Criticas al Sistema de Coordinación	134

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

INTRODUCCION

En el presente trabajo se abordan diversos temas relativos al municipio, todos encaminados a lograr una mayor comprensión del mismo y de lo que significa la autonomía municipal. Nuestra finalidad es lograr que se comprenda por que nuestro actual régimen fiscal, aplicable a los municipios, tiene un tinte centralista, ya que como lo analizaremos en el capítulo respectivo, todos los municipios del país dependen más de los recursos externos que de los que ellos mismos obtienen. Lo anterior, va en contra de uno de los fines más importantes de nuestra Revolución "la Libertad Municipal" en todos sus aspectos, ya que como lo expresó el diputado constituyente de 1917, Heriberto Jara, "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente".

Nuestro estudio consta de tres partes, la primera referente a todos los antecedentes históricos del Municipio en México, desde el Municipio Castellano y el Calpulli Azteca, hasta nuestros días; La segunda parte versa sobre el régimen constitucional del Municipio, con todas las reformas que ha sufrido, analizando a fondo, principalmente, la que ocurrió en el año de 1983, también en esta parte tratamos el régimen constitucional de cada uno de los Estados de la República, estudiando sus características; y

la tercera parte, en la que abordamos los temas centrales del presente trabajo, siendo los mismos: el Federalismo y las consecuencias de nuestro actual régimen legal aplicable al municipio, la Hacienda Pública Municipal, y la Coordinación Fiscal.

Como podremos ver en uno de nuestros anexos tenemos cuadros que nos indican cuales han sido los ingresos de los municipios, desde el año de 1986 a 1990, esto debido a que los datos respectivos a los ingresos de 1991 y 1992, no han sido publicados. Con estos datos pretendo demostrar que el actual régimen legal no cumple con los principios del federalismo, al ser la federación quien aporta mayores recursos a los municipios del país a través de las participaciones que se realizan entre los Estados y la Federación mediante los convenios de coordinación fiscal.

La importancia del presente trabajo radica principalmente en la necesidad urgente de que nuestros municipios puedan, por si mismos, lograr una plena autonomía económica, es decir, que sean ellos mismos los que generen la riqueza suficiente para satisfacer sus necesidades, esto se alcanzaría a través del trabajo de todos los habitantes de los propios municipios.

Lo anterior es una tarea ardua y muy difícil, pero para lograrlo, y obtener a la vez un desarrollo armónico en todos nuestros municipios, necesitamos una regulación que permita, paso

a paso ir realizando niveles de igualdad y desarrollo semejantes en cada uno de nuestros municipios.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

MUNICIPIO. (Del latín municipium.)

Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano: Municipios, Estados y Federación.

Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.

Debido, seguramente, a que el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, es que la doctrina mexicana

ve en él una forma de organización administrativa descentralizada y por región o territorial. En el Diccionario Jurídico Mexicano se afirma que Gabino Fraga sostiene que: "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"; que Don Andrés Serra Rojas, afirma: "La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio"; En cambio, Moisés Ochoa Campos en una perspectiva más amplia y completa entiende al municipio como: "la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular". Esta última acepción, sigue el jurista germano Otto Gonnemwein, en su Derecho Municipal Alemán. (1)

"El origen del Municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de las que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal."(2)

(1) Instituto de Investigaciones Jurídicas. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Tomo VI (L - O). UNAM, México, 1984.

(2) MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". UNAM. México, 1979. Pág. 13.

EPOCA PREHISPANICA

La organización social y política imperante en México antes de la conquista, descansaba en las avanzadas formas de asociación entre la población indígena tales como el clan y la tribu, con rasgos idénticos a los de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo y que constituyeron la base sobre la que se formó la posterior realidad del municipio en México.

En México se llegaron a formar verdaderos Estados Tribales, teniendo así que por ejemplo el Imperio Azteca era en realidad una confederación de tribus, en la cual México, Texcoco y Tlacopan eran el asiento de tres tribus, cada una con jefes militares autónomos, otros ejemplos lo son el llamado Nuevo Imperio Maya y la Confederación del Valle de Puebla. (3)

La economía del Imperio Mexica se sustentaba fundamentalmente en la obligación tributaria que imponían a los pueblos conquistados y, en menor forma, en la agricultura y el comercio.

"El Calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización; y económicamente, la base de la propiedad, del trabajo, y en

(3) OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal" Segunda Edición. Porrúa, 1985. pp. 31-32

general, de la producción."(4)

En el Calpulli, estructura semejante a la gens griega o al clan escocés existía una íntima relación entre el grupo social (formado por familias emparentadas entre sí y ligadas por algún antepasado común) y el territorio ocupado. (5)

Sería erróneo identificar al Calpulli con alguna estructura semejante, ya que la misma guarda características propias, difiriendo así, de la gens griega, por que ésta se consideraba una sola y gran familia con un solo jefe y en el Calpulli se trata de una alianza de familias.

De tal alianza surge su tipo de gobierno: Concejal, formado por un consejo de ancianos, y dirigido por el más sabio, llamado Teachcauh, quien se encargaba de tareas administrativas tales como la distribución del trabajo y repartición de los productos, además de encargarse de la impartición de la justicia y del orden.

El Tecutli, encargado de adiestrar a los jóvenes en el arte de la guerra y de dirigir las batallas en caso necesario, era el jefe militar del Calpulli y siguiente en el orden de importancia, otros funcionarios tenían a su cargo diversos ramos

(4) *Idem.* p. 33

(5) RAMIREZ VILLALOBOS, Estela. "El Municipio Mexicano: Origen y Marginación Actual". Para "ECONOMIA INFORMA" (facultad de economía UNAM). Número 12. Octubre 1984. pp. 15-18.

del gobierno del Calpulli, entre los que encontramos: los tequitlatos, vigilantes del trabajo comunal; los calpizques, recaudadores de los tributos; los tlayacantes, cuadrilleros, etcétera. (6)

Los Calpullis estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y jefes militares de cada calpulli. Este consejo elegía al Tlatoani, gobernador de la tribu y al tlacatecutli, jefe de hombres o jefe militar a quien la confederación y las empresas de guerra dieron una enorme importancia, llegando a opacar al Tlatoani convirtiéndose en casi una "divinidad". (7)

En el estado de organización social de los pueblos indígenas, cuyos núcleos más importantes habían alcanzado las formas de vida sedentaria, era común la existencia del Municipio Natural de carácter agrario, entendiéndose por Municipio Natural a aquella "comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local". Pero, en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad fincada en los lazos tribales, adquiriendo ya las características del municipio político. (8)

(6) OCHOA CAMPOS, Moisés. *op. cit.* p. 34

(7) *Ibidem.* p. 35

(8) *Ibidem.* pp. 42-43

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados.

El maestro Víctor M. Castillo, en su obra "Estructura Económica de la Sociedad Mexicana", señala como rasgos característicos del Calpulli los siguientes:

1.-Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrimoniales, y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

2.-Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

3.-Unidad económica que, como persona jurídica, tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

4.-Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

5.-Entidad administrada con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

6.-Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etcétera.

7.- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.

8.- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.(9)

(9) CASTILLO FARRERAS, Víctor Manuel. "Estructura Económica de la Sociedad Mexicana". UNAM. México, 1972. Pág. 73.

CAPITULO II

EL SISTEMA MUNICIPAL CASTELLANO

Constituido en algunas localidades iberas como excepción otorgada por el Imperio Romano llegó a formarse con veintiún municipios, cuatro ciudades federadas y el resto en estipendiarias, cada una con sistemas de gobierno basados en curias o senados de las ciudades. (1)

Bajo la dominación visigótica el sistema municipal permaneció latente. Surgiendo nuevas instituciones tales como el *placitum* (reunión judicial de los hombres libres); el *conventus publicus vicinorum* (asamblea integrada por hombres libres de la ciudad con funciones administrativas) y el *Concilium*, también reunión de hombres libres de una población, con raíces en la anterior institución (posteriormente derivó en el concejo abierto, culminando en el concejo municipal).

El sistema municipal resurgió como la base de las operaciones políticas y militares en la guerra contra la dominación mora y gracias a este sistema fue posible la reconquista de todo el territorio español. Gracias a los fueros, también llamados Cartas-

(1) OCHOA CAMPOS, Moises. ob. cit. p. 88

Pueblas (legislaciones locales que consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural) (2), extendidos gracias a los nobles y reyes, a cambio de cooperación para la guerra, tales como el Fuero de León de Alfonso V o el Fuero de Jaca de 1064, los que dieron el empuje y organización necesaria para llevar a cabo la reconquista.

Con Alfonso XI, las comunidades principiaron a reducirse al carácter de corporaciones administrativas, sustituyéndose el concejo abierto por una comisión o concejo municipal, después llamado ayuntamiento o cabildo, con las mismas atribuciones que antes fueron de la asamblea.

Enrique III, en 1396 nombró corregidores que absorbieron las atribuciones judiciales y administrativas de los alcaldes, llegando a ser la autoridad superior de las poblaciones.

Con la guerra de las comunidades, iniciada y comandada por el ayuntamiento de la ciudad de Toledo, en octubre de 1520, se intentó poner un límite a los excesos de Carlos V y declararse en favor de los fueros municipales mediante la instalación de una junta que reunió en la ciudad de Avila a representantes de quince ciudades y villas castellanas, pero una vez declarada la guerra de las comunidades fueron derrotados en los campos de Villalar en abril de 1521.

(2) CORDOVA, Arnaldo. "Democracia y Participación Ciudadana en la Vida Municipal". Para "ECONOMIA INFORMA" (facultad de economía UNAM). Número 12. Octubre 1984. p. 5.

CAPITULO III

EPOCA COLONIAL

Una vez llevada a cabo la integración de la comunidad indígena, hasta el siglo XVI comenzó una nueva etapa en la historia del municipio en México, ya que a partir de la conquista empezó la introducción del sistema municipal castellano, como vimos, derivado del romano-visigótico, modificado parcialmente durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista.

Para la conquista de las Indias Occidentales y como medio de legitimación para poder llevar a cabo el usufructo de nuevas tierras, destinadas a la erección de centros urbanos, se constituyeron municipios, cuyos concejos municipales justificaron la creación de Cartas-Pueblas.

Así pues: "El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerido por Cortés y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz" (1), quedando instalada la primera población europea en lo que había

(1) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes Para la Historia del Derecho en México". Polis. México, 1958. tomo II, p. 207.

de llamarse Nueva España y que fue también la primera en la América Continental. Lo singular de esta etapa es que primero se estableció la autoridad municipal y después se formó, en realidad, la localidad domiciliaria.

Este nuevo municipio fue el que autorizó la conquista de México y nombró a Cortés como Justicia Mayor y Capitán del ejército, quedando desligado por completo del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez. "En el país había ya una colonia española; conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano y le respetaba legítimamente el regimiento de la Villa; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente al Justicia Mayor..." (2).

A la caída de Tenochtitlán, Cortés fundó el trece de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento, que fue a su vez el primero metropolitano. Ahí sesionó hasta marzo de 1524, fecha en que fue trasladado a México.

"Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores" (3).

(2) GROZCO y BERRA, citado por Ochoa Campos. op. cit. p.96

(3) OVALLE FABELA, José. "Algunas Consideraciones sobre el Municipio Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p. 782.

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquellos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con diversos pueblos que debían tener una cabecera, capital de la región. (4)

La organización indígena fue reformada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. (5)

La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización existían entre ellos diferencias importantes, pero con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos de indígenas.

Las funciones de los cabildos era la ejecución de la justicia, llevada a cabo por el alcalde ordinario y la administración municipal a cargo de los regidores, siendo alguno de estos asuntos administrativos la recaudación de tributos locales; la administración de terrenos públicos; el mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos etc. (6)

(4) HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. "Derecho Municipal". México, 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. p. 14.

(5) "Historia del Municipio en México", México. Centro Nacional de Estudios Municipales. núm. 1. p. 7

(6) HERNANDEZ-GAONA. op. cit. p.16.

Los ayuntamientos estaban precedidos por: el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; un alférez real, un procurador general; un alguacil mayor, un síndico y otros más.

En el siglo XVIII, se estableció el sistema de intendencias, a cargo de funcionarios de la Corona Española, llamados intendentes, mismos que limitaron las decisiones de los ayuntamientos novohispanos, en lo que se refiere a las finanzas públicas. En 1767 se estableció una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades.

A fines del siglo XVIII y principios del XIX el municipio dejó de estar subordinado al estado español y tomo parte activa en el proceso político de aquel entonces, debido a que el grupo criollo comenzó a comprar una diversidad de puestos municipales culminando con la independencia.(7)

(7) *Idem.* p. 18.

HACIENDA MUNICIPAL

Para cumplir sus funciones, los cabildos y en general el municipio, dispusieron de dos clases de bienes: los comunes, que eran para el disfrute del vecindario y los propios, que brindaban productos al ayuntamiento para los gastos públicos, tales como tierras que se señalaban a los ayuntamientos para que aplicaran la renta o los productos de ellas a los gastos municipales. La otra fuente de ingresos para los cabildos la formaban los arbitrios.

(8)

Los arbitrios consistían en: sisas, impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio; derramas, o repartimientos; contribuciones y concesiones.

La centralización fiscal restó a los ayuntamientos importantes fuentes de ingresos para su economía. La Real Hacienda acaparaba todos los ingresos de mayor cuantía, como los de la masa común. (9)

(8) OCHOA CAMPOS. *op. cit.* pp. 158-159.

(9) *Idea.* p. 162

CAPITULO IV

EPOCA INDEPENDIENTE

Una vez iniciado el movimiento independiente de 1810, comenzó a formularse un nuevo marco jurídico que regulara la naciente organización política mexicana.

a) La Constitución de Cádiz.

Esta Constitución, promovida por el sector liberal español, expedida y jurada por las Cortes de Cádiz el diecinueve de marzo de 1812, y "siguiendo en gran medida las constituciones francesas de 1793 y 1795" (1), trató de transformar y reestructurar el régimen municipal, tanto en la península como en las colonias españolas. Además reducía el papel del rey al poder ejecutivo, otorgaba amplios poderes a las cortes y establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a representación en cortes.

En su artículo 309 se modifica sustancialmente el régimen edilicio para establecer la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos

(1) VILLORO, Luis. "La Revolución de Independencia", en "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". México, 1981. El Colegio de México. p. 627.

por el jefe político donde lo hubiera, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiera dos. (2)

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, que renovaban anualmente por el sistema de elección popular (art. 313), por lo que los cargos ya no eran vitalicios ni vendibles; además, se establecía la no reelección. (Arts. 312 y 314).

El artículo 321 establecía las atribuciones de los ayuntamientos, entre las que se encontraban la de administrar el aspecto interno de los pueblos tales como la salubridad, el orden público etcétera.

Las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, sujetos a los ayuntamientos, pues ellos realizaban tareas de vigilancia y supervisión. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

El artículo 323 establecía que los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, para, especialmente, lo relativo a los caudales públicos.

(2) TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989". Décimo Quinta Edición, Porrúa. México, 1989. p. 95.

Con lo que en esta Constitución se sentaron precedentes negativos, mismos que se recrudecieron con el transcurso de los años, tales como: Un régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de sus jefes políticos y la pérdida de su autonomía municipal en materia fundamental: La de su hacienda. (3)

b) El Plan de Iguala.

Redactado por Iturbide y llamado de Iguala por haberse promulgado y jurado en dicha ciudad el 24 de febrero de 1821 (4), reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

(3) OCHOA CAMPOS. ob. cit. p. 226

(4) ALVEAR ACEVEDO, Carlos. "Historia de México", Trigesimosegunda edición. México, 1983. JUS. p. 216.

CAPITULO V

PRIMER IMPERIO Y NACIMIENTO DEL FEDERALISMO

"Instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (1)

Durante los primeros años de independencia, el municipio se vio afectado en sus finanzas, debido a la fuga de capitales, a los problemas de guerra y a que, debido al afán popularista de Iturbide, se redujo e incluso se suprimieron contribuciones que prevalecían durante la época colonial.

a) Constitución de 1824.

Bajo el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", aprobada el treinta y uno de enero de 1824, y con la finalidad de asegurar el sistema federal, junto con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el

(1) TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano".
Vigésimatercera Edición. Porrúa. México, 1989. p. 149.

cuatro de octubre de 1824, fijaron la organización política y administrativa del país, dejaron en libertad a los estados para que adoptarían el régimen interior conforme les convenga, sin infringir ninguno de los ordenamientos mencionados. Por lo anterior, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y por ello los estados continuaron utilizando, a este respecto la Constitución Gaditana.

b) Constitución de 1836 (Centralista)

Con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales, se establecieron nuevas bases para el funcionamiento del nuevo régimen centralista, siendo la sexta ley constitucional de fecha veintinueve de diciembre de 1836, denominada "división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos", la que consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 hab. y en los pueblos de más de 8,000 hab. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores. Dentro de los ramos a cargo de los ayuntamientos encontramos la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Así, los artículos 22 a 26 organizan minuciosamente la institución de los ayuntamientos. La ley de veinte de marzo de 1837 dio la reglamentación respectiva a dichos artículos.

c) Bases Orgánicas de 1843.

Sesenta y nueve personas integraron la Junta Nacional de Legisladores, que en 13 de junio de 1843, dieron al país este nuevo código centralista.

Su artículo cuarto establecía el régimen municipal, "El territorio de la república se dividirá en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipalidades". Señalan también facultades de las asambleas departamentales, entre las que se encuentra la de aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades. (art, 134).

d) Consolidación Nacional: Federalismo.

Emanado del Plan de la Ciudadela, el cuatro de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rigió transitoriamente por la Carta Constitucional de 1824, esto mientras se convocaba al sexto constituyente, mismo que una vez formado, votó el Acta Constitutiva y de Reformas de veintiuno de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva de treinta y uno de enero de 1824 y de la Constitución de 1824.

Los estados sustituyeron a los departamentos, el Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas. (2)

El anterior sistema funcionó hasta el veintiuno de septiembre

(2) OCHOA CAMPOS. *op. cit.* pp. 244 y 245.

de 1853, año en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México, y los estados de nuevo en departamentos (3). Por decreto de veinte de mayo de 1853 se había dispuesto que solo habría ayuntamientos en las capitales, en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos o villas.

Decreto de 17 de marzo de 1855.

Ultima disposición santannista en cuanto al régimen municipal. En su capítulo "de los fondos municipales, de los gastos y de los presupuestos", formado con los artículos 63 a 92, establece en el primero de ellos, cuales son los ingresos ordinarios que formarán los fondos municipales, en XIX fracciones, entre ellas: las rentas y productos de las fincas y de los terrenos propios de la municipalidad (fracción I); derechos por el uso de cementerios de su propiedad (f. III); derechos sobre el uso de mataderos (f. IV); uso de calles, plazas y caminos vecinales (f. V); multas por infracciones a los bandos de policía (f. VIII); las pensiones establecidas en los puertos y demás lugares similares sobre embarcaciones menores (f. X), etcétera. (4)

El artículo 67 establecía cuales eran los ingresos extraordinarios, previa autorización, tales como: donaciones o legados, propios enajenados legalmente, deudas activas, y toda

(3) HERNANDEZ-GADNA. *op. cit.* p. 21.

(4) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". "ARTICULADO CONSTITUCIONAL", Tomo XI, Apostilla 224. México, 1985. Miguel A. Porrúa para Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura.

aquella entrada no prevista en el artículo 63. Otra característica importante es que hacia la división de los gastos municipales, clasificándolos en obligatorios y facultativos (art. 68). En el artículo 69, en XX fracciones, establece cuales son esos gastos obligatorios.

Este decreto establecía la figura de los intendentes municipales, funcionarios del "gobierno supremo" (art. 3) a petición de los gobernadores y que tienen a su cargo el desempeño de las funciones administrativas y municipales con un amplio margen de control presupuestal.

e) Constitución de 1857

El movimiento con tendencia liberal, surgido del Plan de Ayutla y encabezado por Juan N. Alvarez, se proponía el desconocimiento del gobierno de Santa Anna y fijar las bases constitucionales que permitieran constituir a la Nación bajo la forma de República, representativa y popular. (5)

Al triunfo del Plan de Ayutla y con la renuncia y posterior salida de Santa Anna, subió al poder el General Martín Carrera que tras un breve interinato dejó la presidencia a Juan N. Alvarez, quien debido a pugnas con sus colaboradores se vio en la necesidad de renunciar y nombrar un sustituto, nombrando para ello al general Ignacio Comonfort.

(5) ALVEAR ACEVEDO, Carlos. *op. cit.* pp. 263 a 271.

Bajo este nuevo régimen provisional se expidió el Estatuto Orgánico, con carácter provisional y que fijaba las bases de gobierno mientras se expedía la Constitución. Con este triunfo liberal se abolieron las disposiciones de diecisiete de marzo de 1855.

En una época en que el problema fundamental de la nación es el de la unificación, razón por la cual no se elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades y ocupándose únicamente del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales según su artículo 72, fracción IV. (6)

El Constituyente de 1857, al no ocuparse de la regulación del municipio, dejaba a disposición de las legislaturas locales su regulación.

En un principio no se planteó la problemática de las haciendas municipales. La Ley de doce de septiembre de 1857, que clasificó las rentas públicas, se ocupó de dividir las entre la federación y los estados, sin considerar a los municipios. Como excepción, detalló los renglones siempre considerados como municipales, asignándolos a los estados y a la federación, pero "de hecho continuaron existiendo rentas municipales y siguieron recaudándose y distribuyéndose con entera separación de los

(6) OCHOA CAMPOS. *op. cit.* p. 253.

demás". (7)

f) Periodo Porfirista

En 1897 se publicó la "Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana", con cinco puntos fundamentales: 1. Rentas propias; 2. Impuestos Municipales; 3. Impuestos Federales; 4. Subvenciones del gobierno federal; y 5. Ingresos Extraordinarios. Pero no obstante lo anterior, el control económico siguió dándose en las capitales de los estados, además, las prefecturas o distritos estaban dirigidas por jefes políticos, delegados del poder central. En 1903, Porfirio Díaz promulga una ley con la cual los jefes políticos cobraban aún más poder, ya que no obedecerían más ordenes que las del gobernador y los medios que utilizaban para procurar la paz y el orden rayaban en lo ilegal e incluso llegaban a ser crueles. (8)

(7) *Idem.* p. 258.

(8) TENA RAMIREZ. "Derecho Constitucional Mexicano" op. cit. p.150

CAPITULO VI

REVOLUCION MEXICANA

Debido a la disminución de funciones de los cuerpos municipales por haberlos considerado incapaces de atender las necesidades del municipio, se contribuyó a su debilitamiento e insuficiencia, lo que trajo consigo una falta de cumplimiento a las necesidades de la población.

a) Plan del Partido Liberal Mexicano

El primero de julio de 1906, los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, establecieron, con la Junta Organizadora de San Luis, el Plan del Partido Liberal Mexicano, que contenía la supresión de los Jefes políticos (punto 45), la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal (punto 46). (1)

b) Plan de Ayala.

Zapata en 1916, dictó la "Ley General sobre Libertades Municipales" en el estado de Morelos, que constaba de 22 artículos, en los que se plasmó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

(1) TENA RAMIREZ. "Leves Fundamentales de México, 1808-1989". ob. cit. p. 731

c) Adiciones al Plan de Guadalupe.

En el Artículo Segundo de las adiciones al Plan de Guadalupe de veintiséis de marzo de 1913, se establecía que el Primer Jefe de la revolución expediría y pondría en vigor las disposiciones y medios encaminados a satisfacer las necesidades del país, siendo una de esas medidas el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. (2)

(2) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Comentada. Serie "Textos Juridicos" (Colección Popular Ciudad de México) e Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM. México, 1990.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

Como resultado del movimiento social revolucionario, surgido en parte por la búsqueda de un sistema municipal con plena libertad y con un sistema de defensa de los derechos municipales real y eficaz, que hiciera la vida municipal más justa y menos desigual, surgieron reformas sociales y políticas que culminaron con la creación de la Constitución de 1917. Por vez primera se alcanzó una plena concreción legal del sistema municipal, recordando que antes existía únicamente como una comunidad territorial, ignorada política y económicamente.

En su mensaje dirigido a los diputados del Congreso Constituyente, y al abordar el tema del municipio, el Primer Jefe, dijo: "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades...". (1)

(1) *TEÑA RAMIREZ. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1989". ob. cit. p. 757.*

El proyecto de constitución presentado por Venustiano Carranza, únicamente contenía en relación a los municipios que los estados tendrían "como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado" (2). Como podemos ver, no contenía ninguna propuesta sobre la forma y contenido de la hacienda municipal.

La principal aportación de este proyecto fue la presentación que se hizo del "Municipio Libre", siendo esta la diferencia más importante con respecto de la Constitución de 1857.

No fue sino hasta la 52ª sesión ordinaria, celebrada el veinte de enero de 1917, en que la segunda comisión de constitución se refiriera por vez primera a la hacienda municipal.

Esta Comisión integrada por Heriberto Jara, Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, propuso, con base en el proyecto presentado y tomando en cuenta de que se trataba de una gran novedad y por las diversas iniciativas que tuvo a la vista, establecer tres reglas que intercaló en propuesta para el artículo 115 y que se refieren a "la independencia de los ayuntamientos

(2) TENA RAMÍREZ. "Derecho Constitucional Mexicano". ob. cit. p. 151.

a la formación de su hacienda, que también tiene que ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc." (3)

La propuesta para la fracción segunda fue la siguiente:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley."

Las apasionadas y largas deliberaciones que se suscitaron en el Constituyente de Querétaro se centraron en la fracción segunda, dejando a un lado las dos fracciones relativas a cuestiones político-electorales.

Por considerar que algunas de las intervenciones ocurridas en dicho constituyente son de trascendencia, llegando incluso a servir de base para posteriores reformas al propio artículo 115, me permito transcribir las que a mi juicio tienen mayor importancia para el desarrollo de este trabajo.

(3) SAYEG HELU, Jorge. "Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional", para "La Reforma Municipal en la Constitución". México, 1986. Porrúa. p. 10.

El miércoles veinticuatro de enero de 1917, se discutió la mencionada fracción segunda. El diputado y general Heriberto Jara, miembro de la comisión, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción, considerando que:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, por que sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes."

Continúa su exposición el diputado Jara diciendo que: "...Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor 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 pague el hijo 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."

Continúa en otra parte de su discurso: "...no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo 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". (4)

A su vez, el diputado Hilario Medina dijo en distintos momentos: "lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica"; "si nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad del Municipio, y estamos convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del municipio..."; "yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz la idea fundamental de que el Municipio sea libre; por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que , mientras este no sea, desde ese momento no hay Municipio"; "...el bien de la patria estará íntimamente ligado al Municipio libre y, a su vez, éste tendrá por base la absoluta

(4) *Idea. pp. 12 y 13*

independencia económica". "El Municipio libre debe tomar su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es preciso, e ineludible, que el Municipio tenga hacienda libre." (5)

El diputado al Congreso Constituyente, Martínez de Escobar, representante de Tabasco, se opuso a la propuesta de que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de resolver las controversias que en materia tributaria se suscitaran entre los estados y sus municipios, pues ello acabaría con la autonomía de los estados, planteando que deberían de ser las legislaturas locales o en su defecto los tribunales superiores de justicia los encargados de resolver dichas controversias. (6)

Con 110 votos en contra y 35 a favor, se rechazó el proyecto para la fracción segunda, se presentaron dos votos particulares: uno de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez y otro de los diputados Jara y Medina.

En el primer voto particular se daba otra alternativa de solución: Clasificar los ingresos que debían corresponder a los municipios; en caso de conflicto, si aparecía entre el ejecutivo y

(5) AZUELA GUITRÓN, Mariano. "La Hacienda Municipal" para "La Reforma Municipal en la Constitución". op. cit. p. 163.

(6) RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios". Tercera Edición, México 1990. p. 44.

el municipio, decidiría la legislatura local y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el tribunal superior.

El Ministro Mariano Azuela considera este dictamen como ilustrativo, "pues en él ya se utiliza la técnica que introduce la reforma de 1983, a saber, el señalamiento de un mínimo de recursos específicos que se debían respetar al Municipio". (7)

En el segundo voto particular propuesto por los diputados Jara y Medina, trataron de corregir los errores del dictamen presentado por la segunda comisión conforme a sugerencias hechas en los debates. Proponían la libertad hacendaria del municipio, eliminaba la facultad de la Corte para intervenir en cuestiones municipales y suprimían la facultad de recaudar todas las contribuciones. (8)

Respecto a los anteriores votos particulares, Arrijoja Vizcaino comenta: "Aun cuando los votos particulares de los diputados Jara, Medina, Machorro y Méndez contenían ciertas deficiencias como la de convertir a los municipios en simples participes de los rendimientos de algunos tributos estatales, indudablemente otorgaban una protección constitucional al

(7) AZUELA GÜITRON, Mariano. Para "La reforma Municipal en la Constitución". op. cit. p.164

(8) HERNANDEZ-GAONA. ob. cit. pp. 29-30

desarrollo del municipio al asignarles fuentes exclusivas de ingresos en función de los servicios públicos fundamentales que debe satisfacer". (9)

A pesar de estas propuestas y del apoyo dado a las mismas por otros diputados como Cepeda Medrano y Martínez de Escobar, al final prevaleció la tesis del diputado Esteban Baca Calderón:

"El campo económico pertenece a la soberanía del Estado que la Legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus propios recursos...";

Misma opinión que Gerzayn Ugarte llegaría a redactar de la siguiente manera, y que a la postre sería la que conformara la fracción segunda del artículo 115 que entraría en vigor:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (10)

Como podemos apreciar, del texto aprobado por el Constituyente de Querétaro, en efecto se hace hincapié en la institución de una hacienda municipal autónoma, pero sin lograr realmente alcanzar una verdadera libertad económica.

(9) ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal". Séptima Edición. Themis. México, 1991. pág. 158.

(10) SAYEG HELU. ob. cit. pp. 13-14.

"El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo" (11). Con esta frase nuestro actual Secretario de Gobernación, hace referencia al inicio de nuestra institución municipal, y de como la misma fue resultado, tal vez sin intención, de una tendencia centralizadora.

(11) CARPIZO, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", para "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL". Porrúa, México. 1986. pág. 237.

REFORMAS AL ARTICULO 115.

Desde 1917 y hasta antes de la reforma de 1983, tuvieron verificativo siete reformas constitucionales, las cuales no afectaron en esencia la organización y estructura constitucional del municipio, limitándose a dar participación a la mujer en las funciones electorales (cuarta reforma de doce de febrero de 1947); se derogó lo referente al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales (quinta reforma de diecisiete de octubre de 1953); establecer normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación (sexta reforma de seis de febrero de 1976) y, introducir el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional (séptima reforma de seis de diciembre de 1977). (12)

Octava Reforma: En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, el día ocho de diciembre de 1982, se dio lectura a la iniciativa de decreto que reformaría el artículo 115, y en cuyo texto encontramos el siguiente párrafo:

"La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y

(12) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". op. cit. Apostillas 38 a 61, 130, 131, 163 y 164.

recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio." (13)

Con esta reforma se conservó únicamente el párrafo inicial, así como los dos primeros de la fracción primera. Este es el primer paso, desde el Constituyente de Querétaro en que se trató realmente de llegar a una verdadera libertad económica, pero no fue suficiente.

En el ámbito de la libertad política, esta reforma afecta irreversiblemente al municipio, ya que se faculta a las legislaturas locales, con mayoría de dos tercios de sus integrantes a suspender ayuntamientos y aún a declarar que éstos han desaparecido.

En el campo de lo económico, respecto a la hacienda municipal, se enumeran los servicios de que deben ocuparse los ayuntamientos y los impuestos que los municipios deben recaudar, pero se insiste en el principio de que serán las legislaturas de cada estado quienes decidan sobre las recaudaciones de los municipios, pero ahora también con el principio constitucional de que tendrán la facultad de revisar sus cuentas públicas.

(13) *Idem*. Apostilla 241.

También se crean las llamadas "participaciones municipales" derivadas de la unificación federal de la imposición fiscal, pero esta no va más allá del tres por ciento de la imposición federal.

Los impuestos dejados al disfrute exclusivo de los municipios, aparte de que casi desde siempre se habían dado, resultan ser poco redituables y, por añadidura, los más impopulares de todos los impuestos. (14)

Para el maestro Ochoa Campos, esta reforma "no es un paso adelante. Representa, por el contrario, un retroceso centralizador..., en favor siempre de los gobernadores de los estados, que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local... y pone en manos de los gobiernos las cinco facultades municipales de mayor importancia" y que son:

- 1.-La facultad hacendaria municipal;
- 2.-La facultad legislativa municipal;
- 3.-El orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo;
- 4.-La facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus municipales; y
- 5.-La facultad de ampliar o reducir los servicios públicos

(14) CORDOVA, Arnaldo. *ob. cit.* p. 7.

municipales. (15)

Ochoa Campos llama a esta reforma: Contrarreforma Municipal, por haber predominado una corriente antimunicipalista, basada en un planteamiento equivocado: la descentralización municipal, olvidando que ésta únicamente se puede dar, al tratarse de un estado federal, en el ámbito administrativo, y no como lo pretendieron en el ámbito político-constitucional, que correspondería para el caso de tratarse de un estado unitario. (16)

Novena y última Reforma: La esencia del artículo no fue alterada con esta reforma, se derogaron las fracciones IX y X que trataban sobre relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, pasando a formar parte de la fracción VIII, y sobre que los estados podrían asumir funciones de la federación, cuando así sea necesario, y los estados a su vez, podrán realizar esos convenios con los municipios. (iniciativa enviada al Congreso en diciembre de 1986).

Actualmente nuestro artículo 115 de la Constitución, después de todas las reformas sufridas, y en lo que respecta a nuestro estudio, quedó como sigue:

(15) OCHOA CAMPOS. *op. cit.* p. 530.

(16) *Idem.* p. 523.

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

I...

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

...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

...

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito, e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V a VIII...

CAPITULO. II

CONSTITUCIONES ESTATALES

En este capítulo realizo un estudio de todas las constituciones de los estados de la república, refiriéndome únicamente al régimen fiscal municipal. Para tal efecto además de analizar los capítulos referentes al municipio y a su hacienda, también estudio aquellas disposiciones que afecten o pudieran afectar la actividad financiera de los municipios.

Como es sabido, la mayoría de las constituciones estatales realizan una mera transcripción de todo lo establecido en el artículo 115 constitucional; otras cambian únicamente la forma y dispersan los elementos que la integran por toda la constitución del Estado; y otras constituciones solo enumeran algunos de estos elementos y dejan para las leyes de hacienda municipal y de hacienda del estado la regulación de los elementos faltantes, tal es el caso de la enumeración de los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios del Estado de México. Existen otras constituciones que introducen elementos novedosos al régimen fiscal municipal, tal es el caso de los visitadores especiales para las tesorerías municipales del Estado de Puebla.

Para evitar el uso de repeticiones innecesarias que solo traerían consigo el hastío del lector, solo trataré las características más importantes de cada una de las constituciones de los Estados de la República que difieran de la Constitución Federal.

AGUASCALIENTES. (D.O. de 16 de julio de 1986, suplemento #1)

El artículo 27, fracción IV, dice que es el Congreso del Estado el encargado de autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado y de los Municipios respectivamente, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse dichos empréstitos y aprobarlos. Solo se podrán celebrar para la ejecución de obras que incrementen los ingresos públicos.

La fracción V del mismo artículo establece que el Congreso tiene la facultad de examinar trimestralmente las cuentas que le presenten los ayuntamientos del estado, tales exámenes comprenderán no solo la conformidad de las partidas gastadas con los presupuestos de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas, de lo anterior y si existiese discrepancias entre lo gastado y lo presupuestado, o si no existe justificación y exactitud en los gastos, se podrá fincar responsabilidad a los funcionarios de acuerdo a la Ley.

El propio artículo 27, en la fracción VI, establece que el Congreso autorizará al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para ejercer actos de dominio sobre bienes inmuebles, pertenecientes al Estado y a los Municipios.

En su artículo 71 establece que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, inciso A del propio artículo, sin hacer mención a la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, inciso C, y al que la constitución trata de igual forma que al inciso A. Es decir, tampoco tiene el congreso la facultad para establecer exenciones o subsidios respecto a los servicios públicos a cargo de los municipios.

BAJA CALIFORNIA (D.O. de 17 de julio de 1986, suplemento #2)

Esta constitución tampoco establece la coordinación entre el Estado y los Municipios para la prestación de Servicios Públicos.

En su artículo 27, fracción XII, establece que el Congreso tiene la facultad de revisar anualmente las cuentas de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

El artículo 87, establece: "la revisión de las cuentas anuales de los Ayuntamientos, será hecha por la Contaduría Mayor de Hacienda, que funcionará como dependencia del Congreso. La Contaduría Mayor de Hacienda, nombrará en casos especiales,

inspectores con el objeto de examinar la contabilidad y verificar si son correctas las entradas y salidas de los fondos municipales.

BAJA CALIFORNIA SUR (D.O. de 18 de julio de 1986, suplemento # 3)

No establece cuales son las contribuciones que en todo caso tienen los municipios según la Constitución, pero si indica como se formará la Hacienda de los municipios, la cual se forma con las percepciones que establezca su ley de Ingresos y demás disposiciones relativas y los que adquiera por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales, convenios, legados, donaciones o por cualquier otra causa.

CAMPECHE (D.O. de 21 de Julio de 1986, suplemento #4)

El artículo 71, fracción XXVIII establece como una facultad del ejecutivo la de coordinar las inversiones públicas estatales y municipales.

El artículo 105, fracción III, establece que los municipios no podrán en ningún caso, imponer contribuciones que no estén especificadas en las leyes fiscales del Municipio. El artículo 106 establece que el Congreso del Estado autorizará, a los ayuntamientos para la celebración de empréstitos y para la realización de actos de dominio sobre los bienes del municipio.

Esta Constitución no enumera cuales son los servicios públicos que la constitución establece para los municipios, claro, con el concurso de los estados y cuando así fuera necesario y lo

establezcan las leyes, ni tampoco establece la coordinación entre el Estado y los municipios para la prestación de los servicios públicos.

CHIAPAS (D.O. de 24 de julio de 1986, suplemento #7)

El artículo 29 establece las atribuciones del Congreso y en su fracción XXXIII, dice que "Recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones del gasto público y, en su caso, realizar las auditorías que estime necesarias a los órganos de gobierno del Estado, de los Municipios y de las Instituciones que reciban subsidio Estatal o Municipal."

CHIHUAHUA (D.O. de 25 de julio de 1986, suplemento #8)

La constitución de este estado tiene la peculiaridad de que en ella se enumera cuales son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, las participaciones y los subsidios extraordinarios que les otorgue la Federación y el Estado. (art. 132)

COAHUILA (D.O. de 22 de julio de 1986, suplemento #5)

Esta constitución no enumera los servicios públicos a cargo de los municipios, solo establece como una facultad del Congreso la de determinar los servicios públicos, además de los establecidos en la constitución, de acuerdo a las necesidades socio-económicas de los municipios del Estado.

Tampoco establece la facultad para poder realizar convenios de coordinación entre el Estado y los Municipios para la prestación de Servicios Públicos.

COLIMA (D.O. de 23 de julio de 1986, suplemento #6)

Esta constitución lo único que regula respecto del municipio es en su artículo 91, fracción I, que establece que el Municipio administrará libremente su hacienda. Otro punto relevante que figura en la misma y que ninguna constitución estatal deja de plasmar es el relativo a la suspensión de ayuntamientos (Art. 33, fracción XXIV)

ESTADO DE MEXICO (D.O. de 4 de agosto de 1986, suplemento #14)

Esta constitución deja a la Ley de Hacienda Municipal del Estado la enumeración de todos los ingresos, por lo que no indica cuales son los servicios públicos a cargo de los municipios ni establece los ingresos que "en todo caso" tendrán los municipios de la entidad.

El artículo 183 establece como se compone la hacienda de los municipios: a) De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de Derecho Civil; b) De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura; y c) De otros ingresos que perciban conforme a la Ley.

GUANAJUATO (D.O. de 29 de julio de 1986, suplemento #10)

Aquí se faculta al Congreso del Estado para revisar las Cuentas Públicas Municipales, fracción XIX del artículo 63.

GUERRERO (Adición publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 21 de octubre de 1988).

El artículo 47 de la Constitución de este Estado, que establece las atribuciones del Congreso Local, fue adicionado con la fracción XXIX Bis. para quedar como sigue: "Hacer comparecer a los Presidentes Municipales a efecto de informar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta".

HIDALGO (D.O. de 31 de julio de 1986, suplemento #12)

En el artículo 129, fracción II, establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Pero no existe ninguna disposición que establezca que también se pueden celebrar convenios con el Estado para la mejor prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

JALISCO (D.O. de 1 de agosto de 1986, suplemento #13)

Establece que el Congreso del Estado podrá revisar las cuentas de los municipios, fracción IV del artículo 23.

HORELOS (D.O. de 6 de agosto de 1986, suplemento #16)

Esta Constitución fija en su artículo 40, fracción XLVII, que el Congreso del Estado podrá examinar las cuentas de los ayuntamientos, cuando así lo aprueben las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

NAYARIT (D.O. de 7 de agosto de 1986, suplemento #17)

No enumera los servicios públicos a cargo de los municipios, ni tampoco establece cuales son los ingresos que le corresponden a los municipios.

NUEVO LEON (D.O. de 8 de agosto de 1986, suplemento #18)

El artículo 119 establece que los ayuntamientos tendrán como ingresos, las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y las participaciones federales, sin hacer mención a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. El artículo 85 dice cuales son las actividades que le pertenecen al ejecutivo del Estado, dentro de las cuales se encuentra la de inspeccionar la hacienda de los municipios del Estado, dando cuenta al Congreso si no se cumple con lo presupuestado.

OAXACA (D.O. de 11 de agosto de 1986, suplemento # 19)

El Congreso del Estado puede, según el artículo 59, fracción VII, señalar por una Ley General los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar los impuestos especiales que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos municipios. Es el

Ejecutivo del Estado el encargado de remitir al Congreso del Estado las iniciativas de los Ayuntamientos para que se decreten impuestos especiales.

El artículo 93 del propio ordenamiento establece que los municipios tienen la obligación de contribuir a los gastos generales del Distrito Judicial a que pertenezcan en la forma proporcional y equitativa que determine la Ley.

La Constitución no dice que sean los municipios los facultados para aprobar sus propios Presupuestos de Egresos ni que los municipios pueden coordinarse con el Estado para la prestación de los servicios públicos a su cargo.

PUEBLA (D.O. de 12 de agosto de 1986, suplemento #20)

Esta constitución no dice que el presupuesto de Egresos de los municipios será aprobado por los mismos municipios, de acuerdo a los ingresos disponibles. Tampoco establece que es la Legislatura del Estado la encargada de discutir y aprobar las Leyes de Ingresos de los ayuntamientos.

El artículo 105, fracción VI, fija que los ayuntamientos no podrán enajenar bienes inmuebles propios, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del periodo para el cual hubieran sido electos, sin la autorización del gobernador del estado y la aprobación del Congreso.

La fracción XIV, del mismo artículo, dice que el Ejecutivo nombrará Visitadores Especiales para las tesorerías municipales, los cuales revisarán los libros e informarán después al ejecutivo, para que éste excite a los ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corrija las deficiencias que se encuentren o se consignaren, si hubiera algún delito en el manejo de los fondos.

QUERETARO (Reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el día 3 de enero de 1991, que entraron en vigor el día 5 de febrero de 1991).

No enumera los servicios públicos a cargo de los municipios del Estado ni establece que los municipios podrán coordinarse para la mejor prestación de los mismos. Esta Constitución tampoco establece cual es el procedimiento para declarar desaparecido un ayuntamiento.

QUINTANA ROO (D.O. de 14 de agosto de 1986, suplemento #22)

Establece en su artículo 75, fracción XXV, que es el Congreso del Estado el que debe autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para que puedan celebrar empréstitos.

SAN LUIS POTOSI (D.O. de 15 de agosto de 1986, suplemento #23)

El artículo 56 de la Constitución de este estado, en su fracción XII, dice que el Ejecutivo del Estado avalará los empréstitos que soliciten los ayuntamientos.

El artículo 83, fracción III, establece que es el Congreso del Estado el que determina la participación del Estado para la Prestación de los Servicios públicos a cargo de los municipios.

SINALOA (D.O. de 18 de agosto de 1986, suplemento #24)

El Congreso del Estado tiene en todo momento la facultad de examinar las cuentas de los ayuntamientos, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, (Reforma a la Constitución de 28 de diciembre de 1988), Además se debe realizar visitas de inspección a todas y cada una de las tesorerías municipales.

YUCATAN (D.O. de 26 de agosto de 1986, suplemento #30, y reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el día 15 de septiembre de 1988)

El artículo 55 establece las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, en la fracción XVI, dice que el mismo tiene la facultad para suspender los acuerdos de los Ayuntamientos cuando lesionen los intereses municipales, sometiéndolos al Congreso para su revisión y para el trámite que proceda, y la fracción XVII lo faculta para practicar visitas oficiales, cuando lo crea conveniente, a los Municipios del Estado.

TLAXCALA (D.O. de 22 de agosto de 1986, suplemento #30)

Los ayuntamientos del Estado tienen la obligación de remitir cuentas al Congreso del Estado del ejercicio anual y por periodos mensuales.

VERACRUZ (D.O. de 25 de agosto de 1986, suplemento #29)

Su artículo 68 establece cuales son las facultades y obligaciones de la Legislatura, dentro de las cuales encontramos que es el Congreso el encargado de autorizar la celebración de empréstitos por los Ayuntamientos y también el encargado de nombrar inspectores, interventores o auditores, con el objeto de examinar las funciones, los servidores públicos, la contabilidad y demás actos que realicen los ayuntamientos.

ZACATECAS (D.O. de 22 de agosto de 1986, suplemento #31)

El artículo 85 establece cuales son los ingresos de los municipios, pero no hace mención a las contribuciones derivadas de la propiedad inmueble.

NOTA: Todos los datos anteriores fueron obtenidos de suplementos especiales que publicó el Diario Oficial de la Federación en el año de 1986, pero también fueron estudiadas todas las reformas que se dieron de ese año a la fecha.

Los estados que no se encuentran mencionados, no tuvieron ninguna característica que los diferenciara con lo establecido en la Constitución Federal de la República.

TERCERA PARTE

CAPITULO I

EL PODER ECONOMICO FEDERAL, ESTATAL y MUNICIPAL.

El régimen federal se asienta sobre un conjunto de municipios autónomos que forman un estado independiente y un conjunto de Estados independientes que forman una Nación Soberana. Así la corriente de libertad que nace del municipio vivifica a los estados y a la nación. Pero si la dirección del movimiento se invierte, si desaparecen la autonomía y la diversidad locales, si no hay más que una autoridad arriba de la cual derivan su fuerza las autoridades de abajo, el régimen federal, subvertido en su esencia, se convierte en un gobierno de caciques medios y mínimos, a las órdenes de un cacique máximo. (1)

En este capítulo se trata el tema de las relaciones entre la Federación y los Estado, y entre estos y los Municipios. El problema radica en como lograr preservar la soberanía de la Federación sin afectar la integridad de los Estados y la libertad de los Municipios, logrando a su vez que cada uno de ellos logre hacerse de los recursos suficientes para lograr la satisfacción de

(1) HERRERA LASSO, Manuel. "Estudios Políticos y Constitucionales". Miguel Angel Porrúa y Escuela Libre de Derecho. México, 1986. pág. 309.

las necesidades de la población y sin interferir en las actuaciones de los demás órganos del Estado.

Arrijoa Vizcaino nos dice en su obra de Derecho Fiscal que la delimitación de áreas competenciales constituye una tarea especialmente importante, ya que solamente a través de ella puede lograrse no sólo la supresión de los graves fenómenos de doble tributación, sino también lo que debe ser fundamento de todo sistema fiscal federal sano y progresista: el fortalecimiento económico de las entidades regionales (Estados y Municipios) supuestamente autónomas. No debe perderse de vista que ninguna autonomía político-administrativa es factible si no se cuenta con los medios y recursos que garanticen una previa autosuficiencia económica. (2)

Para el ilustre maestro Jorge Carpizo (3), el Estado Federal Mexicano posee ciertos principios que están establecidos en la Constitución, los cuales precisan la naturaleza jurídica del mismo:

1.-Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

(2) ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. *ob. cit.* pág. 150.

(3) CARPIZO M. Jorge. "Estudios Constitucionales". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1983. pág. 94.

2.-Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3.-Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41).

4.-Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: "todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas" (artículo 124).

Ahora bien, el mismo tratadista realiza un estudio sobre las facultades tributarias de la federación y las entidades federativas, por ser este tema el que encierra el problema de índole económica del estado federal, y que es la columna vertebral del mismo.

Continúa explicando el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si seguimos lo establecido por nuestra Carta Magna y aplicamos el artículo 124, tendremos que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la Federación en el artículo 73 y aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118. (4)

(4) *Idem.* pág. 103

A continuación pasa a exponer la tesis del distinguido jurista Sergio Francisco de la Garza, que en su parte general es la más aceptada, y en la cual opina que el poder fiscal federal se ejercita de acuerdo con las normas siguientes:

A) Facultades Ilimitadas Concurrentes: Es decir, el Congreso Federal puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

B) Facultades Exclusivas otorgadas en forma Positiva: Las que se encuentran en la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional. El objeto de esta fracción no es limitar a la federación, sino a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.

C) Facultades Exclusivas por razón de Prohibición a los Estados: Son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.

D) La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria: Esta fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al congreso federal, pero no en el campo fiscal; por tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario.

Basándose para esta afirmación en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del 73.

E) Delegación por la Federación de sus Facultades Exclusivas.

F) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los estados por el legislador federal ordinario.

Y el poder fiscal de las entidades federativas responde a las siguientes ideas:

A) Principio General: Tiene facultad tributaria ilimitada.

B) Limitaciones de carácter negativo: Las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

C) Limitaciones de carácter positivo: Son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII.

D) Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario: Según la fracción I del artículo 118. (5)

En el estudio que realiza el tratadista Flores Zavala respecto al mismo tema llega casi a las mismas conclusiones que De

(5) GARZA, Sergio F. de la. "Derecho Financiero Mexicano". México, 1968. págs. 270-284.

la Garza: La facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente. Carpizo las llama coincidentes, es decir, las legislaturas federales y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone. (6)

En el nivel municipal, la potestad tributaria la ejerce la legislatura local y sólo ella puede expedir leyes impositivas municipales. Sin embargo, la Constitución prohíbe a la Legislatura Estatal otorgar exenciones y subsidios en virtud de que carecería de legalidad al hacerlo.

(6) CARPIZO M. ob. cit. pág. 105.

AUTONOMIA MUNICIPAL

Para el maestro Constitucionalista y ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan N. Vázquez, "La autonomía de los municipios es el primer paso en la vida práctica de la democracia" (7). Esta autonomía se debe entender como un proceso de descentralización, pues la centralización contempla ciertos intereses generales sin vinculación con los regionales y, en caso de enfrentamiento, el gobierno central se sostendría con apoyo de la fuerza.

Mariano Azuela al hacer sus conclusiones respecto a las reformas Constitucionales de 1983, nos habla respecto de la autonomía "no entendida como prerrogativa aislada de las grandes metas nacionales sino involucrada en ellas, guardando un justo equilibrio con los programas de las Entidades Federativas y de la Federación." (8)

En la obra de Derecho Administrativo del maestro Gabino Fraga, el autor sostiene la teoría de que el municipio es un "organismo descentralizado por región. Dicha descentralización

(7) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "LA AUTONOMIA MUNICIPAL VISTA POR LAS LEGISLATURAS LOCALES". para Cuadernos el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II, Año II, UNAM, México. 1986. pág. 501.

(8) AZUELA, Mariano. ob. cit. pág. 190.

consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (9) Fraga llega a la conclusión de que nuestra legislación sigue, al respecto, la teoría clásica, que concibe al municipio como el ejemplo más significativo de la descentralización por región y que tiene las siguientes características:

- a) La existencia de una personalidad jurídica (artículo 115, fracción II);
- b) La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad (artículo 115);
- c) La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad (Artículo 115, fracción IV), y, por último;
- d) La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral (artículo 115, fracción I).

Para Cecilia González Arenas (10), la doctrina expuesta por el maestro Fraga, es respetable, sin embargo, existen grandes diferencias entre un organismo descentralizado por región y el municipio. Existiendo para ella las siguientes diferencias:

(9) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México, 1989. pág. 218-220.

(10) GONZALEZ ARENAS, Cecilia. "Hacienda Municipal, Autonomía y Dependencia", para "ESTUDIOS MUNICIPALES", tomo 20, año IV, marzo-abril de 1988. Del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México.

a) En el municipio, lo que da origen al ayuntamiento es la elección popular de sus integrantes; en el organismo descentralizada se trata de nombramientos expedidos por el Ejecutivo de quien dependen.

b) Los municipios son reconocidos por la ley al través de un acto declarativo, mientras que los organismos y empresas descentralizadas se crean por decreto, por escritura constitutiva o en general por una ley.

c) El municipio tiene legitimidad para elaborar sus reglamentos, tanto interno como externos, en cambio los organismos descentralizados, aunque ejercen algunas veces funciones de servicio público, no ejercen funciones públicas ni pueden elaborar reglamentos de observancia general.

d) El municipio no se encuentra regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su funcionamiento es constitucional.

Autonomía no significa libertad absoluta de la influencia estatal. Tampoco quiere decir que el pueblo de un municipio pueda controlar su gobierno por completo, de la misma manera que lo hace la población de un Estado o de una Nación. Significa solamente que la supremacía estatal será ejercida en aquellos asuntos pertinentes al Estado en general, y que los asuntos locales quedan a cargo de cada uno de los municipios. (11)

Al definir la Autonomía Municipal como el derecho del municipio a manejar sus propios asuntos, no se llega al fondo del problema, pues ¿cómo saber que asuntos son exclusivos del municipio y cuales no?. Resulta muy difícil determinar una sola función exclusivamente municipal y argumentar, de manera convincente, que se trata exclusivamente de un asunto local. La verdadera prueba no consiste en que el Estado o el municipio tengan un interés en ese asunto, sino en saber si el interés del Estado es mayor o menor que el de la municipalidad. Virtualmente todas las funciones del gobierno municipal tienen no solo importancia local sino que afectan al Estado en general. Solamente unas pocas, sin embargo, tienen tal importancia para los intereses generales del Estado que la interferencia estatal pueda ser justificada.

Austin Macdonald, en su excelente tratado sobre el municipio, mismo que hemos citado anteriormente, maneja ciertos argumentos a favor de la autonomía municipal y otros en contra de la misma, a continuación cito algunos de ellos que son aplicables para el fin de este estudio.

(11) MACDONALD, Austin. "Gobierno y Administración Municipal. La Experiencia de los Estados Unidos". Fondo de Cultura Económica. México, 1957. pág. 67

Argumentos a Favor de la Autonomía Municipal:

a) El Derecho a Gobernarse.-

Los habitantes de un Estado no tolerarían interferencias extrañas ; el pueblo de una nación no aceptaría pasivamente la dominación de un poder extraño. ¿Por qué, entonces, se le va a negar a aquella parte de la población que vive en una comunidad el derecho de gobernarse? ¿Por que estar sometidos a los caprichos de las legislaturas estatales?.

b) El Municipio como Unidades Económicas Separadas.-

Esta es una de las mejores razones a favor de la autonomía municipal ya que los municipios constituyen unidades económicas separadas y, por lo tanto, sus habitantes tienen el derecho de manejar sus propios asuntos.

c) Los municipios son áreas "Naturales".-

Todos los municipios son o han sido unidades económicas separadas, con sus problemas exclusivos, sus propios deseos y sus propias necesidades.

d) Estimulo al sentimiento cívico.-

Las gentes, se dice, prestan mayor atención y tienen más interés en el gobierno municipal si son ellos quienes pueden opinar sobre el particular.

Argumento en contra de la Autonomía Municipal:

Su Radio Limitado.-

Su radio, y aquí es donde surge el argumento de mayor peso en contra de la autonomía municipal, necesariamente, es muy limitado, y por lo tanto de poca importancia. Ninguna comunidad puede vivir encerrada dentro de sí misma, ya que las comunidades vecinas se ven afectadas en mayor o menor grado y en ocasiones, lo son los habitantes de todo el Estado. Toda teoría de gobierno que trate al municipio como una comunidad independiente, dejando a un lado los intereses superiores del Estado está, por lo tanto, basada en una lógica errada.

Esta crítica podría parecernos que tiene sustento para ir en contra de la autonomía municipal, pero en verdad sus argumentos no deben ser tomados por completamente ciertos. Cuando se trata del bienestar del Estado, o cuando la suerte de varias comunidades depende vitalmente de ello, el principio de la autonomía municipal tiene que ceder. Si analizamos todos los asuntos que el municipio puede resolver más eficazmente y sobre los cuales tiene un interés vital que un órgano superior, se verá que sí es importante la autonomía.

FUNDAMENTO DE LA TRIBUTACION

"La potestad tributaria es la facultad irrenunciable, indelegable, abstracta y permanente que legitima a un ente público para establecer, a través de leyes los hechos imponibles de cuya realización depende el nacimiento de la obligación fiscal." (12)

En nuestro país se han presentado diversas teorías para fundamentar el derecho que tiene el estado para cobrar tributos, para los doctrinarios Flores Zavala y Margáin Manautou, son las siguientes (13):

Teoría de los Servicios Públicos.-La finalidad del Tributo es costear los servicios públicos que el Estado presta, de tal suerte que lo que el particular paga por concepto de gravamen es el equivalente a los servicios que recibe.

Teoría de la Relación de Sujeción.-La obligación de pagar tributos surge simplemente de la condición de súbditos que tienen las personas en relación con el Estado.

(12) RENDON HUERTA, Teresita. "Derecho Municipal". Porrúa, México, 1985.

(13) RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". Sagitario, México, 1983, págs. 91 y sig.

Teoría de la Necesidad Social.-El fundamento esencial del tributo es la satisfacción de las necesidades sociales que están a cargo del Estado.

Teoría del Seguro.-Los tributos se consideran como el pago de una prima de seguro por la protección que el Estado otorga a la vida y al patrimonio de los ciudadanos.

En la obra Hacienda Municipal, de Francisco de la Garza, el autor realiza una justificación al derecho que tiene el Municipio para percibir ingresos, y nos dice: "que satisface necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables". (14)

Es la propia Constitución quien nos señala el fundamento jurídico para la tributación, siendo ésta, una obligación de todo mexicano por la necesidad de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (art. 31 f IV).

Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo", nos dice que entiende por gastos públicos, siendo estos: "los que se

(14) Obra citada por Emilio Margáin. op. cit. pág 265.

destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".
(15)

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que: "Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".

Jurisprudencia 118 (Quinta Epoca), página 155, sección Primera, Vol. 2a. Sala. Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965.

En la Tesis de Jurisprudencia 18/91, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y uno y con unanimidad de dieciséis votos, se estableció:

"CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES. Además del "propósito recaudatorio que para sufragar el gasto "público de la Federación, Estados y Municipios tienen "las contribuciones, éstas pueden servir, accesoriamente "como instrumentos eficaces de la política financiera, "económica y social que el Estado tenga interés en "impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentan-

(15) FRAGA, Gabino. *ob. cit.* pág. 326

"do ciertas actividades o usos sociales, según sean
"considerados útiles o no, para el desarrollo
"armónico del país, mientras no se violen los principios
"constitucionales rectores de los tributos."

"Muchas y muy variadas son las tareas encomendadas a la administración municipal en nuestros días; el surgimiento y desarrollo de los distintos fenómenos sociales que van generando nuevas necesidades colectivas o robusteciendo las ya existentes, dan a esa entidad pública, en lo que a sus atribuciones se refiere, nuevas fisonomías. En efecto, el intervencionismo cada vez más amplio y directo en tareas antiguamente comprendidas en el campo exclusivo de los particulares, así como las múltiples implicaciones del crecimiento poblacional, han determinado un nuevo marco de referencia para el Estado en su propósito de satisfacer las necesidades sociales" (16). Con estas palabras, los tratadistas Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu nos dan lo que para ellos es la justificación del Municipio para percibir ingresos.

Paso ahora a distinguir entre diversas ramas del derecho que comúnmente se toman como sinónimos, tales como Derecho Financiero, Derecho Fiscal y Derecho Tributario, analizando sus características.

(16) MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". UNAM. México, 1979. Pág. 119.

Derecho Financiero

Para el tratadista Giannini, se trata de "el conjunto de normas que disciplinan la percepción, la gestión y la erogación de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos" (17). Desprendiéndose de la anterior definición que la materia tributaria pertenece o esta comprendida en el Derecho Financiero.

Para el Maestro Emilio Margáin, la definición dada por Giannini, esta mal por que la percepción de los tributos no es la única finalidad, ya que existen otras, extrafiscales, contenidas en normas que muchas veces tratan de evitar que el Estado reciba un ingreso y por lo tanto no pertenece el Derecho Tributario al Derecho Financiero. (18)

Para Jarach, la materia financiera cuenta con numerosas disposiciones tanto de derecho Público, tales como las relativas al gasto, al ingreso tributario, etc., como de derecho Privado como lo serían aquellas que regulen ingresos obtenidos por el arrendamiento de sus bienes.

(17) MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Octava edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1985, pág. 23.

(18) *Idea*.

El Estado establece los ingresos denominados tributarios, según el propio Jarach, en su carácter de poder soberano.

Derecho Fiscal

Para el argentino Rafael Bielsa, en su obra Compendio de Derecho Fiscal, es "el conjunto de disposiciones legales y principios de Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco". (19)

Los catedráticos Margáin Manautou, Arrijoja V. y Cárdenas Elizondo, comparten la anterior definición, por considerar que: "nuestra legislación fiscal federal considera que es de carácter fiscal toda contraprestación que perciba el Estado por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, concluyendo que se debe de hablar de un Derecho Fiscal y no de un Derecho Tributario. (20)

Refiriéndome a la palabra fisco, en Alemania en cierta época, se dio a esta palabra un significado diferente, se consideró al fisco como un ente con personalidad distinta del Estado y del Príncipe, pero suficiente para ser detentador de la hacienda pública. (21)

(19) CARDENAS ELIZONDO, Francisco. "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal". Porrúa, México 1992. pág.36

(20) MARGAIN M. *Op.cit.* pág. 25

(21) SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Séptima Edición, Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1986. pág 50.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su opinión respecto de lo que concierne a la materia fiscal.

"FISCAL.-Por fiscal debe entenderse lo perteneciente "al fisco; y fisco significa, entre nosotros, la parte "de la hacienda pública que se forma con las "contribuciones, impuestos o derechos, siendo "autoridades fiscales las que tienen intervención por "mandato legal en la cuestación, dándose el caso de que "haya autoridades hacendarias que no son autoridades "fiscales pues aún cuando tengan facultades de "resolución en materia de hacienda, carecen de "actividades en la cuestación, que es la característica "de las fiscales, viniendo a ser el carácter de "autoridad hacendaria, el género y el de autoridad "fiscal, la especie".

Amparo en revisión 1601/33. José Yves Limantour, 29 de mayo de 1934, 5 votos. Ponente: José López Lira.

Derecho Tributario

Andreozzi define en su obra Derecho Tributario Argentino este Derecho "como la rama del Derecho Público que estudia los principios, fija las normas que rigen la creación y percepción de los tributos y determina la naturaleza y los caracteres de las

relaciones del Estado con el administrado que está obligado a pagarlos". (22)

El doctrinario Francisco Cárdenas Elizondo nos dice que "de no existir los conceptos de aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, carecería de sentido plantearse el contenido de la expresión "tributo" que es lo relativo al Derecho tributario, pues con toda seguridad esta expresión sería sinónima de impuesto o contribución". y a continuación nos da una posible definición de lo que para él podría ser este derecho: "...tendrá como preocupación fundamental el estudiar el conjunto de normas y principios relativos a la actividad del Estado, para la obtención de los ingresos que deberán aportar los individuos para el sostenimiento del ente público, así como sentar los principios generales organizadores de los tributos existentes en un país." (23).

SUJETOS DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

Existen dos sujetos en la relación tributaria, los que pertenecen a la parte activa, que le corresponde al Estado en sus tres niveles de competencia (Federal, Local o Estatal y Municipal) y la parte pasiva o sujeto pasivo de la tributación, que son todas aquellas personas físicas o morales que por encontrarse en la situación jurídica o de hecho prevista en las leyes fiscales

(22) MARGAIN M. ob. cit. pág. 25

(23) CARDENAS ELIZONDO, Francisco. ob. cit. págs. 38 - 40.

("Nullus Tributus Sine Lege"), están obligadas al pago de la contribución.

SITUACION ACTUAL DEL MUNICIPIO

Una de las principales causas de la grave situación actual en que vive el municipio es la gran cantidad de ellos que existen en nuestro territorio, y para darnos una idea de ello, acudimos a datos que proporciona el maestro Melgar Adalid en su colaboración "Desarrollo Económico de los Municipios" para la obra "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" (24) y con los cuales nos enseña la situación de los municipios en el año de 1982, fecha en que realizó este trabajo, pero que aunque las cifras utilizadas no sean recientes, pueden ser equiparables a la situación actual.

-El Ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto de 1361 pesos por habitante, el de Toluca 1221 y el de Mérida 5002, mientras que el de San Lorenzo, Oaxaca., 2.40 y el de Malinaltepec, Gro., 12.20.

-El Ayuntamiento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, Monterrey uno por 274, Malinaltepec y Alcolzauca en Guerrero deben atender respectivamente 2048 y 4571 habitantes por empleado.

(24) MELGAR ADALID, Mario "Desarrollo económico de los Municipios", para "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" ob. cit. pág. 342.

-La concentración es impresionante: en materia industrial, 31.30% de la actividad está concentrada en el Distrito Federal, 20% en 14 municipios metropolitanos, el 50% restante en 24 de los 2377 municipios y seis de ellos concentran el 10% de la producción total.

-La extensión territorial y densidad de población presentan también diferencias notables: municipios cuya superficie es superior a la de entidades federativas completas: Ensenada, Baja California es 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 veces mayor que Morelos y 34.6 veces mayor que el Distrito Federal. No obstante tiene una densidad de población de 3.9 habitantes por Km2.

- El Estado de Baja California tiene cuatro municipios, Oaxaca tiene 570.

-Los contrastes geográficos son relevantes: desierto, selva tropical, alta montaña, de litorales, forestales, algunos temporaleros y otros con grandes sistemas de riego.

Algunas de las causas que originan la precaria situación económica de la mayoría de los municipios del país son, para el maestro Emilio Margain M., las siguientes:

a) Como solo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales a que alude el artículo 27 Constitucional, hay entidades

federativas y municipios que no obstante ser ricos en dichos bienes y recursos, carecen de capacidad económica.

b) Hay ciudades que son centros de producción o de distribución, que impiden el desarrollo económico no sólo de las ciudades vecinas, sino hasta en las entidades cercanas. Por Ejemplo, la ciudad de Guadalajara.

c) Cuando la creación de una industria en determinada zona se hace con capitales de otra, la región o ciudad no se ven beneficiadas en la misma forma que si esa actividad hubiese surgido con capitales propios, tal y como sucedió en las ciudades de Puebla y de Mérida.

d) Otro obstáculo para que los municipios puedan proveerse de recursos económicos lo constituye la fracción IV del artículo 31 Constitucional, al establecer que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estados y Municipios en que residan, pues tal parece que vista la prohibición constitucional que tienen de gravar la entrada de productos provenientes de otro Estado o Municipio o del extranjero, no pueden hacerlo con personas que residan fuera de su territorio, aun cuando en el mismo perciban todos sus ingresos o utilidades.

e) No siempre las inversiones cuantiosas que realiza la Federación en la provincia benefician a ésta, ya que el material y

el equipo que se necesita para la construcción o ejecución de las obras se adquiere o fabrica, por ejemplo, en el Distrito Federal. Por ello, muchas veces no es cierto lo que se dice acerca de que la Federación ha erogado miles de millones de pesos en un municipio, pues la realidad es que a lo sumo, lo que de esa cantidad se gasta localmente, no rebasa algunos cientos de millones por concepto de salarios y algunos gastos secundarios.(25)

DOBLE TRIBUTACION O DOBLE IMPOSICION

Para el maestro Arrijoa Vizcaino, son dos las causas de fondo que originan la doble tributación, y que son resultado de la deficiente estructura competencial que caracteriza a nuestro sistema tributario.

a) En la ausencia de un sistema constitucional definido que delimite con precisión los campos de acción fiscal de la Federación, de las Entidades y de los Municipios; y

b) En el abuso, principalmente del legislador federal ordinario, de determinadas fuentes de ingresos altamente redituables (v. gr.: los consumos de bienes y servicios), que son gravadas en repetidas ocasiones por el mismo sujeto activo o por

(25) MARGAIN H. ob. cit. págs. 281-283

dos o más sujetos activos. (26)

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es cierto que el problema ha tratado de resolverse a través de una llamada "Ley de Coordinación Fiscal", que tiende a la creación de impuestos federales únicos, en cuyos rendimientos se concede una participación porcentual a entidades y municipios. Pero semejante ordenamiento legal, a más de que no ha contribuido a la solución eficaz de este complejo problema, debe rechazarse por constituir un instrumento de centralismo político que a la larga puede llegar a destruir el sistema federalista que como forma de organización política de la Nación Mexicana consagra la Constitución General de la República. (27)

Son cuatro las hipótesis que maneja el propio Arrijoa Vizcaino respecto a la doble tributación:

a) Cuando un mismo sujeto activo establece más de un gravamen sobre el mismo objeto;

b) Cuando dos o más sujetos activos establecen más de un tributo sobre el mismo objeto;

c) Cuando dos o más sujetos activos establecen dos o más gravámenes cada uno de ellos sobre el mismo objeto; y

d) Acumulación de impuestos. Se refiere al artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que dice: "tratándose de

(26) ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. ob. cit. pág. 258.

(27) *Idea.*

prestación de servicios se considerará como valor el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos...".

CAPITULO II

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Hacienda, en sentido amplio, "es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento e integran el haber de una comunidad". (1)

La Real Academia Española nos da la definición de Hacienda Pública, y que a la letra dice: "Conjunto sistemático de haberes, bienes, rentas, impuestos, etc., correspondientes al Estado para satisfacer las necesidades de la nación." (2)

El Diputado constituyente Fernando Lizardi, y contestando a su propia pregunta de ¿qué es lo que constituye la hacienda del Municipio? nos dice que: "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

(1) GONZALEZ ARENAS, Cecilia. "Hacienda Municipal, Autonomía y Dependencia", para ESTUDIOS MUNICIPALES, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. Núm. 20, año IV, Marzo-Abril de 1988. p 80.

(2) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Decimonovena Edición, Madrid, 1970. p. 693.

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 o una cantidad fija anual". (3)

En esencia lo que proponía el diputado Lizardi era que la Constitución sólo establezca normas generales, quedando la regulación específica a cargo de las leyes reglamentarias y de la legislación particular de cada entidad, esto por que solamente son las necesidades de cada Estado las que nos digan cual es el sistema hacendario más conveniente para la región.

El Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que gracias a las reformas constitucionales de 1983 "se establece por primera vez el concepto de Hacienda del Municipio, en virtud de que por ésta se entiende todo el patrimonio del Municipio, incluido en él el ingreso tributario." (4)

El artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con claridad la aplicación específica del Principio de Legalidad, establecido en el artículo

(3) DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, ob. cit. apostilla 32.

(4) ACOSTA ROMERO, Miguel. "Desarrollo de la Administración Local". Para "Nuevo Derecho Constitucional". Porrúa, México, 1983. pag. 267.

16 de la propia Constitución, mismo que los municipios, por tratarse de autoridades, deben de respetar, y que a la letra dice: "los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley", y en la fracción IV establece con claridad los siguientes principios:

1. Los municipios administrarán libremente su hacienda";

2. La hacienda municipal se integrará por:

- a) Los rendimientos de los bienes del Municipio;
- b) las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.

3. Siempre deberá reservarse a los Municipios:

- a) Las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria;
- b) Las participaciones Federales;
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

4. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria e Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación a las mismas.

5. Las leyes locales tampoco establecerán exenciones o subsidios, quedando, únicamente excluidos, los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios.

6. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

7. Las propias Legislaturas aprobarán sus cuentas públicas.

8. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, condicionándose a los ingresos disponibles

9. Respecto a las contribuciones sobre inmuebles los municipios podrán celebrar convenios con los Estados en relación con la administración del tributo. (5)

Respecto de los elementos anteriores, el maestro Mariano Azuela hace mención a algunas de sus características, debido a la importancia que guardan con la Hacienda Municipal:

A) Contribuciones a la propiedad Inmobiliaria.

Constituidas principalmente por el impuesto predial y por el de traslación de dominio de bienes inmuebles. Para Esteban Jaramillo, en su obra Hacienda Pública, los impuestos sobre la propiedad inmueble, son la fuente de ingresos mejor indicada para las entidades locales por: "a) su carácter fijo y estable, imposible de ocultar; b) hallarse ubicada dentro de los confines del territorio comunal, y c) ser esa propiedad la que prestan las

(5) AZUELA GUITRON, Mariano. En "La Reforma Municipal en la Constitución". "Hacienda Municipal". ob. cit. pág. 175.

haciendas municipales". Para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia Mariano Azuela, estas contribuciones son importantes por que: "Al transmitirseles a los municipios estas contribuciones se da un paso importante en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios. (6)

B) Participaciones Federales.

Es esta forma de ingresos municipales una de la de mayor importancia que tienen los municipios, algunos tratadistas estiman que por este concepto la mayoría de los municipios reciben cerca del 90% del total de sus ingresos.

La Constitución establece en el inciso b), de la fracción IV del artículo 115, que los municipios tendrán derecho a las participaciones federales que le correspondan "con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados".

El artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal establece las garantías que tiene el municipio para que el estado cumpla con la entrega: "Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 90 de esta Ley."

(6) *Idem.* pág. 175.

Los gobiernos de los estados están obligados a publicar, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la entidad y en uno de los periódicos locales de mayor circulación, las participaciones correspondientes a cada uno de los municipios.

El tema de las participaciones será tratado más a fondo en el capítulo correspondiente a la Coordinación Fiscal.

C) Ingresos Derivados de la Prestación de Servicios Públicos.

El artículo 115 Constitucional, en su fracción III, establece que:

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

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

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

Gracias a la prestación de estos Servicios el municipio se hace acreedor al cobro de Derechos. Entendiéndose por Derechos, según el Código Fiscal de la Federación, aquellas "contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son Derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado", en este caso, del municipio.

En materia de Derechos existe un programa de coordinación fiscal, basado en la Ley Federal de Derechos.

D) Otros Ingresos.

Bajo este rubro quedan contemplados todos los ingresos, que obtengan los municipios, derivados de los rendimientos de sus bienes. Bajo este rubro quedan comprendidos los denominados productos, siendo estos todas las contraprestaciones por los

servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

También se comprende los denominados aprovechamientos, que son los ingresos que percibe el Municipio por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento.

ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA MUNICIPAL

Para Sánchez León, la Hacienda, "económicamente considerada, abarca los bienes inmuebles, el dinero y los créditos, así como los derechos y actividades productivas de la entidad pública. Pero la Hacienda, legalmente estructurada, se reduce al patrimonio que administra la Tesorería Federal, Estatal o Municipal". (7)

La hacienda pública municipal esta formada por:

- a) Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- b) Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y sus aprovechamientos;
- c) Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las

(7) SANCHEZ LEON. ob. cit. pág 21

contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

d) Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos;

e) Los productos derivados de la explotación recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos;

f) Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos establecidos por la Federación y los estados;

g) Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearan dentro de los ámbitos de competencia municipales;

h) Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales;

i) Por los capitales y créditos en favor del municipio; y

j) Por las donaciones, herencias y legados que reciba. (8)

Existen algunas constituciones Estatales que enumeran todos aquellos elementos que integran la Hacienda Municipal, dejando a las Leyes de Hacienda respectivas la regulación específica de los mismos. Existen otras Constituciones que no mencionan siquiera a

(8) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), "LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL", Guadalajara, México, 1989, pág. 13.

la Hacienda de los Municipios (Constitución del Estado de Campeche) y otras que solo hacen mención de la misma para decir que los "Municipios administrarán libremente su Hacienda", pero en toda nuestra legislación estatal, son las Leyes de hacienda de los estados, las que establecen con claridad la regulación de todos los elementos que integran la Hacienda Municipal.

A continuación doy algunos ejemplos de la regulación que hacen las Leyes de Hacienda Municipales de los estados, respecto a lo que integra la misma.

Para el legislador del estado de Puebla, la Hacienda Pública se constituye, según la ley de Hacienda Municipal del Estado, para atender los gastos de los municipios, para lo cual percibirán en cada ejercicio las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales; ingresos extraordinarios y en su caso las donaciones, herencias, legados y reintegros que se hicieren a su favor. (Periódico Oficial de 29 de diciembre de 1987).

En Aguascalientes, la legislatura local ha establecido en el artículo 19, de su Ley de Hacienda Municipal, que "para atender las necesidades y la prestación de los servicios públicos del Municipio de Aguascalientes; el ayuntamiento percibirá los Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones a que se refiere la Ley de Ingresos del propio Municipio en los

términos que reglamenta este ordenamiento. (Periódico Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1985).

"La Hacienda Pública de los Municipios del estado de Jalisco, para cubrir los gastos de su administración, percibirá en cada Ejercicio Fiscal los ingresos derivados de los Impuestos, Contribuciones Especiales, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones que se establezcan en las Leyes Fiscales y Convenios de Coordinación suscritos, o que se suscriban, para tales efectos". Así establece el Congreso del Estado de Jalisco, en el artículo 19 de su Ley de Hacienda Municipal, lo que integra la Hacienda de los Municipios del Estado. (Periódico Oficial del Estado de 3 de abril de 1984).

EL PATRIMONIO MUNICIPAL

Por patrimonio hay que entender la "totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva". (9)

Pedro Hernández-Gaona, en su obra de Derecho Municipal define al patrimonio municipal como "El conjunto de bienes, derechos e

(9) *DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa y UNAM. Segunda Edición, Tomo P-Z. México, 1988. pág. 2362*

inversiones en dinero, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos" sirviendo también para "su explotación o aprovechamiento, que le han de permitir allegarse un mayor número de recursos". (10)

Derechos. Facultad del municipio para disponer de una cosa, que se traduce en rendimientos originados de aprovechamientos de los bienes del municipio.

Inversiones. Títulos o valores (acciones u obligaciones) adquiridos por el gobierno municipal.

Bienes. Recursos materiales cambiables o no que conforman el patrimonio municipal.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 19, establece como se compone el patrimonio nacional:

- I. Bienes del dominio público de la federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la federación.

Llevando esta clasificación al campo de lo municipal tenemos que el municipio también tiene estas dos clases de bienes, debido a que el mismo puede destinar a la satisfacción de las necesidades, bienes públicos o privados según sea el requerimiento.

(10) HERNANDEZ-GAONA. ob. cit. pág. 65.

Los bienes del dominio público del municipio pueden ser de uso común, es decir, inalienables e imprescriptibles pudiendo aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas en la ley, los que se destinen a un servicio público, estos también con la característica de inalienabilidad e imprescriptibilidad mientras no se les desafecte del servicio público al que se hallen destinados y los bienes propios. (11) Algunas legislaciones estatales establecen otro tipo de bienes del dominio público, tales como los muebles e inmuebles de valor histórico y cultural que le pertenezcan (Constitución del Estado de Guanajuato, artículo 119).

Los bienes del dominio privado pueden ser muebles e inmuebles, los cuales a su vez se dividen en bienes fungibles que pueden acabarse con el uso, y por lo mismo pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad y bienes no fungibles, es decir, que no pueden ser sustituidos.

LOS RECURSOS MUNICIPALES

Entendemos por recursos todos aquellos ingresos en dinero, en especie o crédito que obtiene el municipio, de los particulares, ya sea actuando dentro del marco del derecho público o privado, los ingresos son los elementos con que cuenta el Municipio para la

(11) Código Civil, artículos 764 a 770)

satisfacción de las necesidades administrativas y de su población, así como también cuestiones extrafiscales como lo es la influencia que tiene sobre la actividad económica y en la redistribución de la riqueza de carácter social. (12)

CLASIFICACION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Los ingresos de los municipios se clasifican en dos grupos:
(13)

- a) ingresos ordinarios
- b) ingresos extraordinarios

Los ingresos ordinarios son los que percibe en forma constante y regular, éstos se conforman por:

1. los impuestos
2. los derechos
3. los productos
4. los aprovechamientos
5. las aportaciones de mejoras
6. las participaciones

Los ingresos extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que

(12) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. ob. cit. pág. 2712.

(13) HERNANDEZ-GAONA. ob. cit. pág. 63

buscar recursos adicionales. Estos ingresos se integran por:

1. los créditos
2. las contribuciones especiales.
3. los subsidios
4. las transferencias

LOS IMPUESTOS.

Para nuestra legislación (artículo 29 del Código Fiscal de la Federación) son aquellas contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV del mismo artículo.

El artículo 31, fracción IV, de la constitución, establece como una obligación de todo mexicano el contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De los ordenamientos vistos podemos concluir que la obligación general establecida en la constitución, para contribuir al gasto público, esta supeditada a la situación de hecho prevista por el Código Fiscal, al establecer que solo contribuirán aquellas personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley.

El artículo 73 fracción VII establece que será el Congreso de la Unión el que apruebe las contribuciones para cubrir el gasto público. Por lo anterior, la exigibilidad de un impuesto deriva de una ley expedida por el legislativo, excepto en los casos de Decreto-Ley y Decreto-Delegado.

Otra característica que deben guardar los impuestos son la proporcionalidad y equidad. El estudio de estos dos conceptos viene desde el siglo pasado con Vallarta, quien en un voto en donde se analizó estos dos conceptos como uno solo, al presentarse una demanda de amparo por el impuesto sobre hilados y tejidos. Se llegó a la conclusión que el impuesto no era ni desproporcional ni inequitativo, al no ser cubierto por todos los habitantes de la república, sino solo por aquellas personas que realicen actividades que queden comprendidas dentro del objeto de la ley.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en tesis jurisprudenciales, que es lo que debemos entender por tanto por proporcionalidad como por equidad, manejando claramente que se trata de dos características.

Respecto a la equidad la Suprema Corte ha dicho que es una benigna interpretación de la capacidad económica que permite tener en cuenta diferencias individuales, gravando según la actividad fuente, cuantía de ingresos y necesidades de la colectividad, por lo que exige tratar a los iguales de la misma manera.

Proporción y equidad significan, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justicia tributaria y deben definirse en casos concretos no generales, lo opuesto serían contribuciones exorbitantes y ruinosas, supuestos que deben acreditarse como agravios en casos concretos, además de que el exámen debe extenderse a todos los impuestos que incidan sobre una misma fuente. Por último resta decir que la jurisprudencia de la Suprema Corte consagró a la proporcionalidad y a la equidad como garantías individuales.

Sin embargo, el hecho de que no se cumpla con una de ellas, hace inconstitucional el tributo de que se trate, así podemos tener en nuestra legislación impuestos que pueden ser: proporcionales pero inequitativos, desproporcionales pero equitativos y desproporcionales e inequitativos.

Otra característica que debe tener todo impuesto es la de que el impuesto debe destinarse a satisfacer los gastos previstos en la Ley de Egresos.

Para las diversas legislaturas de los Estados de la República, existen en total cerca de 30 tipos de impuestos diferentes, de los cuales el único impuesto que cobran los municipios de todas las entidades federativas es el Impuesto Predial.

A continuación enumero todos los impuestos que contienen las leyes de Hacienda Municipales de los Estados, mismos que cobran los municipios del país. No todos estos impuestos son cobrados por cada uno de los municipios del país, ya que las leyes de Hacienda establecerán cuales impuestos cobrarán los municipios de la entidad correspondiente:

1. Predial.
2. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
3. Sobre adquisición de inmuebles.
4. Sobre fraccionamiento o fusión de inmuebles.
5. Sobre lotes baldíos Urbanos y sin bardear.
6. Sobre fraccionamientos.
7. Sobre Incremento de valor y mejoría específica de la propiedad
8. Sobre diversiones y espectáculos públicos.
9. Sobre juegos permitidos, rifas y loterías.
10. Sobre profesiones.
11. Sobre enajenación de bienes.
12. Sobre uso de vehiculos que no consuman gasolina ni derivados del petróleo.
13. Sobre anuncios o propaganda en la Vía pública
14. Por funcionamiento de horario extraordinario a establecimientos comerciales.
15. Adicional. (BAJA CALIFORNIA SUR: Se aplica un 30% sobre el monto de los impuestos y derechos vigentes, utilizándose preferentemente para la ejecución de obras y servicios públicos;

GUERRERO: Con fines de fomento educativo, asistencia social y para la construcción de caminos, se aplica el 15% sobre el impuesto predial y derechos por servicios catastrales; MICHOACAN: Un porcentaje sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria para fomento educativo; también existe en MORELOS, NAYARIT, PUEBLA, QUINTANA ROO, SONORA, VERACRUZ y YUCATAN)

16. Sobre uso de Agua de Pozos Artesianos (ESTADO DE MEXICO).

17. Pavimentación de calles y areas públicas. (CHIHUAHUA)

18. A músicos y cancioneros.

19. A establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares. (HIDALGO)

20. Sustituto de estacionamientos de vehículos. (ESTADO DE MEXICO)

21. Por acceso a lugares de esparcimiento. (TLAXCALA)

22. Por explotación de mármoles, sus derivados y similares. (GUANAJUATO)

23. Transporte público en zonas urbanas. (VERACRUZ)

24. Al comercio e industria. (QUERETARO: Impuesto a establecimientos donde se expenden bebidas embriagantes y otro a establecimientos que no esten gravados por el I.V.A.; VERACRUZ: Impuesto sobre ingresos de establecimientos varios; COAHUILA: Sobre el ejercicio de actividades mercantiles no gravadas con I.V.A.; y COLIMA: Impuesto sobre ingresos de establecimientos no gravados por la Federación y Estado)

25. Impuestos extraordinarios.

26. Matanza de ganado. (AGUASCALIENTES: Sobre sacrificio de conejos y aves fuera de rastros municipales)

27. Radicación. (ESTADO DE MEXICO)

28. Sobre comercio ambulante. (DURANGO: Sobre actividades comerciales y oficios ambulantes)

29. Sobre instrumentos públicos o privados. (MICHOACAN)

30. Por Compra-Venta de alimentos que no se consuman en el mismo establecimiento donde se vendan. (QUERETARO)

31. Sobre explotación de semovientes. (JALISCO)

LOS DERECHOS.

Para el Legislador Fiscal Federal los derechos son aquellas "contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados (tratándose de contribuciones no previstas en la Ley Federal de Derechos). También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado." (Código Fiscal de la Federación art. 2, fracción II).

Al igual que los impuestos, los derechos deben de cumplir con ciertos requisitos, algunos son los mismos que para los impuestos, tales como que ambos tributos son creados por la Ley, el cobro de los mismos debe fundarse en una ley y deben ser pagados obligatoriamente. Otros requisitos son los que marcan la diferencia de los mismos con los impuestos: los derechos se

utilizan para cubrir servicios públicos particulares o divisibles, deben ser proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente de cuota fija y únicamente son para los particulares. (14)

La constitución, como ya lo vimos, establece en la fracción III del artículo 115, una serie de servicios públicos que pueden prestar los municipios con el concurso de sus respectivos Estados y cuando así lo determinen las leyes, dejando abierta la posibilidad de que las legislaturas locales establezcan un mayor número de servicios públicos, esto se entiende por la gran cantidad de municipios existentes en nuestro país y la disparidad de necesidades requeridas por la población de los mismos.

Tomemos como ejemplo la legislación fiscal del Estado de México, en donde los municipios tienen la facultad de cobrar derechos únicamente respecto de:

- 1) Agua potable y drenaje.
- 2) Registro civil.
- 3) Obras Públicas. (De cooperación para obras públicas)
- 4) Certificaciones.
- 5) Rastros.
- 6) Corral de concejo.
- 7) Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de

(14) MARGAIN MAHAUTOU. ob. cit. pág. 118

actividades comerciales.

8) Panteones.

9) Estacionamientos en la vía pública.

10) Registro y revisión de tierras para marcar ganado y magueyes.

11) Licencias.

12) Por servicio de vigilancia a panteones particulares.

13) Por servicio de vigilancia a rastros particulares.

14) Por servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público.

15) Por servicios prestados por las autoridades de seguridad pública.

16) Servicios prestados por autoridades fiscales.

Para los municipios de todos los demás estados de la República existen, además de los anteriores, un sinnúmero de Derechos que se cobran, mismos que al igual que los impuestos, varían de Estado a Estado. Algunos de estos derechos son los siguientes:

a) Por servicios prestados por subdivisión, fusión y lotificación.

b) De la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.

c) De servicios por la conexión de albañales.

d) De servicios prestados a predios sin bardear

e) Servicios prestados de transportación municipal.

f) Por servicios que preste el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

g) Alineamiento de predios, números oficiales y medición de terrenos.

h) Recolección de basura.

i) Expedición de certificados de vecindad y de morada conyugal. (BAJA CALIFORNIA SUR)

j) Por estancia en cárceles y hospitales. (CAMPECHE)

k) Por fijación de postes, arbotantes o cualquiera otros objetos en el suelo o en las paredes de casas o edificios. (CAMPECHE)

l) Por fraccionamientos.

m) Sobre vehículos. (DURANGO)

n) Aperturas de negocios en horas extraordinarias. (DURANGO y MORELOS)

ñ) Por la explotación comercial de materiales de construcción.

o) Por alumbrado público. (mantenimiento)

p) Por permisos para el funcionamiento de aparatos fonoelectromecánicos o electrónicos. (MORELOS)

q) Por servicios de mercados.

r) Inspección sanitaria. (JALISCO)

LOS PRODUCTOS.

Estos ingresos se derivan de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento o explotación de sus bienes patrimoniales.

El Código Fiscal de la Federación los define como "las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

El Congreso del Estado de Nayarit los define, en la Ley de Hacienda Municipal del Estado, como "Los ingresos que obtiene el municipio por actividades que no correspondan al desarrollo de una función propia del Derecho Público, así como la explotación o aprovechamiento de los bienes que constituyen su patrimonio"

Como ejemplos de productos tenemos:

- a) Enajenación de bienes muebles e inmuebles del municipio.
- b) Renta o beneficio de bienes.
- c) Bienes mostrencos.
- d) Venta de solares del Fondo Legal.
- e) Ocupación de la vía pública. (BAJA CALIFORNIA SUR) Piso.

(JALISCO)

f) Mercados. (CHIAPAS)

g) Por créditos a favor del municipio. (DURANGO)

h) Por establecimientos o empresas que dependan del municipio. (DURANGO)

i) Por estacionamiento de vehículos en la vía pública en aquellos lugares donde existen aparatos marcadores de tiempo.

(DURANGO)

j) Fianzas.

k) Tesoros. (GUANAJUATO)

l) Publicaciones y formas oficiales.

m) Los bienes de beneficencia.

n) Productos financieros. (OAXACA)

ñ) Otros: Venta de papelería especial, venta de placas por vehículos que no sean de combustión, ingresos de los parques públicos y sus instalaciones, por crédito a favor del municipio.
(AGUASCALIENTES)

LOS APROVECHAMIENTOS.

Se forman por "los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Vienen a ser los créditos que puede solicitar el municipio a una institución financiera.

Bajo este rubro quedan comprendidos todos los ingresos que el municipio obtenga y que no estén comprendidos dentro de los rubros anteriores. Los aprovechamientos pueden provenir de tres fuentes (15): Los que resultan de la imposición de sanciones privados. administrativas y fiscales a particulares, tales como multas, recargos, rezagos, fianzas, indemnizaciones, gastos de notificación y ejecución; los créditos que puede solicitar el

(15) HERNANDEZ-GAONA, Pedro. ob. cit. págs. 62-63.

municipio a una institución financiera y los subsidios y transferencias, como lo son: Cesiones, Herencias, Legados, Donaciones, Adjudicaciones Judiciales y administrativas, Subsidios de otro nivel de gobierno y Subsidios de organismos públicos (OAXACA).

Algunas de las instituciones financieras que aportan recursos a los municipios del país son:

- a) Banco de México, a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI).
- b) Nacional Financiera, S.N.C. a través del Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP).
- c) Banco Mundial, a través de un órgano paramunicipal.
- d) BANOBRAS y el Fondo Fiduciario de Fomento Municipal.
- e) Fideicomiso del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO).
- f) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. etc.

LAS APORTACIONES DE MEJORAS.

Son los ingresos que obtiene el municipio por las cantidades entregadas por aquellas personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas. Como todos los anteriores ingresos, deberán estar establecidas en la ley.

LAS PARTICIPACIONES.

Estos ingresos se dan por los acuerdos de coordinación fiscal que existe entre la Federación y los Estados con los municipios

del país, es decir, los municipios reciben un porcentaje de los ingresos federales. Este es el rubro de ingresos más importante que tienen los municipios en México.

CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES:

Siguiendo al ilustre maestro Emilio Margáin Manautou, enumeró las características que debe reunir el tributo municipal:

a) Sencillo en su redacción para su mejor comprensión, utilizando un lenguaje liso y llano, exento de términos técnicos y jurídicos hasta donde sea posible.

b) Ágil en su determinación, para que fácil y rápidamente se pueda precisar la cantidad a pagar.

c) Económico en su recaudación, lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos.

d) Cómodo en su cobro, esto es, evitar el mayor número de molestias al contribuyente para el pago de los tributos, evitando colas y trámites molestos.

Es importante señalar, que es el municipio el ente estatal más cercano a las necesidades de la población, y el cual está formado por toda clase de individuos, desde comerciantes, profesionistas, estudiantes, campesinos, obreros, amas de casa etc. También es importante señalar que a la mayoría de los habitantes de nuestro país no les importa el cumplir con sus

obligaciones fiscales y que si al mismo tiempo el pago de las contribuciones provoca molestias, ha de ocasionar que las personas no cumplan con sus obligaciones tributarias. Por lo anterior creo que estas características no sólo deben observarse para el cobro de los tributos municipales, sino también para el cobro de cualquier otro tributo.

EL GASTO MUNICIPAL (PRESUPUESTO DE EGRESOS)

Es el Municipio el encargado de establecer en su presupuesto anual de Egresos, cuales serán las áreas para las cuales se utilizarán los recursos de que disponga el municipio en uso de sus atribuciones de administrador público y según los recursos que le haya aprobado la legislatura local en la Ley de Ingresos que el municipio haya pasado a la misma.

Las erogaciones por gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, y el pago de pasivos o deuda pública y las transferencias que realiza el municipio, sus órganos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos integran todo el gasto municipal.

En teoría, es el municipio, el que a través de consultas populares capta las necesidades más apremiantes de la sociedad y con base en ellas podrá realizar los presupuestos para cada programa que la población reclame.

Algo de trascendencia es el caso de que el Congreso local es el que se encarga de aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios, con esto queda sujeto el Presupuesto de Egresos a los ingresos que la legislatura estatal apruebe para cada municipio de la entidad. Este presupuesto es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto de egresos.

Gracias al presupuesto de egresos, el municipio puede prever los recursos financieros para la administración municipal, llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal, manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio y generar información para el presupuesto de egresos del próximo año. (16)

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos el municipio debe de tener en cuenta lo siguiente:

- a) El monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.
- b) El grado de desarrollo económico, social y urbano de cada municipio.
- c) El Plan de Desarrollo Municipal.

(16) INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. Segunda Edición, México, 1992.*

d) La capacidad financiera y las necesidades administrativas del gobierno municipal. y

e) Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, La Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos de los Municipios de cada estado.

Son tres los tipos de presupuestos de egresos más usados por los municipios del país:

POR OBJETO DEL GASTO.

Se organiza con base en los gastos que va a realizar el ayuntamiento, lo que permite identificar mediante un listado los bienes y servicios que el gobierno municipal adquiere para desarrollar sus acciones.

INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO.

Aquí se agrupan los conceptos de gastos, con base en las asignaciones autorizadas para cada una de las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento, por lo que es posible identificar el gasto con dependencias gubernamentales que lo erogan.

POR PROGRAMAS.

Se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar como son los programas de obras, de servicios públicos y de administración en general.

EL INGRESO MUNICIPAL (LEY DE INGRESOS)

Esta disposición es el instrumento jurídico que faculta a los municipios para cobrar los ingresos a que tiene derecho.

De conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional, el proyecto de la Ley de Ingresos debe ser elaborada por el propio municipio, estableciendo de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos. Esta Ley debe realizarse con estricto apego a lo dispuesto a la Constitución política del Estado, el Código fiscal municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

Una vez que la tesorería del Ayuntamiento ha elaborado su proyecto de Ley de Ingresos, se presenta al presidente municipal. Este, a su vez, lo expone ante el ayuntamiento en sesión de cabildo para que se discutan los conceptos de ingresos, así como las cuotas y tarifas determinadas. Ya aprobado por el ayuntamiento, el presidente municipal presenta el proyecto de ley al Congreso del Estado, en algunas entidades se presenta ante el Ejecutivo del Estado y éste lo presenta al Congreso, el legislativo lo discute, sanciona y aprueba.

Posteriormente se envía al Gobernador del Estado para que éste lo mande publicar en el periódico oficial del Estado. La vigencia de esta Ley es de un año a partir de su publicación. Este lapso comienza el día primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de cada año.

Aplicación de la Ley de Ingresos:

Dentro de los Municipios existen una serie de autoridades fiscales municipales que tienen facultades para la aplicación de esta Ley:

El Ayuntamiento: quien es el encargado de vigilar la aplicación de la Ley de Ingresos y de señalar a la tesorería municipal los procedimientos administrativos para su exacta observancia.

El Presidente Municipal: A él le corresponde cumplir y hacer cumplir la Ley de Ingresos, para lo cual debe vigilar que la recaudación de los ingresos se haga con exactitud y oportunidad.

Los Síndicos Municipales: Son los encargados de vigilar que los ingresos sean recaudados y depositados en la tesorería, en forma oportuna, eficiente y honesta. También se encarga de enviar a la contaduría general del Estado las cuentas de la tesorería municipal.

El Tesorero: Es quien dirige la recaudación, administración, concentración, cuidado y registro de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos. Se encarga de la realización de la Ley de Ingresos Municipales; elabora el proyecto de presupuesto de Egresos para que el Presidente Municipal lo estudie; tramita ante el tribunal fiscal del estado los juicios sumarios, para realizar los remates públicos; revisa los inventarios de los bienes municipales y aplica la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.

PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACION DE LA LEY DE INGRESOS.(17)

A) Procedimiento de Recaudación: Consiste en la recaudación y cobranza de los recursos que el municipio tiene derecho a recibir de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos; para tal efecto, la tesorería municipal debe realizar una serie de actividades encaminadas a recolectar sus ingresos. Siendo estas:

-Elaborar y mantener actualizado el padrón de causantes, que consiste en un listado de los contribuyentes, su domicilio fiscal, su actividad o giro comercial, el concepto y cantidad que debe pagar y otros datos para su control.

(17) "COLABORACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MATERIA FISCAL FEDERAL". INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México. 1987.

-Recibir los pagos de los contribuyentes y expedirles un recibo de comprobación.

-Verificar si las personas obligadas a cubrir los pagos están registradas; de no ser así, debe enviarles la notificación correspondiente, señalando el plazo para cubrir su deuda.

El contribuyente que lo solicite, y que se encuentre en una situación económica desfavorable, tiene la posibilidad de que para el pago de sus obligaciones se le otorgue una prórroga o que las realice mediante el pago en parcialidades, para lo cual el deudor debe:

-Entregar a la Tesorería Municipal la solicitud de prórroga o de pagos en parcialidades, que contenga el concepto, importe y la forma de pago que se proponga.

-La Tesorería también debe recibir la documentación comprobatoria de la situación económica desfavorable del deudor, tal como: balances debidamente autorizados, declaraciones presentadas ante autoridades fiscales, etc.

-Una vez comprobada la situación del deudor, puede suceder que:

a) Mientras se autoriza la solicitud, el contribuyente deberá pagar parcialidades según lo establezca el artículo 59 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

- b) Si se autoriza la solicitud, y se determinan los plazos y los recargos que deberá cubrir el contribuyente, debiendo garantizar el interés fiscal. Si el deudor no cumple con los pagos en parcialidades, la autorización cesa y se continúa con los trámites normales. o
- c) No se autoriza el pago en parcialidades ni la prórroga, para lo cual se le notifica al deudor la resolución y se especifica la fecha en que se hará exigible el interés fiscal.

B) Procedimiento Económico-Coactivo: A través de este procedimiento, la tesorería puede recuperar los pagos vencidos a favor del municipio. Es la Ley de Hacienda Municipal la que establece un periodo en el cual el contribuyente debe cumplir sus impuestos. Si la persona no cumple con dicha obligación, la tesorería municipal procede a la recuperación de estos ingresos por la vía coactiva, para lo cual hace lo siguiente:

-Envía una notificación al causante moroso, señalándole la cantidad que debe pagar y la fecha límite para hacerlo. Si paga, se le extiende el recibo correspondiente; cobrándole además los recargos que señale la Ley de Ingresos Municipales.

-Si no paga antes de la fecha indicada, se le envía un requerimiento de pago y se le señala un nuevo plazo para cubrir el adeudo.

-Si no paga en la fecha límite, se procede a notificar y ejecutar el embargo de los bienes propiedad del deudor, que amparen la cantidad de la deuda.

- Si el causante moroso no paga la deuda, se rematarán sus bienes en subasta pública para recuperar la cantidad rezagada y se devolverá al causante la diferencia, conforme lo previsto en el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. (Art. 116 al 144 del C.F.F.)

Los recursos que se pueden interponer contra actos administrativos dictados en materia fiscal federal, son los siguientes:

I. El de revocación, que procede contra las resoluciones definitivas que:

a) Determinen contribuciones o accesorios.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

c) Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

La interposición de este recurso es optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

II. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, mismo que procede contra actos que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del mismo ordenamiento.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del propio Código Fiscal.

Este recurso deberá agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal. Aquí no se puede discutir la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

El escrito de interposición de cualquiera de los dos recursos, deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto, en este caso ante la Tesorería Municipal, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

Para la tramitación de cualquiera de los recursos, se admitirán cualquier tipo de pruebas, con excepción de la testimonial y la de confesión de las autoridades.

Tratándose de impugnación de notificaciones ésta procederá cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente siempre que se trate de los recurribles conforme a los artículos 117 y 118 y siguiendo las reglas que

establece el artículo 129 del propio Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. (art. 131.)

El contribuyente deberá garantizar el interés fiscal cuando:

a) Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

b) Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente.

c) Se solicite la aplicación del producto en los términos del artículo 159 del Código Fiscal.

d) En los demás casos que señalen este ordenamiento y las leyes fiscales.

No se otorgará garantía respecto de gastos de ejecución, salvo que el interés fiscal esté constituido únicamente por éstos.

CAPITULO III.

LA COORDINACION FISCAL MUNICIPAL

Debido a que los municipios no tienen plena potestad jurídica tributaria, pues únicamente son los Estados los que a través de sus legislaturas los que les autorizan los recursos que deberán satisfacer sus presupuestos de ingresos, se les ha venido reduciendo cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar. Por ello, siempre ha sido una preocupación de la Federación la de que los municipios cuenten con los recursos económicos suficientes para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes y por ende, subsistir en forma autónoma.

Para el tratadista Bulmaro Corral Rodríguez, los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el Gobierno Federal y los Estados para fortalecimiento del Municipio, dentro de los objetivos propios de la coordinación fiscal, constituyen instrumentos encaminados a hacer realidad el esquema del pacto federal, supuesto que si básicamente a política descentralizada fiscal se refieren, esto indudablemente contiene un principio de descentralización política por la autonomía que implican para los Estados de resolver sobre sus finanzas particulares, de convenir con la federación, e inclusive de impugnar las resoluciones que se produzcan con motivo de la

interpretación y ejecución de los convenios, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo lo cual constituye un paso vidente hacia un federalismo efectivo. (1)

La coordinación fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX, de la Constitución. En un principio se habló propiamente de una coordinación, aunque sería más aceptado considerarlo como una política de distribución de ingresos entre la Federación y estados. Con dicha política se pretendió que los estados participaran en el rendimiento de algunos impuestos federales especiales que se establecieron en la propia Constitución, en la proporción que determinara una ley federal secundaria. Como consecuencia de esta reforma, en 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal.(2)

Con anterioridad a la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades ya participaban en forma específica de diversos gravámenes, dentro de los cuales se encontraba el de Ingresos Mercantiles y los de recursos naturales, el primero por la vía de convenios y los segundos por dispositivos de las leyes especiales que consignaban los tributos, pero ambas situaciones bajo un

(1) CORRAL RODRIGUEZ, Bulmaro. "Los convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para el Fortalecimiento del Municipio Vigorizan al Federalismo". Revista de la Escuela de Derecho, Núm 4. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, S.L.P., México, 1983.

(2) SEPULVEDA AMOR, Alejandro. "La Reforma Fiscal Municipal". Tomo II de Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1986.

denominador común, el compromiso de las autoridades estatales y municipales de no imponer gravámenes propios sobre dichos ramos.
(3).

El panorama que existía en el año de 1979, último año en que se utilizó el sistema tradicional de participaciones, era el siguiente:

1.- Había impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a los Estados o Municipios (impuestos a la importación y a la exportación, el Impuesto Sobre la Renta y los establecidos en la Ley General del Timbre).

2.- En otros impuestos se otorgaba participación por ordenarlo así la Constitución Política. Tal era el caso de los impuestos especiales de la Federación señalados en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º. de la Constitución.

3.- Existían impuestos federales en los que sin mandamiento de la Constitución Política de ley federal, "invitaba" a los Estados a no establecer o a suspender sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual la federación les pagaría determinada participación.

4.- Había disposiciones legales federales que permitían otorgar participaciones a los Estados siempre que éstos celebraran

(3) LANZ CARDENAS. pág. 66.

convenio de coordinación al respecto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se obligaran a aceptar en los propios convenios las restricciones a sus facultades impositivas a que se refería la Ley (Impuesto federal sobre ingresos mercantiles). (4)

La aceptación a la *COORDINACION FISCAL*, no depende de los municipios, ya que estos están ligados, como ya lo dije, a las legislaturas de los Estados, al establecer la propia constitución que los Ingresos de los Ayuntamientos se formarán de los que apruebe la legislatura del estado.

El artículo 115, fracción IV, establece que:

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

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."

"En el análisis Constitucional, el principal concepto de ingresos de los municipios no depende de su voluntad o decisión propia, sino que está sujeto, en primer término, a la decisión del

(4) VILLA CALLEJA, Guillermo. "¿Que es la Coordinación Fiscal?" para la revista "INVESTIGACION FISCAL", Núm. 3, Mayo-Junio de 1982. págs. 34-35

legislador federal que a través de la Ley de Coordinación Fiscal del país, fija los porcentajes a distribuir del total de la recaudación federal por impuestos y derechos sobre explotación de hidrocarburos y minería entre los estados y la parte que corresponde a todos los municipios del país." (5)

La Figura de Coordinación Fiscal fue creada hace algunos años por el Gobierno Federal, mediante un programa de fortalecimiento de los Municipios, con el cual se pretende dotar de mayores recursos económicos a los Municipios, con la finalidad de que éstos adquieran mayor autonomía y estén en aptitud de lograr su mayor y mejor desarrollo.

Según se puede ver en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, era razón primordial de preocupación del Gobierno Federal el constante descenso de los ingresos de los Estados y Municipios respecto de la totalidad de los ingresos fiscales de la Federación, que había llegado en el año de 1978, conjuntamente de ambos niveles menores de gobierno, a una cantidad del 12.8% del ingreso bruto fiscal nacional.

Con el fin de lograr un sistema fiscal armónico y eficiente entre la Federación, los Estados y los Municipios, y a iniciativa del Jefe del Ejecutivo Federal se creó la Ley de Coordinación

(5) AZUELA, Mariano. *ob. cit.* pág. 177

Fiscal, la cual a través de un mecanismo de participaciones de los ingresos federales a las haciendas públicas de los Estados y de los Municipios, quienes, habiendo celebrado convenio por conducto del Ejecutivo Estatal, se obligan a suspender el cobro de algunos impuestos y a colaborar estrechamente en la administración y recaudación de impuestos federales.

Con la aprobación de esta Ley y el Sistema diseñado a través de la misma, se alcanzaron tres grandes objetivos:

a) Uniformar el Sistema Fiscal Nacional, a través de una coordinación eficiente que permitiera la aplicación del Impuesto al Valor Agregado, que entró en vigencia al mismo tiempo que el Sistema de Coordinación, con el que, en una modernización de la recaudación tributaria se suprimiría 28 impuestos federales que quedarán subsumidos en el I.V.A., y previa la aceptación de las entidades federativas, más de 450 impuestos estatales y municipales que pesaban sobre el comercio, la industria, la agricultura, la ganadería, y otras actividades productivas;

b) Detener el proceso descendente de los niveles de ingresos de los estados y municipios respecto del ingreso bruto fiscal nacional, tratando de fortalecer las economías de las entidades federativas y de la mayor parte de los Municipios de la República, a través de un procedimiento de fórmulas matemáticas que mediante la supresión de las participaciones específicas, haría participar a cada una de las entidades federativas, mediante la composición

de un factor matemático determinado, para la integración de un fondo general de participaciones que se constituirá con el 18.51% de la recaudación fiscal participable que obtenga la federación en el ejercicio, formado con la suma de todos los impuestos recibidos y recaudados en el año fiscal correspondiente, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.; (6) y,

c) Asegurar a los Municipios una recaudación mínima equivalente al 20% de las participaciones recibidas por los Estados a través del Fondo General de Participaciones, Artículo sexto, y apoyar igualmente a los Municipios mediante la creación de ciertos fondos:

- uno de Fomento Municipal, integrado por el 1% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos manejados con principios

(6) LANZ CARDENAS, José Trinidad. "Coordinación Fiscal". Universidad Autónoma del Sureste. Campeche, Campeche, México. Pág. 68.

económicos que revelarán una equitativa distribución, establecido en el artículo 2-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal; y,

-Otro integrado por un porcentaje para aquellos municipios en donde existan puentes de peaje operados por la Federación y cuya finalidad sea la de construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en el propio municipio. La aportación a dichos fondos será la misma para la Federación, el Estado y el Municipio donde se encuentre el puente. (Art. 9-A)

La propia Ley de Coordinación establece en el mismo Artículo 2-A, en sus fracciones I y II, otras participaciones para los municipios, las cuales serán entregadas directamente por la Federación a los Municipios mismas que consisten en:

-Un porcentaje para aquellos municipios por donde se efectuaran maniobras de importación (95% del 2.8% de los impuestos generales de importación) y de exportación (2% adicional sobre el impuesto general de exportación), para compensar los impactos inflacionarios y los daños a los servicios públicos ocasionados por las maniobras aduaneras y de movimiento de mercancías en sus respectivas jurisdicciones; y

-Un 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto

general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, para aquellos municipios de donde se originaran las exportaciones del crudo o de gas, a fin de que igualmente se equilibrara en cierto modo la economía de los Ayuntamientos por los consiguientes impactos negativos que tradicionalmente y en términos inexcusables se ocasionan por la presencia del oro negro.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal inicia su vigencia el 1º de enero de 1980, aún cuando la Ley relativa fuera publicada el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor su parte orgánica desde el 1º de enero de 1979.

La Ley de Coordinación Fiscal al regular el sistema, establece que los Estados pueden adherirse o no al mismo dentro del libre uso de su soberanía, pero también es, que no se les ha permitido libertad económica a las entidades federativas para adherirse, pues han concurrido razones poderosas para mediatizarlos a aceptar este sistema, es decir, si los Estados no se adherían al sistema y no aceptaban el Impuesto al Valor Agregado dejando vigentes en sus territorios todos aquellos impuestos que resultaban incompatibles con el I.V.A., se hubiesen duplicado los gravámenes, con notorios conflictos para la industria y comercio regionales, lo que hubiese desequilibrado la paz pública en aquellas entidades que no hubiesen aceptado la adhesión. Por lo anterior, todas las entidades federativas se vieron en la necesidad de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Distrito Federal, al carecer de facultades

de autodeterminación, quedó adherido al sistema por ministerio de Ley al así establecerlo el texto de la propia Ley de Coordinación.

El artículo 10 de la Ley establece en su tercer párrafo que "La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación".

Es el propio Estado el encargado de entregar las participaciones a los municipios, quienes tienen un plazo de cinco días para entregarlas, a partir de aquel en que las reciban, el retraso, según el artículo 69 de la Ley de Coordinación Fiscal, ocasionará el pago de intereses a la tasa que el Congreso de la Unión fije. El incumplimiento del pago por parte del Estado ocasionará que la Federación sea la encargada de la entrega directa.

Las legislaturas locales han expedido una serie de decretos con el fin de establecer la forma de distribución de las participaciones federales otorgadas a los municipios, existiendo una diversidad de técnicas contempladas en los ordenamientos locales y una falta de uniformidad de criterios debido principalmente a las distintas necesidades de los municipios en el país.

Cuando algún estado viole los convenios celebrados, imponga la inhibición del ejercicio de sus facultades fiscales, o vaya en

contra de las prescripciones tributarias de la Constitución, podrá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disminuir sus participaciones y si después de esa disminución, la entidad no revoca el acto violatorio se declarará su desvinculación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, celebraron dos tipos de convenios: el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Ambos son uniformes para todos los Estados y se adicionan para introducir acuerdos específicos con cada Estado, mediante documentos llamados anexos. (7)

En 1981, se celebraron convenios para el fortalecimiento de las Haciendas Municipales entre el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados. En esos convenios se acordó la coordinación en la recaudación, cobranza, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales. Así los Estados ejercerán dichas funciones por conducto de las autoridades fiscales municipales, y corresponderá a cada municipio el 90% de lo recaudado por este concepto (anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa). Entre mayo y julio de 1984, se

(7) INDETEC. "COLABORACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MATERIA FISCAL FEDERAL". , 1987, Guadalajara, Jalisco. México. pág. 123.

publicó el nuevo anexo No. 1, al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, que ahora se refiere a la administración de los derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre. En agosto de 1985, se modificó el anexo No. 1, para incrementar del 40 al 80% el porcentaje de los ingresos percibidos de estos derechos por los municipios, dejando el 10% para la Federación y otro tanto igual para los Estados.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema, a través de:

- 1.-La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- 2.-La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- 3.-El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (INDETEC).
- 4.-La Junta de Coordinación Fiscal.

Misma que se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las entidades que integran la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que señala el artículo 20 de

la Ley de Coordinación Fiscal, mismos que se deberán representar en forma rotativa.

Grupo I. Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo II. Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo III. Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo IV. Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo V. Guanajuato, Michoacán Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo VI. Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo VII. Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo VIII. Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Respecto a los Convenios de Coordinación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

"INGRESOS MERCANTILES. IMPUESTO SOBRE. CONVENIOS DE
"COORDINACION FISCAL. FACULTADES DE LOS ESTADOS. Durante
"la vigencia de un convenio de coordinación, celebrado
"entre la federación y un Estado para el cobro del
"impuesto sobre ingresos mercantiles, el Estado
"coordinado se encuentra sujeto a las bases del mismo,
"que son las que establece la propia ley de la materia
"y, por tanto, para tener derecho a la cuota adicional
"del impuesto federal de que se trata, debe renunciar
"dicho Estado, así sea transitoriamente, a su facultad
"concurrente de gravar libremente el comercio y la
"industria dentro de su territorio, pues se ha acogido a

"las disposiciones de la Ley Federal del impuesto sobre
"ingresos mercantiles, ya que de lo contrario se
"desvirtúan totalmente las finalidades de este tributo,
"a través del cual se pretende unificar en toda la
"República el gravamen sobre el comercio y la industria,
"evitándose una doble y hasta triple tributación."

Semanario Judicial de la Federación. Pleno. 7A época,
vol. 78, página 71. PRECEDENTE: A. R. 2184/74
Nutrientes Líquidos Mexicanos, S.A. de C.V.. 6A época.
Vol. LXI, Primera Parte, pág. 63.

"INGRESOS MERCANTILES. COORDINACION DE LOS ESTADOS
"CON LA FEDERACION. NO IMPLICA REDUCCION AL IMPUESTO.
"Cuando por virtud de un convenio de coordinación, un
"estado recibe de la federación un determinado
"porcentaje generalmente el 1.8% del impuesto del 4%
"sobre ingresos mercantiles, tal circunstancia no impide
"considerar que la totalidad del impuesto tiene carácter
"federal, ya que es la misma federación quien la ha
"creado y lo percibe, sin que sea posible atribuirle una
"doble naturaleza, ni siquiera a la tasa de aplicación,
"ya que la ley solo señala una. La circunstancia de que
"un impuesto federal sustituya a un impuesto local
"tiene como consecuencia de que desaparezca la
"tributación estatal substituida existiendo en ese
"campo, únicamente, la contribución federal como tal,
"aunque se estipule al pactarse esa substitución que el
"estado recibirá un porcentaje en participación, ya que

"la única y posible naturaleza del impuesto y de la
"participación que de él deriva es la federal."

Semanario Judicial de la Federación. Tribunales
Colegiados de Circuito. 7A época, vol. 82, pág. 50.

CRITICA AL SISTEMA DE COORDINACION

Es un procedimiento teórico y prácticamente censurable en los sistemas federales, la existencia de subsidios, sobre todo de subsidios mayores, porque vienen a colocar a la parte subsidiada en una situación de subordinación respecto del organismo o del nivel subsidiante.

Económicamente, el federalismo se ha considerado que debe basar su política tributaria en lo siguiente:

- A) Separación de fuentes de ingresos en cada una de las órbitas de poder;
- B) Impuestos específicos para cada entidad o nivel de gobierno;
- C) Mayor parte de ingresos propios para cada órbita de poder;
- D) Gravámenes compartidos para generar lo que modernamente se ha denominado el "Federalismo cooperativo", sobre requisitos de determinadas bases: una sola recaudación, recaudación de costos, aumento de ingresos generales y facilidades a los causantes; y

E) Subsidios mínimos de las entidades mayores a menores. (8)

Es el propio Lanz Cárdenas quien que ha estimado como una proporción ideal para el federalismo, que los ingresos propios de cada uno de los niveles de gobierno tenga un mínimo de un 75%, los ingresos compartidos un máximo de un 15% y por último los subsidios en un porcentaje que no exceda del 10 %. (9)

Como podemos apreciar en los siguientes cuadros de ingresos de los municipios de los años de 1986 a 1990, las participaciones federales ocupan el primer lugar en los ingresos de todos los municipios del país, con sus muy contadas excepciones mismas que se deben a ingresos extraordinarios y no son casos que se repitan todos los años.

Lo anterior ocasiona que los municipios dependan principalmente de aquellas cantidades que la federación les otorga, sin que los municipios realicen actividades que las generen, esto provoca que los municipios tengan una actitud pasiva en lo que respecta a la búsqueda de sus propios recursos. Es claro también, que con este sistema de reparto de recursos, el Poder Federal tiene una gran influencia de decisión tanto política como económica sobre los poderes estatales y municipales.

(8) LANZ CARDENAS. *ob. cit.* pág. 75 y 76.

(9) *Idem.* pág.

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

(1986)

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUC- TOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	OTROS*
Total Nacional	677 520	77 472	402 689	43 851	36 495	64 578	35 865	16 622
Aguascalientes	7 218	775	3 708	387	1 756	265	288	97
Baja California	27 779	4 261	12 366	994	488	4 125	1 852	4 493
Baja California Sur	10 370	839	5 857	457	354	1 915	958	8
Campeche	8 488	255	6 233	245	458	262	918	37
Coahuila	27 497	963	28 968	746	253	2 153	1 427	987
Colima	6 622	324	5 888	181	556	223	94	156
Chiapas	17 676	342	14 962	482	378	697	658	45
Chihuahua	28 663	6 234	14 876	2 181	1 342	2 233	1 817	868
Durango	18 889	858	7 199	381	741	321	436	161
Guanajuato	38 892	6 191	15 299	1 845	2 983	1 599	2 687	1 268
Guerrero	13 815	1 949	7 584	1 991	1 151	1 883	66	71
Hidalgo	3 352	948	4 885	732	1 899	1 177	94	217
Jalisco	87 129	7 288	47 458	9 269	6 985	14 889	2 858	86
México	94 425	28 399	48 345	11 464	2 943	18 378	8 484	8
Michoacán	19 459	998	12 853	1 126	964	2 818	1 875	435
Morelos	5 181	488	3 148	852	319	158	141	111
Nayarit	6 620	86	5 377	127	438	155	268	169
Nuevo León	44 856	3 715	32 767	1 424	1 683	3 944	184	419
Oaxaca	11 593	794	8 136	382	639	863	233	626
Puebla	28 994	488	11 846	1 879	894	1 251	4 268	456
Querétaro	9 298	1 874	6 864	415	358	845	522	28
Quintana Roo	7 997	1 835	3 748	356	337	1 418	262	41
San Luis Potosí	12 593	1 212	8 365	427	934	926	555	174
Sinaloa	21 339	4 358	11 866	2 197	958	1 672	1 888	8
Sonora	29 838	2 913	13 868	1 373	2 467	3 982	5 215	28
Tabasco	27 365	581	21 912	178	821	799	8	3 882
Tamaulipas	21 981	1 284	17 415	1 868	636	681	159	818
Tlaxcala	3 744	85	2 829	31	188	381	188	122
Veracruz	37 759	4 789	23 796	1 895	2 765	3 681	246	1 379
Yucatán	8 245	328	6 673	353	147	439	148	157
Zacatecas	18 683	592	7 614	341	698	675	568	115

NOTA: Millones de Pesos.

* OTROS: Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

(1987)

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUC- TOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	OTROS*
Total Nacional	1 486 535	161 184	851 599	96 472	71 246	162 216	82 265	61 571
Aguascalientes	16 866	1 835	18 588	858	1 922	585	382	56
Baja California	65 946	8 412	29 582	2 656	758	7 666	878	16 882
Baja California Sur	27 492	1 571	13 578	2 563	992	7 119	1 677	8
Campeche	18 917	523	13 459	452	1 488	679	2 273	43
Coahuila	57 216	1 345	41 811	1 313	834	5 977	3 825	3 789
Colima	13 969	594	18 418	442	1 388	686	342	187
Chiapas	49 173	329	42 319	2 688	528	2 465	935	8
Chihuahua	81 731	8 884	29 686	5 351	2 288	7 539	7 725	21 166
Durango	19 826	1 119	13 897	584	1 445	1 787	968	26
Guanajuato	62 822	12 475	28 797	2 338	6 549	9 517	1 845	501
Guerrero	26 249	3 724	14 285	3 742	2 187	2 226	122	43
Hidalgo	18 318	1 669	9 459	1 536	2 487	2 728	234	285
Jalisco	133 148	11 588	69 694	14 468	18 839	21 862	5 616	761
México	199 366	48 598	81 935	27 353	8 165	25 291	8 832	8
Michoacán	46 458	3 874	26 276	2 834	1 366	3 677	6 899	332
Morelos	14 839	825	9 237	1 424	527	667	589	778
Nayarit	14 881	348	11 914	164	552	688	578	653
Nuevo León	184 274	9 758	78 178	2 116	4 296	9 881	422	1 519
Oaxaca	23 166	1 582	17 385	535	1 295	1 598	238	629
Puebla	68 655	781	25 829	4 674	2 188	2 758	24 421	172
Querétaro	28 434	3 196	13 662	738	675	1 148	12	219
Quintana Roo	16 987	5 445	8 158	239	487	2 438	61	79
San Luis Potosí	27 258	2 886	18 793	955	1 534	1 735	1 236	911
Sinaloa	54 889	7 385	26 187	3 862	3 265	18 924	3 886	8
Sonora	67 789	6 864	37 434	5 287	3 872	18 776	3 518	38
Tabasco	66 851	1 829	53 949	296	2 783	1 154	615	7 185
Tamaulipas	47 314	4 714	26 634	2 613	1 796	9 519	1 474	564
Tlaxcala	6 534	379	5 165	138	289	242	481	8
Veracruz	84 684	8 533	55 281	2 188	3 874	7 976	1 299	5 541
Yucatán	28 134	2 222	14 643	1 169	567	1 826	355	152
Zacatecas	21 683	1 498	15 222	988	1 234	1 736	1 833	188

NOTA: Millones de Pesos.

* OTROS: Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

(1968)

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUC- TOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	OTROS*
Total Nacional	3 378 856	372 482	1 956 809	273 728	138 614	323 436	127 882	214 655
Aguascalientes	34 877	4 315	23 998	1 128	3 749	1 295	169	231
Baja California	212 537	25 881	76 267	7 988	2 747	14 626	3 185	82 731
Baja California Sur	56 754	8 783	38 159	6 284	2 619	4 627	4 442	8
Campeche	37 364	798	38 173	1 281	3 848	1 811	38	295
Coahuila	139 648	6 887	94 671	2 164	4 239	9 334	18 249	12 964
Colima	27 638	1 644	19 662	2 848	2 148	1 889	98	229
Chiapas	188 368	214	88 427	1 581	355	921	3 533	5 429
Chihuahua	224 728	31 198	64 732	14 826	3 623	23 888	31 221	56 848
Durango	44 758	3 367	32 887	1 447	2 985	3 416	444	292
Guanajuato	121 882	28 882	63 393	7 558	18 982	15 422	1 189	1 844
Guerrero	52 966	7 577	29 191	7 816	4 165	4 443	548	34
Hidalgo	44 217	3 267	19 818	2 246	2 721	15 354	221	398
Jalisco	274 572	28 769	148 655	44 823	13 358	32 358	2 751	4 694
México	487 488	183 811	198 357	78 256	13 995	79 338	28 431	8
Michoacán	98 182	9 115	51 882	5 844	4 888	7 833	13 587	6 721
Morales	38 485	2 877	19 339	4 871	1 384	1 841	1 124	1 429
Navarro	39 315	266	32 377	595	722	2 912	1 842	681
Nuevo Leon	225 342	18 794	167 966	5 629	8 967	17 352	2 687	3 947
Oaxaca	49 187	3 353	36 298	1 192	3 118	2 865	225	2 874
Puebla	97 447	5 849	62 953	11 323	5 535	6 611	2 788	3 273
Querétaro	43 288	7 498	38 438	1 312	1 123	2 597	58	182
Quintana Roo	41 197	18 271	17 788	1 323	1 144	18 336	8	363
San Luis Potosí	64 317	5 972	46 665	2 516	3 683	3 934	1 142	1 885
Sinaloa	116 888	24 618	56 626	7 255	6 428	16 324	4 853	8
Sonora	129 722	13 842	78 963	18 444	13 878	11 712	633	65
Tabasco	195 598	1 624	161 347	562	4 481	2 541	929	23 814
Tamaulipas	184 476	5 732	83 849	3 563	2 937	4 899	3 195	1 983
Tlaxcala	12 686	888	9 688	323	476	781	331	175
Veracruz	164 813	9 991	115 698	9 958	4 812	19 555	2 683	2 118
Yucatán	58 284	5 243	31 775	1 853	554	1 588	18 846	113
Zacatecas	58 537	4 612	34 419	1 971	2 958	3 487	2 428	718

NOTA: Millones de Pesos.

* OTROS: Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

(1989)

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUC- TOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	OTROS ¹
Total Nacional	5 807 563	648 381	2 553 210	371 665	268 194	558 124	321 559	285 582
Aguascalientes	68 623	8 871	34 447	3 394	12 952	7 246	595	1 118
Baja California	296 595	57 349	96 916	18 891	4 247	25 529	5 469	96 984
Baja California Sur	74 948	12 483	34 451	7 612	3 295	12 516	4 662	1
Campeche	56 816	2 218	36 888	831	3 988	4 852	6 478	857
Coahuila	177 224	11 772	189 888	6 823	2 858	16 426	23 639	7 446
Colima	41 895	4 216	26 758	1 753	4 136	2 815	614	2 481
Chiapas	128 168	764	182 896	3 721	6 863	2 424	9 138	534
Chihuahua	382 188	47 233	85 786	16 156	51 841	32 698	43 567	184 912 (1)
Durango	62 256	6 629	44 138	1 257	4 786	3 141	1 895	1 316
Guanajuato	198 738	37 459	95 847	14 878	16 824	12 578	3 494	1 278
Guerro	97 485	14 812	51 448	12 569	7 177	13 225	1 284	4 788
Hidalgo	52 723	5 791	38 824	5 281	657	3 868	8	8
Jalisco	485 854	42 598	288 322	61 999	33 587	55 633	8 359	2 566
México	884 637	151 247	247 115	112 467	17 552	191 488	84 848	8
Michoacán	175 432	17 188	98 868	11 135	13 721	13 967	19 823	1 618
Morelos	48 358	2 817	31 656	7 921	2 851	2 497	188	1 268
Nayarit	52 175	142	28 233	3 589	2 129	18 984	5 497	1 681
Nuevo León	311 855	46 768	197 499	13 251	18 828	27 192	3 113	4 992
Oaxaca	79 187	5 675	54 949	2 879	5 611	4 898	436	5 448
Puebla	156 932	11 584	96 758	17 848	8 279	9 886	5 888	7 465
Querétaro	68 761	12 199	44 581	1 727	3 316	4 255	579	2 184
Quintana Roo	64 936	23 833	21 681	1 865	2 216	9 662	2 884	3 755
San Luis Potosí	88 272	8 678	68 132	3 825	5 519	4 749	5 331	8 819
Sinaloa	188 715	42 583	69 927	11 767	11 589	19 182	25 827	8
Sonora	288 795	38 917	185 435	18 448	7 414	19 818	27 424	147
Tabasco	224 435	2 189	177 838	8 878	5 789	13 139	3 495	21 915
Tamaulipas	135 981	8 762	188 357	7 836	2 788	5 938	1 578	8 738
Tlaxcala	18 912	1 624	13 965	415	798	1 523	595	8
Veracruz	222 382	17 768	162 614	8 382	9 324	28 998	9 423	3 873
Yucatán	84 896	6 287	38 323	1 841	853	3 379	13 285	1 886
Zacatecas	75 221	7 362	47 196	3 128	5 263	8 858	3 134	888

NOTA: Millones de Pesos.

1 OTROS: Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades

(1) Por disponibilidades son 188 198 millones de pesos.

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

(1990)

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS	PARTICIPA- CIONES	DERECHOS	PRODUC- TOS	APROVECHA- MIENTOS	DEUDA PUBLICA	OTROS:
TOTAL NACIONAL	7 445 284	1 253 895	3 579 339	618 888	162 374	682 289	141 917	612 747
Aguascalientes	118 807	11 389	47 415	9 285	12 188	9 593	28 843	972
Baja California	444 192	88 587	142 892	21 238	5 633	43 148	4 497	146 289
Baja California Sur	187 356	19 290	43 182	11 816	4 664	22 277	4 712	1 412
Campeche	76 857	3 346	56 486	1 988	5 994	6 161	2 545	413
Coahuila	252 839	33 833	153 362	8 459	2 214	26 829	12 385	15 722
Colima	63 163	6 895	37 981	2 859	7 712	2 662	3 469	3 182
Chiapas	213 833	1 352	173 855	4 771	1 299	4 981	17 881	7 851
Chihuahua	518 863	93 985	132 822	25 379	19 899	48 375	11 569	186 918
Durango	181 461	11 797	64 918	3 475	8 251	7 269	3 899	1 848
Guanajuato	258 589	67 397	117 285	25 859	14 379	15 968	14 411	2 888
Guerrero	173 594	26 183	83 555	21 354	11 983	15 518	4 966	18 111
Hidalgo	78 693	8 584	57 428	6 586	948	5 134	7	188
Jalisco	695 424	188 994	289 341	185 897	78 899	62 517	61 342	5 238
México	1 281 782	288 656	341 559	196 867	25 343	89 383	117 851	142 928
Michoacán	212 499	28 182	188 199	18 342	6 389	18 889	29 114	12 262
Morelos	68 764	5 794	48 641	14 828	1 846	4 438	464	1 558
Nayarit	68 445	168	44 957	3 527	3 167	6 832	8 697	1 982
Nuevo León	485 892	186 553	266 888	23 416	29 121	42 376	3 233	11 382
Oaxaca	114 731	11 478	71 769	5 822	7 711	7 227	6 818	5 518
Puebla	217 667	25 887	127 858	19 888	18 487	12 689	17 979	3 764
Querétaro	116 215	31 326	65 894	5 541	5 861	7 494	157	748
Quintana Roo	94 488	38 438	33 261	2 356	3 312	8 641	6 671	1 798
San Luis Potosí	134 425	15 814	85 894	5 528	13 158	5 918	3 533	4 592
Sinaloa	288 897	98 915	187 511	11 868	18 938	38 192	28 115	571
Sonora	292 838	54 543	148 231	24 636	18 535	24 181	38 221	482
Tabasco	382 177	5 193	252 647	1 284	6 228	9 486	3 287	24 128
Tamaulipas	234 391	22 151	168 838	12 397	6 218	17 593	9 775	5 416
Tlaxcala	26 721	2 366	19 711	884	1 123	2 234	688	8
Veracruz	381 292	33 663	198 469	17 877	19 619	23 828	7 684	8 238
Yucatán	83 881	12 561	59 564	3 336	1 451	2 982	2 698	1 295
Zacatecas	118 823	16 492	62 529	4 894	8 863	19 335	7 186	1 119

NOTA: Millones de Pesos.

OTROS: Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TOTALES

MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA

1989

%

Aguascalientes	##### 1.4
Baja California	##### 5.9
Baja California Sur	##### 1.5
Campeche	##### 1.1
Coahuila	##### 3.5
Colima	#### 0.8
Chiapas	##### 2.4
Chihuahua	##### 7.7
Durango	##### 1.2
Guanajuato	##### 3.6
Guerrero	##### 1.9
Hidalgo	##### 1.1
Jalisco	##### 5.1
México	##### 16.1
Michoacán	##### 3.5
Morelos	#### 1
Nayarit	#### 1
Nuevo León	##### 5.2
Oaxaca	##### 1.6
Puebla	##### 3.1
Querétaro	##### 1.4
Quintana Roo	##### 1.5
San Luis Potosí	##### 1.8
Sinaloa	##### 3.6
Sonora	##### 4.2
Tabasco	##### 4.5
Tamaulipas	##### 2.7
Tlaxcala	## 0.4
Veracruz	##### 4.6
Yucatán	##### 1.3
Zacatecas	##### 1.5

FUENTE: INEGI.

COMPOSICION DE LOS INGRESOS TOTALES MUNICIPALES

1986 - 1989

IMPUESTOS	***** 11.4	***** 12.9
PARTICIPACIONES	***** 57.4	***** 51
DERECHOS	***** 6.5	***** 7.4
PRODUCTOS	***** 5.4	***** 5.4
APROVECHAMIENTOS	***** 7.5	***** 11.1
DEUDA PUBLICA	***** 5.3	***** 6.4
OTROS	***** 2.5	***** 3.8

*** 1986
 *** 1989

DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES

FEDERALES SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

1989

Aguascalientes	#### 0.9
Baja California	##### 3.3
Baja California Sur	### 0.7
Campeche	#### 1
Coahuila	##### 2.5
Colima	## 0.7
Chiapas	##### 4
Chihuahua	##### 3
Distrito Federal	##### 20.3
Durango	#### 1.2
Guanajuato	##### 2.7
Guerrero	##### 1.7
Hidalgo	#### 1.3
Jalisco	##### 5.9
México	##### 9.3
Michoacán	##### 2
Morelos	#### 1.3
Nayarit	#### 0.9
Nuevo León	##### 4.4
Oaxaca	##### 1.5
Puebla	##### 2.8
Queretaro	#### 1.2
Quintana Roo	## 0.6
San Luis Potosí	##### 1.5
Sinaloa	##### 3
Sonora	##### 3.6
Tabasco	##### 6.1
Tamaulipas	##### 3.2
Tlaxcala	### 1
Veracruz	##### 6
Yucatán	##### 1.4
Zacatecas	#### 1.1

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A través de la historia del Municipio podemos encontrar que en culturas tan distintas y tan lejanas en el espacio y tiempo, tales como Grecia, Roma, Castilla, Aragón y el propio Imperio Azteca, existía una forma de organización político- social, que respondía eficientemente a las necesidades de la población, sin depender en su estructura interna de otros entes.

En México, el primer municipio, tal y como lo conocemos se fundó en la Villa Rica de la Vera Cruz, a propuesta de Cortés y con la finalidad de que los españoles tuvieran una figura jurídica con la cual se independizaran de todas las autoridades intermedias entre ellos y la Corona de Castilla. Así pues, tenemos que los primeros municipios se crearon como un mero título legalizador.

La Real Hacienda se encargaba de acaparar los ingresos de mayor cuantía que recibían los municipios, lo que provocó el inicio de una centralización fiscal que en nuestros días es todavía el gran problema que debemos de resolver.

La Constitución de Cádiz, continuó con la tendencia centralizadora al establecer que los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, en lo relativo a los caudales públicos.

En 1897, se creó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, misma que enumeraba algunos ingresos que podrían cobrar los municipios. En el año de 1903, Díaz promulgó una ley con la cual los jefes políticos solamente recibirían ordenes de los poderes locales. Durante la época independiente y hasta la creación de la constitución de 1917, la regulación del Municipio fue muy escasa y solo en los regimenes centralistas se le dio mayor importancia, por lo que la cuestión financiera de los municipios quedó casi por completo al arbitrio de los gobiernos de los estados.

El Constituyente de Querétaro, elevó a rango constitucional la libertad municipal, pero se olvidó de establecer los medios para que los municipios lograrán esa libertad, y sin escuchar las peticiones de algunos diputados, entre ellos el general Heriberto Jara, quien se expresaba diciendo que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada", o ignorando al diputado Hilario Medina cuando decía: "lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica", llegaron a la aprobación de la tesis del diputado Esteban Baca Calderón que en lo medular decía que: "El campo de lo económico pertenece a la soberanía del Estado... que la legislatura le señale al municipio sus recursos y que se quede el estado con sus propios recursos". Por lo que la situación financiera de los municipios continuó siendo la misma.

No fue sino hasta el ocho de diciembre de 1982, fecha en que se dió lectura a una iniciativa de reforma al artículo 115

constitucional, con la que se pretendió lograr, de una vez por todas la plena autonomía municipal, estableciendo en la constitución cuales son los ingresos que debe percibir el municipio. Pero debido a la deficiente reforma del artículo, en el fondo se continúa con un sistema centralizador con máscara de federalista. La reforma establece que:

Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las acusas graves que la ley prevenga (fracción I), con esta adición, se provoca un estado de inseguridad que rompe claramente con el sistema federal, al tener un órgano la facultad de suprimir a otro, que constitucionalmente es libre y autónomo ; la fracción III enumera una serie de servicios públicos que el municipio tendrá a su cargo pero únicamente "con el concurso de los Estados", lo que da lugar a una interpretación subjetiva y deja en libertad al estado para que sea el encargado de establecer cuales son los servicios públicos a cargo de los municipios, esto es darle un poder de decisión a un órgano ajeno a las necesidades de los municipios ; la fracción III, dice que: "y lo determinen las leyes", lo que da lugar a la duda de que en el caso de que no lo determinen las leyes, ¿serán válidos los actos referentes a los servicios públicos que celebren los estados y los municipios?; y la fracción IV establece que los municipios tendrán derecho en todo caso a ciertos ingresos, todos estos de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales. Apunta la misma fracción que los estados pueden celebrar convenios con los municipios para

la administración de sus contribuciones, pero el problema es que es el estado quien determina que formará parte de esos convenios.

El régimen federal se funda en la existencia de un conjunto de municipios autónomos que forman un estado independiente y un conjunto de estados independientes que forman una nación soberana, donde la corriente de libertades debe de ir de los órganos inferiores a los superiores, y si este orden se revirtiera, se estaría en presencia de un gobierno de caciques medios y mínimos, a las ordenes de un cacique máximo.

Entendiendo por autonomía no aquella libertad absoluta de la influencia estatal, sino solamente que la supremacía estatal será ejercida en aquellos asuntos pertinentes al Estado en general, y que los asuntos locales quedan a cargo de cada uno de los municipios.

El actual sistema de coordinación fiscal no cumple con los requisitos para la política tributaria en los sistemas federales:

- separación de fuentes de ingresos en cada una de las órbitas de poder;

- impuestos específicos para cada entidad o nivel de gobierno;

- mayor parte de ingresos propios para cada órbita de poder;

- gravámenes compartidos; y

- subsídios mínimos de las entidades mayores a las menores.

Por todo lo expuesto, creo que la solución al problema actual de los municipios radica en un cambio urgente de mentalidad y de actitud en la administración interna de los mismos del país. El dinero facilita la actividad municipal, pero este debe surgir del trabajo de la comunidad. Actualmente vivimos una época de crisis en la que el dinero es escaso, y es precisamente por ello que el municipio debe ser el órgano rector que logre que cada uno de los tantos municipios que conforman el país, logre su propia riqueza, alcanzando con ello la prosperidad de la región y con ello contribuir a la de la Nación. Para ello es necesario que el municipio cuente con los recursos suficientes, los cuales deben estar claramente expresados en la Ley, y no depender de aquellas cantidades que les otorguen niveles de gobierno superiores.

El gobierno municipal ya no puede limitarse a ser un prestador de servicios públicos. Debe convertirse en gobierno, en toda la extensión de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad, tanto económico, político, social y cultural.

Pero para lograrlo, debemos de cambiar la actitud pasiva de los gobiernos municipales respecto a la administración y progreso de sus comunidades que solo están acostumbrados a recibir órdenes.

Me uno a la petición hecha al presidente Salinas de Gortari el día 10 de septiembre del presente año, por todos los presidentes municipales del país, en el sentido de que se requiere

una reforma legislativa que fortalezca el municipio de una vez y para siempre, y sin caer en la demagogia. Y con esta reforma lograr que la constitución señale sin lugar a dudas, cuales son los ingresos pertenecientes al municipio y cuales a los demás órganos estatales. Lograr que las autoridades municipales obtengan la convicción de que en verdad son autoridades, en toda la extensión de la palabra y no solo para asuntos de índole personal, para lo cual es necesario hacerlos partícipes en la vida económica nacional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Desarrollo de la Administración Local". Para "Nuevo Derecho Constitucional". Porrúa, México, 1983.

ALVEAR ACEVEDO, Carlos. "Historia de México", Trigesimosegunda edición. México, 1983. JUS.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. "Derecho Fiscal". Séptima Edición. Themis. México, 1991.

AZUELA GUITRON, Mariano. "La Hacienda Municipal" para "La Reforma Municipal en la Constitución".

CARDENAS ELIZONDO, Francisco. "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal". Porrúa, México 1992.

CARPIZO M. Jorge. "Estudios Constitucionales". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1983.

CARPIZO M, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", para "NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL". Porrúa, México. 1986.

CASTILLO FARRERAS, Víctor Manuel. "Estructura Económica de la Sociedad Mexicana". UNAM. México, 1972.

Centro Nacional de Estudios Municipales. "Historia del Municipio en México", México. núm. 1.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Comentada. Serie "Textos Juridicos" (Colección Popular Ciudad de México) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1990.

CORDOVA, Arnaldo. "Democracia y Participación Ciudadana en la Vida Municipal". Para "ECONOMIA INFORMA" (facultad de economía UNAM). Número 12. Octubre 1984.

CORRAL RODRIGUEZ, Bulmaro. "Los convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para el Fortalecimiento del Municipio Vigorizan al Federalismo". Revista de la Escuela de Derecho, Núm 4. Universidad Autónoma de San Luis Potosi, S.L.P., México, 1983.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa y UNAM. Segunda Edición, Tomo P-Z. México, 1988.

"DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". "ARTICULADO CONSTITUCIONAL", Tomo XI, Apostilla 224. México, 1985. Miguel A. Porrúa para Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes Para la Historia del Derecho en México". Polis. México, 1958. tomo II.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 29ª Edición. Porrúa, México, 1990.

GARZA, Sergio F. de la. "Derecho Financiero Mexicano". México, 1968.

GONZALEZ ARENAS, Cecilia. "Hacienda Municipal, Autonomía y Dependencia", para ESTUDIOS MUNICIPALES, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación. Núm. 20, año IV, Marzo-Abril de 1988.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "LA AUTONOMIA MUNICIPAL VISTA POR LAS LEGISLATURAS LOCALES". para Cuadernos el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II, Año II, UNAM, México. 1986.

HERNANDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. "Derecho Municipal". México, 1991. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

HERRERA LASSO, Manuel. "Estudios Políticos y Constitucionales". Miguel Angel Porrúa y Escuela Libre de Derecho. México, 1986.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Tomo VI (L - O). UNAM, México, 1984.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). "COLABORACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EN MATERIA FISCAL FEDERAL". , Guadalajara, Jalisco, México. 1987.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) , "LA ADMINISTRACION HACENDARIA MUNICIPAL", Guadalajara, México, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. Segunda Edición, México, 1972.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. "Coordinación Fiscal". Universidad Autónoma del Sureste. Campeche, Campeche, México.

MACDONALD, Austin. "Gobierno y Administración Municipal. La Experiencia de los Estados Unidos". Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

MARGAIN HANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Octava edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1985.

MELGAR ADALID, Mario. "Desarrollo económico de los Municipios", para "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México, 1983.

MUROZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". UNAM. México, 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal" Segunda Edición. Porrúa, 1985.

QVALLE FABELA, José. "Algunas Consideraciones sobre el Municipio Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre.

RAMIREZ VILLALOBOS, Estela. "El Municipio Mexicano: Origen y Marginación Actual". Para "ECONOMIA INFORMA" (facultad de economía UNAM). Número 12. Octubre 1984.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Decimonovena Edición, Madrid, 1970.

RENDON HUERTA, Teresita. "Derecho Municipal". Porrúa, México, 1985.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". Sagitario, México, 1983,

RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios". Tercera Edición, México 1990.

SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". Séptima Edición, Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1986.

SAYEG HELU, Jorge. "Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional", para "La Reforma Municipal en la Constitución". México, 1986. Porrúa.

SEPULVEDA AHOR, Alejandro. "La Reforma Fiscal Municipal". Tomo II de Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1986.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésimatercera Edición. Porrúa. México, 1989.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1989". Décimo Quinta Edición, Porrúa. México, 1989.

VILLA CALLEJA, Guillermo. "¿Que es la Coordinación Fiscal?", para la revista "INVESTIGACION FISCAL", Núm. 3, Mayo-Junio de 1982.

VILLORD, Luis. "La Revolución de Independencia", en "HISTORIA GENERAL DE MEXICO". El Colegio de México. México, 1981.