

985

287



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

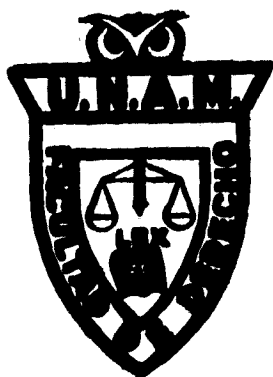
**EL MUNICIPIO SU REGULACION JURIDICA,
SU HACIENDA Y COORDINACION
DE IMPUESTOS**

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

ALEJANDRO ZARAGOZA MIRANDA



México, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL MUNICIPIO SU REGULACION JURIDICA SU HACIENDA Y COORDINACION DE IMPUESTOS" elaborada por el pasante ZARAGOZA MIRANDA-ALEJANDRO, la cual denota en mi opinión una investigación --- exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 2 de mayo de 1995.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SCA/170/95

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ZARAGOZA MIRANDA ALEJANDRO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL MUNICIPIO SU REGULACION JURIDICA SU HACIENDA Y COORDINACION DE IMPUESTOS" bajo la dirección de el-Licenciado Felipe Rosas Martínez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de esta fecha, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26, y 28 del vigente reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar la realización del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 3 de mayo de 1995.

DR. FRANCISCO VENEGUETA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.



DEDICATORIA :

A DIOS GRACIAS.

**A aquellos que con amor
Me brindaron su confianza y calor
Imaginandome grande cuando aun era pequeño
Sabiendo que el tiempo
Podría convertir su sueño en realidad Ahora una ilusión ha culminado
Desde hoy soy alguien
Respondiendo a sus anhelos y desvelos
Entendiendo hoy su labor y agradezco
Su Infinita dedicación.**

EN ESPECIAL A MI PADRE POR SUS CONSEJOS Y APOYO

A MI MADRE POR TODO

A MI TIA Y ABUELA POR PERMITIRME CONTAR CON ELLAS.

A MAGO POR SU APOYO A MI FAMILIA.

A MIS HERMANOS.

A MARIBEL CAMARGO VALENCIA POR SER EL IMPULSO DE LA OBRA CONCLUIDA.

A MIS AMIGOS DE LA CAMARA DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE CUAUTLA .

A LA UNIVERSIDAD POR BRINDARME TODO.

A MI ASESOR DE TESIS LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

A MI AMIGA GUADALUPE PEREDO MACIAS POR SER TAN ESPECIAL .

**A TODOS, SABIENDO QUE NO EXISTIRA FORMA ALGUNA DE AGRADECERLES TODA
UNA VIDA DE SACRIFICIOS Y ESFUERZOS, QUIERO QUE SIENTAN QUE EL
OBJETIVO LOGRADO TAMBIEN ES SUYO Y QUE LA FUERZA QUE ME AYUDO A
CONSEGUIRLO FUE SU APOYO.**

CON ADMIRACION Y RESPETO

ALEJANDRO ZARAGOZA MIRANDA.

INDICE

DEDICATORIA

| | |
|--------------------------|---|
| INDICE GENERAL | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 4 |

CAPITULO I

EVOLUCIÓN Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

A) ANTECEDENTES REMOTOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

| | |
|--|----|
| 1.- EL MUNICIPIO EN ROMA. | 7 |
| 2.- EL ANTIGUO MUNICIPIO ESPAÑOL. | 10 |
| 3.- LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y FUNDACION DE MUNICIPIOS EN AMERICA | 14 |
| 4.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA COLONIA. | 22 |

B) LA CONSTITUCIÓN Y EL MUNICIPIO.

| | |
|---|----|
| 1.- LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ Y EL MUNICIPIO. | 28 |
| 2.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y EL MUNICIPIO. | 31 |
| 3.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y EL MUNICIPIO. | 33 |
| A) EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO. | 34 |
| B) EL MUNICIPIO EN LOS PRINCIPIOS DEL SIGLO XX. | 35 |
| 4.- LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO. | 38 |
| 5.- REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115. | 44 |

CAPITULO II

EL GOBIERNO MUNICIPAL.

A) EL MUNICIPIO EN MEXICO Y GOBIERNO.

| | |
|-----------------------------------|----|
| 1.- EL AYUNTAMIENTO. | 57 |
| 2.- PRESIDENTE MUNICIPAL. | 66 |
| 3.- SINDICO PROCURADOR. | 68 |
| 4.- LOS REGIDORES. | 71 |
| 5.- LAS COMISIONES. | 73 |

B) CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

| | |
|-----------------------------|----|
| 1.- METROPOLITANOS. | 75 |
| 2.- URBANOS. | 75 |
| 3.- SEMIURBANOS. | 77 |
| 4.- RURALES. | 79 |

C) DESAPARICIÓN Y SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

| | |
|--------------------------------|----|
| 1.- PROCEDIMIENTO | 80 |
| 2.- CONCEJO MUNICIPAL. | 84 |

CAPITULO III

BASE CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

A) FUENTES DE INGRESO MUNICIPAL.

| | |
|------------------------------------|------|
| 1.- CONCEPTO. | .87 |
| 2.- PRESUPUESTO MUNICIPAL. | 89 |
| 3.- INGRESOS MUNICIPALES. | 91 |
| A) IMPUESTOS. | .94 |
| B) DERECHOS. | .101 |
| C) PRODUCTOS. | 103 |
| D) APROVECHAMIENTOS. | 109 |
| E) PARTICIPACIONES. | 111 |
| F) CREDITOS MUNICIPALES. | 114 |

B) FUENTES DE INGRESO AL MUNICIPIO POR LA FEDERACIÓN.

| | |
|--|------|
| 1.- PODER EJECUTIVO FEDERAL Y ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA ECONOMICA. | 120 |
| 2.- ANALISIS DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y SU RELACION CON LOS MUNICIPIOS. | 122 |
| a) ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. | .125 |
| b) ANALISIS DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL. | 127 |
| c) COMPARACION Y ANALISIS DE LOS DERECHOS QUE DEBEN MANTENER LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES. | 135 |
| d) ADHESION MUNICIPAL AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL. | 140 |

C) FUENTES DE INGRESO AL MUNICIPIO POR EL GOBIERNO ESTATAL Y CONGRESO LOCAL.

| | |
|--|------|
| 1.- ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL EN MATERIA DEL REPARTO DE PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS. | 141 |
| 2.- ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN MATERIA ECONOMICA. | 143 |
| 3.- INTERVENCION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA HACENDARIA MUNICIPAL. | .144 |
| 4.- INTERVENCION DEL CABILDO MUNICIPAL EN LA CUENTA PUBLICA Y MATERIA HACENDARIA. | .146 |

CAPITULO IV

LOS EGRESOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO.

A) EL EGRESO MUNICIPAL.

| | |
|--|------|
| 1.- PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO | .149 |
| 2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES. | 151 |
| 3.- PRESUPUESTO POR OBJETO DE GASTOS | .153 |
| 4.- PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACIÓN. | .156 |
| 5.- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. | .157 |
| 6.- POLITICA FISCAL FEDERAL Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. | .159 |

B) PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

| | |
|--|------|
| 1.- FORMA DIRECTA DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS. | .160 |
|--|------|

2.- COLABORACION DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

A) ENTIDAD FEDERATIVA.163
B) FEDERACION.164
C) CONCESIONES.164

C) COBRO DE IMPUESTOS QUE REALIZA LA FEDERACION A LOS MUNICIPIOS.

1.- IMPUESTOS PREVISTOS EN EL CODIGO FISCAL Y LEYES RELATIVAS.166
2.- PAGO DE IMPUESTOS - QUIENES ESTAN OBLIGADOS -.170
3.- PROYECTO DE EXENCION DE PAGO DE IMPUESTOS A LA FEDERACION POR LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES A LOS PARTICULARES.171

D) COBRO DE IMPUESTOS QUE REALIZAN LOS GOBIERNOS ESTATALES AL MUNICIPIO.

1.- IMPUESTOS PREVISTOS POR LAS LEYES LOCALES.176
2.- IMPUESTOS Y DERECHOS QUE COMPETEN UNICAMENTE AL GOBIERNO ESTATAL.179

CAPITULO V

LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MORELOS.

A) ANALISIS DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.182
B) ANALISIS DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.184
C) ANALISIS DEL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS Y LAS FACULTADES QUE OTORGA AL MUNICIPIO EN MATERIA HACENDARIA.186
D) ANALISIS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS.188

CAPITULO VI

CONCLUSIONES.193
BIBLIOGRAFIA196

INTRODUCCION

El presente trabajo es una investigación que analiza el Municipio desde su definición , sus antecedentes históricos y su creación en la estructura del sistema jurídico - político mexicano , su análisis se enfoca a la situación histórica en un primer plano, para que posteriormente se avance y se ubique al municipio ya como una base de la organización política y administrativa , tal como lo menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115 párrafo primero, se puede apreciar la función que realiza cada uno de los integrantes del Ayuntamiento , se expone la aparición de los Consejos Municipales y su funcionamiento; se expone la clasificación de los municipios, atendiendo a su ubicación geográfica e importancia económica.

Otro punto importante y que es básico para la existencia de los municipios, los Estados y la propia Federación es lo relativo a la Hacienda Pública, se analizan las fuentes de ingreso , así como los gastos que realizan los Ayuntamientos para otorgar la prestación de los servicios públicos a los contribuyentes.

En el rubro de los impuestos existen algunas Entidades Federativas que se encuentran coordinadas con la Federación en materia de derechos, este tipo de coordinaciones es benefica para algunos municipios que por su capacidad económica les es imposible tener una autosuficiencia económica, y en este caso se benefician con los ingresos extraordinarios de este tipo, no siendo así para aquellos municipios que cuentan con una capacidad extraordinaria para recaudar y que los hacen autosuficientes y que al generar más no reciben lo que les corresponde a través de las participaciones Federales, tema que se plasma para su análisis .

Otro renglón de importancia para la organización municipal es la prestación de servicios públicos se puede mencionar que se brindan , pero se desconoce el porque debe proporcionarlos el municipio o cuales de ellos deben prestarse en coordinación con los Estados o la Federación para que sean eficientes, se analizará si los municipios realizan pago alguno de impuestos por la prestación de servicios públicos a los particulares, o bien si estos pagan impuestos cuando tienen en concesión la prestación de servicios públicos a la comunidad y se proyecta que por este concepto se debe estimular al municipio para evitar que no se realicen pagos de impuestos en ciertos rubros por la prestación de servicio público.

En el último capítulo de este trabajo se realizó una investigación particular del municipio de la Ciudad de Cuautla en el Estado de Morelos, se analiza su Bando de Policía y Buen Gobierno, Ley de Ingresos del Municipio para el año 1994, Ley Orgánica de los Municipios y la Ley de Hacienda del Estado de Morelos.

El presente trabajo esta integrado de un estudio general de los municipios y culmina con el análisis de un municipio en lo particular en lo que se refiere a su Administración y Hacienda Pública .

CAPITULO I

1. EVOLUCION Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

A) Antecedentes remotos de la organización municipal.

- 1) El Municipio en Roma
- 2) El antiguo municipio español
- 3) La conquista española y fundacion de municipios en América
- 4) La organización municipal en la Colonia.

1) EL MUNICIPIO EN ROMA.

La Institución municipal a existido en otros países desde tiempos inmemoriales, en el mundo occidental aparece en Roma a consecuencia de la expansión del imperio romano .

Ese imperio ,fué el producto no sólo de la guerra, si no también de tratados y alianzas.

De esta suerte el imperio romano se formó de países y pueblos diversos teniendo unicamente en común el depender de la autoridad romana, para ello no se sometia a los pueblos o ciudades con estatutos uniformes, respetaba sus condiciones peculiares. (1)

Afirma Andrés Angulo Pérez "Roma conquistaba a los pueblos con las armas de sus legiones, pero mantenía la dominación por la flexibilidad de sus normas locales de gobierno, que permitían amplia autonomía administrativa" (2)

Los romanos en una primera época de sus conquistas , sometían a los pueblos vencidos a una condición servil, se les confiscaban bienes y se les reducía a la esclavitud (3) o bién se les destruía si oponían resistencia , por ello fueron implementando formulas para mantener esas ciudades , creando las formulas Deditti y la Soccii (4)

De esta forma los pueblos atacados tenían dos alternativas , oponerse a la dominación romana , por lo cual se les invadía militarmente , quedando anuladas sus Leyes, Instituciones , Cultos, Templos y Territorios , que quedaban como propiedad del imperio romano, esto era lo que comprendía invocar la formula Deditti. Los que se sujetaban a la Soccii y se entregaban sin luchar , conservaban sus Instituciones, seguían organizados como ciudad, conservando Leyes, Dioses; la ciudad era independiente administrativamente, pero respetaban la dependencia de la metropóli romana , era una aliada del imperio; esta formula fué medio para crear el municipio . Independientemente de otras formas que existieron para conformarlo , otorgando autonomía y ciertos derechos para autogobernarse como integrantes del imperio romano.

.....
(1) Robles Martínez, Reynaldo, " El Municipio " , Editorial Porrúa, México 1993, p. 32

(2) Angulo y Pérez, Andrés, " Raíces de la Democracia en America ", Editorial Selecta Librería, O1 Reilly , La Habana , Cuba 1954, p. 7

(3)Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1991, p.577

(4) Robles Martínez , Reynaldo, Op, Cit. , p.35

Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio y debían pagar un tributo que recibía el nombre de Municipia, de Munus - carga - . Reconociéndoles posteriormente cierta autonomía , teniendo como características el municipio romano:

- 1.- La calidad de ciudadanos que se les reconocía a los habitantes de esas ciudades .
- 2.- La autonomía administrativa local, en su gobierno interno, organización de la policía y la justicia. (5)

Por ello nos dice Reynaldo Robles : " la palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros , por los Derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a roma"(6)

En la época imperial, con la Lex Julia , "existían localidades llamadas Foro o Foncialiabula, que se erigieron como ciudades independientes conservando el nombre de Forum, organizaba su administración interior y sus habitantes tenían el derecho de ciudadanía, por ello se les impuso contribuir a las cargas del Estado , y dar su servicio militar , se les conocía como municipes a los habitantes de estas ciudades y con el nombre de municipio a las ciudades o villas."(7)

El régimen romano , en su mayor época de desenvolvimiento , tenía un carácter urbano , era un privilegio de la ciudad a diferencia de la campiña que no lo tenía. El municipio romano se integraba por órganos deliberantes y ejecutivos que regulaba la Ley Julia (45 a.C.) Siendo así la Curia el Cuerpo deliberante municipal - asimilandose al actual Ayuntamiento- , sus miembros que le presidían eran los Decuriones , los elegía el pueblo , era presidida por dos Duunviro, que los elegían los Decuriones.

La Curia tenía facultades políticas, intervenía en el nombramiento de magistrados , en la manumisión de los esclavos; económicamente intervenía en la recaudación de fondos, programación del presupuesto; además de recibir apelaciones de multas que imponían Duunviro y los Ediles.

Como organos ejecutivos se encontraban los Duunviro, que presidían la Curia y dirigían la administración, ejercían Jurisdicción limitada en lo Civil y Penal.

Los Cuestores tenían como facultades, la cuestión y custodia del tesoro municipal.

El Censor, era un Magistrado que formaba el censo y asumía la dirección de la moral pública.

.....
(5) Acosta Romero , Miguel, Op. Cit. p. 577
(6) Robles Martinez, Reynaldo, Op. Cit. p. 32
(7) Acosta Romero, M. , Op. Cit. , p.577

Defensor Civitatis, era magistrado que elegía el pueblo, su función era defender a los particulares contra los excesos de la Curia y funcionarios del imperio.(8)

" En opinión de Ochoa Campos , en Roma el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía . Es decir que distinguió sus propias funciones a pesar de reconocer , y acatar las Leyes generales del Estado." (9)

La Institución Municipal romana ha sido tomada en nuestro Derecho Positivo , conservando algunas de sus Instituciones que tienen cierto parecido en cuanto a las funciones que desempeñaba y que su trascendencia desde la antigüedad a nuestros días ha tenido ciertas etapas que la han evolucionado y han permitido una mejor participación comunitaria.

.....

(8) Robles Martinez, R. , Op. Cit. , págs. 37 y 38

(9) Acosta Romero , M. , Op. Cit.. págs. 577 y 578.

2.- EL ANTIGUO MUNICIPIO ESPAÑOL .

" Las ciudades , los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda , la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el imperio romano. "(10)

Se debe mencionar que en España " los centros de población se localizaban dispersos y no había una plena comunicación , es hasta la dominación de los romanos, cuando siguen su forma de dominación imperial sobre algunos centros de población y se establece el municipio en casi toda la península Ibérica, quedando algunas ciudades que eran libres, federadas, colonias y que según algunos autores, existían 21 municipios que se gobernaban de acuerdo a las Leyes romanas". (11)

A la desaparición del imperio romano y aún con la invasión de los barbaros, la organización municipal subsiste hasta enlazarse con los movimientos comunales que se dan en la Edad Media. Para Robles Martínez " subsiste el municipio en España aún despues de la dominación Vigótica . Los Visigodos respetan, en algún grado , la religión , las costumbres y la Legislación especial de los españoles , quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores y al decir de OTT , ninguno de los demás pueblos barbaros imito en tan alto grado como éste las Leyes romanas..." (12)

Ante la invasión Árabe , el municipio español se fortalecía ante la conquista y la defensa que oponían , ya que se enfrentaron a la invasión y procuraron crear centros de población en las fronteras para evitar el empuje Árabe , contando para ello con el apoyo de los Reyes de España que les ofrecieron grandes franquicias y privilegios a la gente que fundaba nuevos núcleos de población , consistiendo estos en permisos y derechos para poblar un lugar determinado, a los documentos que se les expedían se les llamaba Cartas Puebla, que incluso se les expedía a centros de población ya existentes otorgándoseles derechos específicos , a este documento se le llamó Fuero Municipal, usandose posteriormente indistintamente como verdaderas leyes.

" Se consideraban Leyes porque consagraban las potestades de cada ciudad, en todas estas la más importante y que se defendía celosamente, era la Autogobernabilidad; los nuevos pueblos, fundados o que se reconstruyeron, poseían una

.....
(10) Acosta Romero, M. , Op. Cit. , p. 578

(11) Escude Barroli, Manuel, " Los Municipios en España " , Citado por Robles Martínez, R., Op. Cit. , p.40

(12) Robles Martínez, R., Op.Cit., p. 40

Autonomía política y administrativa que se ejercía a través de la asamblea de Aforados , o sea los vecinos que aparecían en la Carta Puebla por la que se les otorgaban Derechos o Fueros. (13)

Dicha asamblea constituía un Cabildo abierto , porque participaban todos los habitantes del núcleo poblacional con derechos reconocidos, ahí se reunían para resolver sus problemas locales, los vecinos a cambio de esos derechos que se les concedían tenían obligación de defender su municipio militarmente; en esta época el municipio florece y obtiene una gran importancia , ya que su gobierno era autónomo en lo político y administrativo, con amplias facultades en lo judicial, siendo los encargados de los órganos gubernamentales electos por el pueblo en forma directa .

"Los Cabildos en su mejor época respondían a las necesidades de una población desválida y que se había establecido la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos ' esta igualdad se consideraba esencial para el buen gobierno de la comunidad, y si a ella venían a establecerse Condes, Caballeros u otros nobles, debían quedar sujetos a las mismas normas (incluso la pena de muerte para ciertos crímenes) que los pobladores primitivos " . El régimen de justicia era igual para todos los ciudadanos, el gobierno era elegido popularmente , no interviniendo ni siquiera el Rey en el nombramiento de funcionarios municipales , pudiendo hablarse en su primer época como una verdadera institución democrática. " (14)

Con el aumento de la población "se hizo imposible el Cabildo o Consejo abierto , naciendo entonces el cerrado y al especializarse las funciones del Ayuntamiento." (15)

Con la expulsión de los Árabes de España se vive otro problema , ya que no se tenían que defender de los extranjeros , "ahora se defendían de los caudillos que participaron en la reconquista y que habían obtenido en feudo los territorios recuperados, haciéndose necesario delimitar los feudos y municipios , apareciendo Leyes que resguardaban al municipio." (16)

El nombre de Fuero de León , "En este se garantizó la existencia de las administraciones municipales dentro del reino." (17)

.....

(13)Robles Martínez, R., Op. Cit., p.41

(14)Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México"Editorial UNAM, México 1979, p. 30

(15)Robles Martínez, R., Op. Cit., p. 42

(16)Idem, p. 42

(17)Acosta Romero, M., Op. Cit., p.578.

"De alguna manera , los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales".(18)

Los Reyes vieron en el municipio a un aliado para controlar a los señores feudales siendo así que Fernando III de Castilla y León fomentaron con ese fin las milicias comunales.

La costumbre de otorgar fueros continuó en España posteriormente , en 1064 se otorgo el fuero de Jacka , Alfonso VII en León confirmó los fueros municipales en 1135.

En Castilla Alfonso VIII en el año 1188 admitió a las ciudades en las Cortes de Castilla, en donde se otorga fueros a Santander, Palermo, San Vicente de la Barquera, Navarrete, Cuenca y otros pueblos. (19)

Logrando el control sobre los nobles y se consólidó el dominio de la Corona Española, los reyes comienzan a intervenir cada vez más en la vida interna del municipio, limitandolo en sus derechos , asumiendo los funcionarios del rey gran parte de la jurisdicción que tenían los municipios.

" Alfonso X, el sabio, trató de disminuir las facultades de los Consejos municipales en el Código de las Siete Partidas estableciendo enormes cargas tributarias. " (20)

" pero todo este proceso de florecimiento del régimen municipal entra en decadencia en tiempos de Alfonso XI , al crearse la institución del Corregidor y acentuarse por parte de los monarcas una política centralizadora con intervención abierta o solapada, en la elección de los regidores y en la de procuradores representantes en cortes ". (21)

Con ello los municipios se vieron alejados de sus facultades , al pasar a tener mayor influencia del régimen central en sus asuntos internos , además de que el nombramiento de los regidores por parte de la Corona Española da lugar a un distanciamiento entre el Regidor y la comunidad a la que representaban , creandose un acercamiento de éste con el poder central; en esta etapa el Corregidor tenía facultades que le daba el poder central para fungir como autoridad global sobre el consejo , pudiendo presidirlo o convocarlo, además de tener jurisdicción en causas civiles superiores a 600 maravedíes y en todas las de indole penal , además de conocer en apelación todas las resoluciones que competían a los Alcaldes ordinarios. (22)

.....
(18) Idem,

(19) Idem.

(20) Idem. , p. 579

(21) Ots y Cápdequi, José María, "Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano " , Madrid, Biblioteca Juridica Aguilar, 1969, p. 31

(22) Robles Martinez, R., Op. Cit., p. 43

"Alfonso VI limitó el número de miembros de los consejos municipales, y suprimió el carácter electivo." (23).

Con este tipo de acciones se minimizó al municipio español, neutralizándolo en las manos del monarca, hasta convertirlo en una corporación que sólo administraba, estas acciones crearon malestar entre los cabildos, ocasionando una rebelión y pelea por sus atribuciones.

"El Emperador Carlos I de España y V de Alemania, no obstante que juró respetar los Fueros de las Ciudades, restringió y redujo los Fueros y varias ciudades se alzarón en armas, en 1519.

Entre ellas estaban Sevilla, Zamora, Salamanca, Cuenca, Burgos, Guadalajara, Madrid, Soria, Avila, Alcalá, Toro, León y Valladolid. (24)

Para poner fin a los excesos del Emperador Carlos V, asume el liderato del movimiento para recobrar sus Fueros, la Ciudad de Toledo, reuniendo en 1520 en la ciudad de Avila los representantes de 15 ciudades y villas castellanas constituyendo una Junta Santa, iniciándose la guerra de las comunidades el 31 de octubre de 1520. (25)

El 21 de abril de 1521, el ejercito de Carlos V financió en la ciudad de Villalar, a los Comuneros, dando así fin a la autonomía municipal, viéndose favorecido con ello el absolutismo, desaparecieron los poderes locales irguiéndose como única autoridad el Estado, Personificado por el Principe, el movimiento subsistió como una necesidad impuesta por el centro de concurrencia familiar, pero sin los fueros y prestigios que se le habían otorgado en otras épocas.

.....
(23) Idem

(24) Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 579.

(25) Idem.

3.- LA CONQUISTA ESPAÑOLA Y FUNDACION DE MUNICIPIOS EN AMERICA.

Con el descubrimiento de América que realizó el continente Europeo del siglo XV significó un descubrimiento de territorio continental del cual se desconocía hasta ese momento, incluso se llegó a pensar que se había arribado a la India, pero además de esto se realizó un encuentro con una cultura desconocida, con la cual se contacto y con posterioridad se fusionan los descubridores con los pueblos que habitaban esas tierras. "Esta circunstancia ha proporcionado a la historia de América un carácter peculiar, ya que la convivencia de unos y otros durante varios siglos ha producido nuevos tipos humanos y nuevas formas sociales expresadas por el término común de mestizaje." (26)

Los primeros acercamientos de los exploradores en las Islas Antillanas lo realizaron con grupos étnicos como los Taínos que es una tribu variante de los Araucos originarios y con los Caribes, eran grupos pequeños y vivían en estado sumamente primitivo, lo cual contrastó con la cultura europea, y encontrado razgos y costumbres que rechazaron y trataron de extirpar.

"En el descubrimiento de Cristobal Colón de las primeras islas del continente americano, sólo encontró indígenas desnudos y en estado casi salvaje, las siguientes expediciones de descubridores hallaron, años más tarde en México la primera cultura indígena bien estructurada y organizada perfectamente en lo político y social". (27).

Cristobal Colón desembarco en las Islas de Santo Domingo y Cuba con ellos se descubría América, en sus tres siguientes viajes llegó a la desembocadura del Orinoco y en el Istmo de Panama " Tras los viajes de Cristobal Colón, el Rey Fernando de Aragón ordenó la explotación sistemática de las antillas, fundando a tal fin en Sevilla, en 1503, la Casa de Contratación, cuya misión era conocer, y determinar todo el comercio de importación y exportación, y el Consejo Supremo de Indias, cuerpo gubernativo y judicial para dirigir y entender en los asuntos de política de ultramar. "(28)

Se prohíbe a los extranjeros acceder a las Islas conquistadas por la corona española, la colonización se extendía hacia Cuba y Jamaica en los años 1509 y 1512.

.....
(26) Nueva Enciclopedia Temática, Editorial Cumbre, Tomo XII, México, 1980, p. 167.

(27) Idem p. 168.

(28) Pirenne, Jacques, Historia Universal, Tomo II, Editorial Cumbre, México, 1979, p. 439.

Durante el reinado de Carlos V, se acometió más a la conquista del nuevo continente en que desde 1519 a 1522, Hernán Cortés que partiendo de la Habana, Cuba, ocupó México y de 1532 a 1535, "Francisco Pizarro y Diego Almagro ocuparon el Perú. Los territorios que comprendían Venezuela que se ocupó de 1520 a 1540, Yucatán (1527-1547), Colombia (1538), Chile (1540), y a mitad del siglo XVI se incorporan al imperio español colonial Río de la Plata y Paraguay "(29).

Los Ayuntamientos en Cuba se crean a partir de la fundación de sus primeras siete poblaciones españolas entre los años 1512 y 1515, a partir de la colonización española se inició este proceso de creación de ayuntamientos, durante años adquiriendo la facultad de mercedar ó repartir las tierras en nombre del Rey, acentuándose con ello su importancia institucional.

"La Corona no tuvo un interés marcado en la explotación de la Isla y la organización económica quedó en manos de los cabildos que muy pronto fueron controlados por grupos oligárquicos.

Cada municipio defendió sus límites territoriales y se manejó con independencia de sus vecinos, aunque subordinados todos al poder central de los gobernadores, dando origen a regiones económicas que no obedecían a diferencias geográficas o de la estructura poblacional."(30).

El Derecho a mercedar tierras lo pierden los municipios cubanos en 1729 y se designaron tenientes gobernadores en las jurisdicciones más importantes, que tenían facultades sobre el Cabildo, con ello se pretendía controlar administrativamente por parte de la Corona Española los medios de poder y enriquecimiento de los criollos, con esta determinación la vida municipal se vio afectada en la autonomía, creando una constante confrontación con los funcionarios reales.

Los ayuntamientos se vieron afectados desde 1778 ya que en esta época la Isla de Cuba tenía 16 ayuntamientos, la cifra se eleva a 41 en el período Constitucional español de 1812 a 1824. Posteriormente se reduce a 21 ayuntamientos y a 7 Juntas Municipales.

Los Cabildos en el Río de la Plata se regían por las normas de las Leyes de Indias, se constituían como órganos municipales deliberativos; en el acto de fundación de cada ciudad se designaban a las autoridades de Cabildo que era el-

.....
(29) Idem . p. 439.
(30) Gutierrez Ramón, y Autores Varios, " Cabildos y Ayuntamientos en América " , 1990, Editorial Tilde, México, p. 47.

Alcalde y Regidores, cuya duración en el cargo era de un año, en este acto el pueblo no intervenía directamente en la elección, se le limitaba a observar la distribución de los cargos, el acto era realizado en la plaza mayor, con ello se sustituyó la designación directa que hacia la Corona Española.

"Este organismo institucional constituyó una corporación donde todos los intereses populares estaban representados, pudiendo acudir a él por quejas y peticiones. No obstante su origen español, se diferenció en nuestras tierras, de los Consejos Peninsulares, pues constituían un organismo donde el pueblo tenía inmensa influencia aún no participando directamente." (31).

Los Cabildos en Argentina se construyeron conforme a lo establecido en las Leyes de Indias, ya que disponían que su ubicación debería ser frente a la plaza mayor y en general casi todos los edificios poseen un parecido similar con ello se pretendía tener un criterio en la formación de ciudades, de acuerdo a la recomendación por Ley VIII del Artículo VII.

No se fabrique el templo en la plaza sino algo distante de ella, donde esté separado de otro cualquier edificio que no pertenezca a su comodidad y ornato, y porque de todas partes sea visto y mejor venerado ; esté algo levantado del suelo, de forma que se haya de entrar por gradas y entre la plaza mayor y templos se edifiquen las casas reales, Cabildo ó Consejo, Aduana y Atarazona..." (32).

Con la conquista del Perú se inicia una cabalgata y se abandona el Valle de Azapa en el norte de Chile, en 1540 Pedro Valdivia y sus acompañantes llegaron al Valle del Rio Aconcagua y después al del Mapacho. " Un año más tarde, Santiago del Nuevo Extremo fue el primer gesto fundacional realizado en los Ignotos Territorios que el capitán extremeño agregó al imperio de Carlos V ". (33)

Valdivia se interno hacia el sur de Santiago y fundo poblaciones más allá del río Bio- Bio, a la isla grande de Chiloé lleo en 1576 el adelantado Ruíz de Gamboa, quien fundo la Bahía de Castro.

Al igual que en las otras partes de Hispanoamérica, la fundación en la Capitanía Chilena se realizó una Villa o Ciudad, lo que traía implícito crear un Cabildo, la responsabilidad de los municipios era ejercer su jurisdicción

.....
(31) Idem. p. 24.
(32) Idem. p. 23.
(33) Idem. p. 63.

No sólo en el núcleo urbano que comprendía, si no que se ocupaba además de los territorios muy extensos, lo que desfavorecía ya que no se aplicaba esa potestad de atender su jurisdicción, por lo que era irreal la responsabilidad. " Los términos de la serena por ejemplo comprendían desde el Valle de Copiapó hasta el río Choapa, con una longitud de más de 600 Kms., la mayor parte desértica ó pedregosa . " (34)

El Cabildo tenía ingerencias en el cumplimiento de las disposiciones edilicias que se relacionaban con construcciones de casas y edificios, mantener servicios de aseo, ornato y desarrollo de las ciudades, la salud, el buen gobierno y la atención de la gente humilde así como de los forasteros que había en su comunidad.

En Chile crearon más de cien Villas y ciudades en los casi tres siglos que duró la administración de la Corona Española.

"El Cabildo de la capital mantuvo una actitud ininterrumpida desde 1541 hasta 1810, conservándose sus actas y otros escritos. Desde el primer momento sus Alcaldes y Regidores velaron por mejorar las condiciones de aseo y ornato de infraestructuras. Iniciativas que en algunos casos forman la imagen histórica de la ciudad, como la Alameda...." (35)

El descubrimiento de México se llevo a cabo desde la Isla de Cuba, que en ese entonces era gobernada por Diego Velázquez." Se enviaron varias expediciones a tierras mexicanas, la primera estuvo a cargo de Francisco Hernández de Cordova, arribando el 1 de marzo de 1517; la segunda expedición estuvo a cargo de Juan Grijalva, llegando en 1518 a las costas de Cozumel. "(36)

"Diego de Velázquez , Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente . Las expediciones eran costeadas por particulares; el capitán contrataba con comerciantes y banqueros los fondos necesarios o el suministro de barcos, provisiones, municiones, pacotilla para el trueque , a cambio de compartir las presas y el botín obtenidos, tenía también que reclutar a los miembros de la expedición.

.....
(36) Muñoz , Virgilio y Ruiz Massieu , Mario, Op. Cit. p. 31
(34) Idem. p. 64.
(35) Idem. p. 70, 71.

La expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el Gobernador Velázquez y el mismo capitán invirtió toda su fortuna , que no era mucha, en ella, además contó con el dinero que le prestaron particulares en cuba. "(37)

La intervención de la corona española se limitaba a dar autorización directa o indirectamente a la expedición , estableciendo condiciones para ello en el documento llamado "Capitulación". En el caso de Hernan Cortés no contó con la debida capitulación , ante ello el Gobernador de Cuba, le hace entrega de un pliego de instrucciones , mismas que debería cumplir en el trayecto del viaje , " consistiendo estas en que no se permitía la blasfemia, juegos de dados y naipes, no se les podía decir a los naturales que iban por mandato del Rey a visitarlos; inducirlos a la fe católica, dar buen trato a los indios , entre otras más que se señalaban en el documento expedido por Diego de Velázquez, mismo que le es revocado a Cortés que ya estaba listo para partir , al serle revocado el nombramiento apresura su partida de Cuba y parte el 10 de febrero de 1519 ".(38)

Es en abril de 1519 cuando Hernan Cortés , " al frente de la expedición española , arriba a la Isla de San Juan de Ulúa , frente a la costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz ". (39)

Una vez en tierra firme, " Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez, adjudicandose el título de Justicia Mayor y Capitán General , y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España ". (40)

Para lograrlo se constituye en Ayuntamiento, mismo que es el primero que se funda en México a la llegada de los españoles, éste se ubica en la Villa Rica de la Veracruz , se fundo para tener el apoyo político y poder actuar en representación del Soberano , siendo instalado el 10 de julio de 1519 y quedo organizado :

" Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por Alguacil Mayor y Procurador General Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

.....
(37) Robles Martínez, R., Op. Cit, p. 55

(38) Idem, p. 56

(39) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu , M., Op. Cit. p. 31

(40) Idem, p.31 y 32

Nombróse también el escribano de Ayuntamiento con otros Ministros Inferiores y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación , al mayor servicio de Dios y del Rey, tomarón posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz." (41)

Siendo así el Ayuntamiento constituido el que asumía la representación de la corona española y renunciando a cualquier vinculación con Diego Velázquez. El ayuntamiento acepto la renuncia de Cortés y le nombro Capitán del Ejercito y Justicia mayor, con ello se transformo el ejercito de expedicionarios a militares dependientes del recién creado ayuntamiento para defender su autonomía del gobernador de Cuba . Al carecer de gente española Cortés comenzo alianzas para iniciar la conquista y colonización de las tierras, a los poblados que fundarón le dierón el carácter de municipio, la finalidad era fortalecer las posiciones que obtenían , además de los fines políticos y militares que se perseguían , ya que Cortés tenía conocimiento de ello al haber estado en contacto con los conquistadores en la isla de Cuba , por ello sus ideas y tendencias políticas.

"El papel importante que desempeñaron los Ayuntamientos en la nueva España en los primeros años de la conquista , debieronlo , más que a las consideraciones y respeto que a la institución tuvieran los conquistadores, a la habilidad y astucia de Cortés.

"Al emprender la campaña, no pudieron apoyarse en los títulos que llevan de Diego Velázquez ni queriendo conservar con éste vinculo alguno, necesitaba, para no convertirse resueltamente en un pirata, algún otro título que diera una sombra de legalidad a las conquistas que intentaba.

Pero sólo de un ayuntamiento pudo alcanzar aquel título, quizá fundandose en que , según las antiguas instituciones, los alcaldes mayores suplían a los gobernadores en su falta cuando el Rey estaba lejos y no podía hacer el nombramiento, y los mismos Ayuntamientos podían elegir alcalde a un cuando era difícil obtener inmediatamente la real provisión. "(42)

.....
(41)Robles Martinez , R., Op. Cit., p. 57

(42)Riva Palacio , D. Vicente," México A través de los Siglos" Editorial cumbre S/A; México 1975, tomo II, p. 70 y 71.

Cortés entendió que no bastaba la fundación formal de los municipios , por lo que busco fortalecerlo através de lograr un arraigo de los pobladores, la identidad y la solidaridad, al tener respeto y obediencia a los Concejos, por lo que a nombre de ellos dictaba ordenanzas y reglamentos ; dentro de las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 orgániza la vida política y administrativa de los municipios, por lo que las ordenanzas establecían obligaciones para los vecinos como las de prestar el servicio militar, guardar armas, se les obligaba a difundir entre los indios la religión católica enviandolos a los monasterios y alimentados a costa del encomendero, debería asistir a misa los domingos y no abrir tienda alguna cuando se celebraba la misa, se obligaba a los vecinos a sembrar vid por cada cien indios del repartimiento, se obligaba a vivir en el país por ocho años, de no hacerlo perdían lo adquirido y ganado en la nueva españa, se regulaba además el comercio se obligaba a matar soló en los rastros que se destinaba para ello; los alcaldes y regidores no celebraban cabildo sino estaba presente Cortés o su lugarteniente, el alguacil concurría al cabildo con voz y voto.

"Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona, y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fué declarada residencia del Virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530".(43)

Cortés Fundó el segundo Ayuntamiento a la Caída de Tenochtitlan en Coyoacan dando principio a la Ciudad de México, a partir del 8 de marzo de 1524. Estando el Cabildo Metropolitano, integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles, a más del Escribano y el Mayordomo .

El Ayuntamiento de México expedía ordenanzas que excedían de su territorio, se aplicaban hasta Veracruz como la de Venteros, y tomó por costumbre que:

.....
(43)Robles Martinez, R., Op. Cit. p.60

" Cada vez que había turbaciones ó transtornos en alguna Villa ó campamento Español, nombraba un Juez Pesquisidor que era por lo común el Alcalde de la Ciudad de México". (44).

Legitimado el poder de Cortés, los ayuntamientos lo sostuvieron mientras no había sido designado Gobernador y Capitan General de la Nueva España, en 1521 Cristobal de Tapia fue rechazado por los ayuntamientos, quien había sido designado para gobernar la Nueva España, oponiendo principalmente los procuradores de los ayuntamientos de la Villa Rica de Veracruz,acudió Bernardino Vázquez de Tapia, por el segundo Municipio que había sido fundado, el de Segura de la Frontera de Tepeaca, Puebla, fue Cristóbal Corral;por el ayuntamiento de México, Pedro de Alvarado; además Cortés ordenó que para fortalecer más la representación se fundara otro municipio: así se creo la de Villa de Medellin, "...Estos representantes de Ayuntamiento convinieron con Tapia para que no cumpliese sus órdenes y se regresara a España". (45).

Una vez realizada la conquista de los pueblos nativos de México y formada la estructuración de lo que sería la Nueva España, se dio origen a lo que sería la etapa histórica de la Colonia en la que los municipios son factores importantes en la organización y la estructura de la Nueva España.

.....
(44) Rivapalacio, O. Vicente, Idem. p. 104.

(45) Robles Martinez, R., OP. Cit., p. 61.

4) ORGANIZACION MUNICIPAL EN LA COLONIA.

El Ayuntamiento que se creó en la Nueva España tenía semejanza con el español, su función era la de administrar las ciudades en donde se instituí, además de impartir justicia, para ello tenía personal que desempeñaba funciones específicas para el buen manejo de la administración.

En un principio los cargos municipales eran adquiridos por medio de elección popular, posteriormente la adjudicación de los oficios Consejoles se efectuó mediante subastas públicas, ello ocasionó que cayeran con el tiempo, existieron cabildos municipales que se componían por familias que lo único que perseguían era satisfacer sus vanidades o la obtención de beneficios compensatorios que se derivaban del precio pagado más no se buscaba el beneficio de la comunidad a la que representaban de derecho pero no de hecho.

Independientemente de poder adquirir un cargo por la compra, estos se podían obtener mediante concesión que hiciera la Colonia española a los vecinos honorables que bien como premio por un servicio prestado por los cortesanos, el cargo se otorgaba de por vida y podían tener uno ó más cargos de Regidores, mismos que vendían a los que se interesaran.

Cuando el valor de estos cargos aumento a mediados del Siglo XVI, al aumentar la población y haber prosperidad en las ciudades de América, la corona administro y dirigió la venta de los cargos.

Desde un principio las medidas centralizadoras afectaron el carácter democrático del ayuntamiento, además de la venta de cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar Regidores Honorarios entre los españoles que llegaban a América . "...Por la cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podrá renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo éste se revertía a la corona que lo podía vender nuevamente ". (46).

Los cargos vendibles eran los de Regidores, no así la de Alcaldes Ordinarios, por la importancia de esto se legisló, estableciéndose requisitos y un procedimiento para la adquisición. "Efectuando la transacción una Autoridad Real como fué la Real Almoneda de la Ciudad de México". (47).

.....
(46) Idem. p. 62.

(47) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit., p. 35.

La venta se hacía subasta y previo pregon, sólo se admitían para participar en las posturas a los que llenaban condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, se preferían a estos aunque otros ofrecían un mayor precio.

" No obstante lo antidemocrático del sistema de designación de los funcionarios municipales, se observaban interesantes reglas que de alguna manera garantizaban a la comunidad el buen funcionamiento del municipio, tales como el que los aspirantes a regidores reunieran las aptitudes necesarias para el cargo, así como el que fueran residentes del lugar, ya que esos oficios sólo se podían otorgar a gentes privadas que fueran ciudadanos propietarios de un terreno con casa en la ciudad o que, inmediatamente después de hacerse cargo del puesto, acentarían su domicilio en la ciudad. Lamentablemente se seguía un sistema clasista en la designación dado que los regidores debían ser personas blancas, además de un alto linaje y buena reputación. La edad mínima para ser regidor era de 18 años, en el caso de escribano municipal debía tener cuando menos 25 años " .(48).

El Ayuntamiento era presidido por el Corregidor, dos Alcaldes Ordinarios y un número variable de Regidores; un Alférez Real, un Procurador General, y un Alguacil Mayor; paralelamente al poder del municipio funcionó el Virrey, la Real Audiencia, el Tribunal del Consulado en México, el Protomedicato - Tribunal que examinaba a los futuros médicos- y Juzgado de Bienes de Difuntos; Juzgados para Asuntos de Indios, la Santa Hermandad, el Tribunal del Acuerdo y a finales de la Colonia funcionó el Intendente.

En la época de la Colonia a pesar de la intromisión del Rey y del centralismo el ayuntamiento conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, se constituía por un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para dar satisfacción a las necesidades de la colectividad.

Por cédula del 22 de octubre de 1523 Carlos V , estableció que las principales ciudades de las Indias deberían tener doce regidores y las demás seis, esta disposición no se cumplió debido a que los municipios chicos sólo tenían cuatro regidores y los municipios grandes debido a su población y venta de regidurías perpetuas tenían más regidores, por lo que Felipe II por cédula del 1 de Noviembre de 1519, dispuso que la venta de cargos consejiles no fuera a perpetuidad, sino de por vida del comprador.

Las ciudades metropolitanas debían tener un Alcalde Mayor ó Corregidor representante del poder central ó provicional, los Capitulares eran tres oficiales reales, doce Regidores, dos Jueces Ejecutores, un Procurador, un Alguacil-

.....
(48) Idem. p. 35.

Mayor y un Síndico, estos últimos no formaban parte del Ayuntamiento.

Los Alcaldes Mayores ó Corregidores eran designados por el poder central en sus atribuciones tenían la inspección e intervención en el ambito municipal, su empleo lo ejercian por Distritos; el Alcalde Mayor tenía jurisdicción sobre la población española.

Los municipios contaban con dos Alcaldes ordinarios, que tenían funciones judiciales, conocian en primera instancia de problemas civiles y penales del municipio, además de intervenir en política de abasto, que eran funciones administrativas, hacían labores de conducción de tributos, en ausencia del Gobernador o del Asesor Jurídico presidían las sesiones del ayuntamiento, se turnaban en la presidencia del Tribunal de Fiel Ejecutoría, el primer alcalde dirigía la Real Junta Municipal, los Alcaldes Ordinarios eran nombrados por elección.

El Regidor era el representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, con más alta investidura entre los magistrados de la ciudad, su función es la de regir, administrar la ciudad, sus bienes, policia y servicios. Además de cargos de regidores que desempeñaban tenían otras comisiones que desempeñaban como el de Alférez Real, era el funcionario que portaba el Pendón Real en las festividades, ocupaba un lugar privilegiado en el Consejo después del Presidente, en el caso de la ausencia de los alcaldes ordinarios los suplía ordinariamente.

El Alguacil Mayor tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los Gobernadores y Alcaldes Ordinarios, mantenía en buen estado la prisión municipal y debía mantener la paz y seguridad pública.

El Depositario General era el, administrador del dinero, edificios públicos u otro bien que se encontrara en un litigio, este cargo duro hasta 1799 la Corona suprime y otorga esas funciones a la Real Administración de Finanzas y Casas de Moneda, en algunos casos.

Contador Mayor de Menores, le correspondía fijar y asegurar la parte de las herencias que correspondían a los ciudadanos en las sucesiones.

Además de los cargos que desempeñaban los regidores, en los ayuntamientos de más importancia, existían departamentos administrativos que coadyuvaban a realizar las labores que le correspondían al municipio, de estos cargos destacan "El Procurador General, el Procurador Mayor de Pobres, Obrero Mayor, Diputado de Carros, Diputado de Fiestas, Juez de Coliseo, miembros del tribunal de Fiel Ejecutoria, miembros-

De la Real Junta Municipal, diputado de la alhondiga, Veedor de carnicerías y de tierras". (49).

El Procurador tiene su origen en Roma en el Defensor Citalis, en el municipio español era el representante del municipio, en la colonia defendía los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún contra actos del mismo cabildo. Por cédula del 23 de Noviembre de 1623, Felipe IV ordenó que los Síndicos fueran electos por los regidores y no se consideraba el cargo perteneciente al ayuntamiento, por lo que el Procurador no se consideraba miembro del Cabildo.

Procurador General, cuidaba los intereses del municipio, vigilando que los ingresos municipales fueran los adecuados y controlaba los egresos, anualmente presentaba al consejo una relación de gastos, era un asesor general en actividades municipales.

Procurador Mayor de Pobres, su función era defender las causas de los estratos más débiles de la población, agilizaba los procesos, y visitaba las prisiones para auxiliar a los detenidos.

El Obrero Mayor se encargaba de dar mantenimiento y que las propiedades e instalaciones municipales estuvieran en buen estado, se auxiliaba de un arquitecto que llevaba el título de Maestro Mayor de Arquitectos de esta Nobilísima Ciudad, hacia cumplir los reglamentos de construcción, además nombraba otro auxiliar por encargo de la Junta de Consejo, que como cañero Mayor mantenía y cuidaba la tubería municipal.

El Juez de Carros controlaba los carros de basura, vigilaba que se les pagara con puntualidad a los que se encargaban de la basura.

Diputado de Fiestas tenía como asignación preparar las festividades civiles y religiosas que organizaba el ayuntamiento.

Juez de Coliseo, su labor era cuidar el teatro municipal y si había que repararlo lo comunicaba al ayuntamiento.

El Tribunal de Fiel Ejecutoría se integraba por dos regidores que elegía el ayuntamiento los mismos que eran relevados del cargo cada tres meses. El primer alcalde presidía el tribunal y se relevaba por el segundo alcalde cada tres meses.

La Real Junta Municipal se integraba por dos regidores electos por el ayuntamiento asignándoles la administración de las finanzas del municipio.

El Diputado de Alhóndiga la controlaba -era una casa pública destinada para comprar y vender mercancías -.

De los aspectos más importantes de la Función administrativa del Cabildo en la Colonia destacan:

Obras públicas, cuidado y mantenimiento de caminos y puentes, así como su construcción, organizar el disfrute de tierras, aguas comunales y pastizales, trazar el crecimiento de la ciudad, atender servicios públicos como el alumbrado, agua potable, vigilancia de mercados, policía, otorgar en concesión anual mediante remate los derechos para vender pan y carne, organizaba además las alhóndigas y pócitos.

En ésta época la Iglesia tenía el servicio de hospitales y cementerios, así también los virreyes realizaban las principales obras públicas como el drenaje y agua potable. El ayuntamiento tenía bienes propios que les brindaban ganancias para solventar los gastos públicos, por ello tenían tierras que rentaban y eran inalienables, los encargados de señalar y otorgar las tierras eran los virreyes, gobernadores y adelantados que percibía el ayuntamiento y los establecía el Rey, Gobernador y Virrey.

La falta de un ordenamiento que regulará la vida del municipio, las autoridades locales de acuerdo a sus necesidades regularón su vida en el municipio y la relación con sus vecinos, ello a través de disposiciones y acuerdos que tenían observancia general y principalmente se encontraron en ordenanzas.

En las ordenanzas se buscaba regular los gremios, así como en las actividades comerciales fomentando la actividad y evitando competencia ruinosa, se consideraba en la ordenanza la seguridad y la sanidad del municipio.

El derecho de realizar las ordenanzas se limitó por cédula de Carlos V, quien dispuso que las ordenanzas se remitieran al Real Consejo de Indias para su confirmación o modificación; las audiencias reales se encargaban de aplicar por dos años las ordenanzas y posteriormente se enviarán al Consejo de Indias.

Los Cabildos sustentaron su economía en el cobro de impuestos y rentas que se recaudaban por el cobro sobre viveres que se introducían a la ciudad, renta de bienes comunales; la Real Junta municipal tenía a su cargo el control financiero y se integraba por el Primer Alcalde, dos Regidores, Procurador General, Escribano y Tesorero, hacia la mitad del siglo XVIII, se instituyó la Contaduría General de Propios y Arbitrios, controlando las finanzas municipales y de las comunidades indígenas.

Con ello la situación económica municipal en la colonia permitió cumplir sus fines de administración que se encomendaban a los ayuntamientos de la Nueva España.

B) LA CONSTITUCION Y EL MUNICIPIO.

- 1.-- La Constitución de Cádiz y el municipio.
- 2.-- La Constitución de 1824 y el municipio.
- 3.-- La Constitución de 1857 y el municipio.
 - A) El municipio en el Porfiriato.
 - B) El municipio en los principios del siglo XX.
- 4.-- La Constitución de 1917 y el municipio.
- 5.-- Reformas Constitucionales al Artículo 115 Constitucional.

1.-- LA CONSTITUCION DE CADIZ Y EL MUNICIPIO.

En 1808 los Cabildos Municipales recuperan su importancia política luego de tres siglos en que no sufrió cambios en la Nueva España, se convierten en los intérpretes de los anhelos que tenían en nuestro país, en esta época no estuvieron de acuerdo con la intervención francesa que llevó a cabo Napoleón Bonaparte, apoyaron a la autoridad real Fernando VII de España, protestaron por la usurpación y pedían respeto a la soberanía de los pueblos. Con este movimiento se dió origen a la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de las que emanó la Constitución de la monarquía española, también llamada "Constitución de Cádiz", fué promulgada en España el 19 de Marzo de 1812, su aplicación en México se realizó el 30 de Septiembre del mismo año por decreto del Virrey Francisco Javier Venegas. El 4 de Mayo de 1814 en Valencia España, Fernando VII expidió un decreto para abrogar la Constitución de Cádiz, así como las Leyes expedidas por las Cortes.

En México se hizo la publicación oficial por Félix María Calleja el día 11 de Agosto de 1815, estableciéndose el régimen colonial que tradicionalmente se tenía.

Se estableció la vigencia de la Constitución de Cádiz en Marzo de 1820, ya que fué obligado Fernando VII por una insurrección de Riego, ordenando a la vez el virrey Apodaca el restablecimiento.

"En la Constitución de Cádiz se refiere a la Institución municipal en el título VI, en el capítulo I de dicho título se hace referencia, entre otros importantes aspectos, a la elección popular de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos y no a la reelección del que hubiere ejercido alguno de esos cargos sin que pasarán por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera. También prohibió los oficios perpetuos". (50)

En los artículos correspondientes a este capítulo I, se establecen innovaciones en la regularización municipal.

" Existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art. 311); sistema de elección popular directa (art. 312); ejercicio de la función por un año (art. 312); no reelección relativa (art. 316). "(51)

.....
(51) Robles Martínez, R., OP. Pág. 75.

(50) Muñoz Virgilio, Ruiz Massieu, M., OP. Cit. p. 47.

Se implementaba por disposición de esta Constitución la figura de los jefes políticos, centralizaron la autoridad de los Ayuntamientos, cediendo su autonomía ya que presidían el gobierno de los municipios y lo sometían a su voluntad, cuidaban el orden, la seguridad de las personas y la paz, vigilaban que se aplicarán y ejecutaran las Leyes en ordenamientos del gobierno en el ámbito municipal, también calificaban las elecciones municipales su control duró todo el siglo XIX en nuestro país.

El derecho municipal Español influyó en el municipio mexicano, dándose un modernismo en su regulación, "El origen Moderno del Derecho municipal Español está en la Constitución de 1812, en uno de cuyos preceptos se preescribía hacer una división más conveniente del territorio español". Los legisladores de Cádiz inspirándose en las corrientes venidas de Allende el Pirineo". (52).

Los Legisladores españoles de las Cortes Generales Extraordinarias, "se propusieron restaurar las clásicas libertades municipales españolas, poniendo fin al sistema centralizador, absorbente, de los tiempos anteriores..."(53). Se planteo un sistema basado en los principios estatistas y legalistas, exaltando la Ley, expresión de la voluntad general, como creadora y soberana de todo poder.

La idea de instaurar un municipio fuerte políticamente en España, repercutía en la Colonia, desde luego ello no ocurrió por las modificaciones y por el control que sustentaban los gobernantes españoles, ya que el brindarles autonomía plena los dejaba sin el control político de la Nueva España.

"La invasión Napoleónica en España, como era natural, tuvo hondas repercusiones en las posesiones españolas de América. La Nueva España, en particular, se mostró justamente preocupada por la penosa abdicación de los monarcas y la violenta ocupación de la metrópoli; Los sucesos de 1808 la conmovieron en tal forma que, además de haber estado a punto de provocarse, desde ese mismo instante, una revolución política, que al fin y al cabo desemboco en el primer golpe de Estado en la historia de México, dieron lugar a la afloración de una serie de ideas que forman el asiento mismo de nuestra vida Constitucional. " (54)

.....
(52) García Oviedo, Carlos, "Derecho Administrativo", 7a. Edición, Tomo 11, Edit. Imprenta provincial, Madrid, España, 1959, Pág. 327.

(53) Idem.

(54) Sayeg Helú, Jorge, "El Constitucionalismo Social Mexicano", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1991, p.79

A partir de esta etapa se comienza a manejar la tésis del Constitucionalismo basado en la soberanía popular, se consideró que sin monarca no podía otra persona asumir el poder, sino el pueblo era el que determina quien lo gobernaría y de esta manera el ayuntamiento de la ciudad de México, levanta un acta el 19 de Julio de 1808 en la que se declara: "...Se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que se desconozca todo funcionario que venga nombrado por España: que el Virrey gobierne por la comisión del Ayuntamiento en representación del Virreynato y otros artículos..." (55).

Manuel Abad y Queipo era representante del clero Novohispano, dirigía al real gobierno, en donde daba aviso de la insurrección en la nueva España, y solicita que se den todos los derechos que concedían las Leyes españolas a las provincias de la metropolí; en Cádiz se dio respuesta en parte a las peticiones, pero no se logro detener la legitima petición y optarón por demandarlas a toda costa con la rebelión armada, siendo demasiado tarde cuando se promulgo la constitución de Cádiz en marzo de 1812, ya que en 1810 se había iniciado la lucha armada en la nueva España.

.....
(55) Idem, Op. Cit, págs., 79 y 80

2.- LA CONSTITUCION DE 1824 Y EL MUNICIPIO

"Desde la independencia hasta el triunfo de la República en 67, los ayuntamientos resienten el desorden que entonces prevalecía. Instituciones democráticas, parecería que los ayuntamientos deberían haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del Partido liberal, pero no fué 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.

El acta constitutiva, la Constitución de 24, el Acta de reformas de 46 y Constitución de 57 no dedican ni un solo artículo a los ayuntamientos..." (56)

En la Constitución de Apatzingán de 1814 no se hacen referencias para el municipio en forma directa, de los veintitres puntos que manifiesta José María Morelos se señala en el punto número cinco de los Sentimientos de la Nación :

" 5.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, que sólo requiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicario, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios de probidad." (57)

No se apunta el problema de la vida municipal en los ordenamientos, lo que mencionan es someramente, no profundizando en la regulación municipal.

La Constitución de 1824 otorga la libertad a las Entidades Federales para que determinen su organización interior , dispuesto en el artículo 151 fracción I de la Constitución.

Las Constituciones Estatales no regularon específicamente al municipio y en forma genérica hacían referencia a su gobierno y administración.

" Es el artículo 4 precisamente en el que se establece la República Federal , al decir : 'La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa Popular Federal.'

Sin embargo, trata en su contenido lo relativo a la problemática Municipal, al dejar en absoluta independencia a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones interiores, según sus artículos 49, 50 y 161. " (58)

.....
(56) Tena Ramírez, Felipe, " Derecho Constitucional Mexicano " , 26a. Edición, México 1992, Editorial Porrúa S.A., p. 149

(57) Alva De, Pedro y Rangel, Nicolas, " Primer Centenario de la Constitución de 1824" , Talleres Graficos Sonía, 1993, Cuernavaca Morelos, México, p.13

(58) Muñoz , Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit. p. 56

El Estado de México no se apegó estrictamente al ordenamiento institucional y en su Constitución Local del 4 de Febrero de 1826 regula de forma clara la administración de sus municipios en lo político y administrativo, otorgando, una división de Distritos lo que les permitía asumir su responsabilidad en su demarcación territorial y para tener mayor control, los Distritos se dividieron en Partidos; con ésta constitución local se inicia una regulación profunda de la vida municipal, que en varios años no se habían ocupado de regular los ordenamientos jurídicos y que sus ayuntamientos requerían de una organización legal.

3.- LA CONSTITUCION DE 1857 Y EL MUNICIPIO.

La Constitución Federal de 1857 se sancionó y juró por el Congreso Constituyente el día 5 de febrero del mismo año , en su título correspondiente a los Estados de la Federación o en algún otro título se trata la organización municipal, la atención es superficial en los artículos 31 fracción II, 36 fracción II y 72 fracción VI; se enuncia el contenido de las obligaciones del ciudadano en su municipalidad.

"Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano :

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y municipios en que resida , de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República :

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad , manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad :

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. " (59)

El artículo 117 establece la regla de competencia entre la Federación y los Estados , "mediante la cual los Estados se reservarán todas las facultades no señaladas para la Federación por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los Territorios Federales"(60).

La Constitución de 1857 y la anterior de 1824 dejan para competencia del régimen estatal la reglamentación del municipio, ello con una facultad estrictamente local.

"... no obstante, es el precedente Constitucional inmediato del artículo 115 de la Constitución de Querétaro". (61)

La Constitución de 1857 es el antecedente más próximo a la regulación del municipio en México, sus aportaciones se fundamentan en hechos y necesidades que llevan al Legislador de Querétaro a retomar el tema del municipio libre en la Constitución de 1917, teniendo el antecedente del período del Porfiriato.

.....
(59) Acosta Romero, M. Op. Cit. p. 581

(60) Robles Martínez, R. , Op. Cit. págs. 82 y 83

(61) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y editada por la Rectoría y e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1985, p. 279

A) EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO

"Los municipios en la organización política del Porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz. Las Jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre."(62) .

Aun cuando el municipio no se regulaba correctamente en la Constitución, esta institución se conservó más por costumbre que por deseo de fortalecerlo , estaban subordinados a los jefes políticos, no les estaba permitido a los municipios realizar acciones sin la aprobación de los Jefes Políticos, con ello se les restaba autonomía , quedaban como instituciones subordinadas.

El régimen del General Porfirio Díaz tuvo como distintivo la represión hacia la autonomía municipal, el poder se concentró en la figura del Presidente de la República a través de las implantaciones de los prefectos o jefes políticos que dependían del Gobernador pero estaban por encima del municipio, quedando ambos bajo el poder del presidente ya que el designaba a los gobernadores de los Estados.

"En esta época, los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores denominadas partidos, distritos o prefecturas, que estaban a cargo de los prefectos o jefes políticos , situación que creemos se debió fundamentalmente a la necesidad de un mayor control por parte de las autoridades centrales. " (63)

La intervención de los jefes políticos o prefecturas, que venían instituidas desde la Constitución de 1836 , provocó que dentro de los postulados revolucionarios se exigiera un municipio libre, además de otros reclamos sociales, como la libertad de trabajo, sufragio efectivo y la no reelección, así como tierras para laborarlas.

.....
(62) Idem

(63) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit., p. 68

B) EL MUNICIPIO EN LOS PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

Por lo que toca al municipio algunas Constituciones Federales no lo instituyeron expresamente, se le reconocía de hecho pero no legalmente, ya que se consideraba que el municipio lo regularían los Estados de la Federación en su Constitución local, en efecto, las Constituciones Estatales lo establecían, pero nada más de nombre, ya que su libertad y gobierno había sido asimilado por el gobierno central, sólo eran agentes que administraban y estaban bajo la supervisión de un Prefecto del Gobierno Estatal.

Por ello en los planes y programas de los caudillos revolucionarios abanderaron la lucha por un ayuntamiento libre, y que su regulación se hiciera en la Constitución Federal.

"Los puntos básicos del liberalismo del 1 de julio de 1906. En San Luis Misuri, los Flores Magón junto con los principales dirigentes de la oposición del gobierno de Porfirio Díaz, lanzaron 'el programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano en el cual recogen las aspiraciones de reformas políticas y sociales, en relación al municipio, en el punto cuarenta y cinco se recomendaba la supresión de los jefes políticos, y en el 46 la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal' ..." (64)

Como antecedentes a la Constitución de 1917, hay ordenamientos jurídicos que señalaban al municipio e intentaban darle una autonomía plena, entre estos ordenamientos que abanderaban algunos partidos y caudillos son :

- Reforma del artículo 109 de la Constitución Mexicana de 1857, realizada el 21 de octubre de 1887.
- El programa del Partido Liberal Mexicano, 1 de julio de 1906, realizado en San Luis Misuri.
- Plan de San Luis Potosí, de Francisco I. Madero, en su preámbulo aborda el tema municipal, suscrito el 5 de octubre de 1910.
- Plan Político social del 18 de marzo de 1911, en su punto VI señala la reorganización municipal, fué proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Puebla y Distrito Federal.
- Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco, el 15 de marzo de 1912, en su plan para desconocer a Francisco I. Madero, por no cumplir los propósitos revolucionarios.

Por lo que respecta a la organización municipal señala en su artículo 28 que la revolución les dará la independencia y autonomía a los municipios para que legislen y administren sus recursos.

.....
(64) Robles Martínez, R., Op. Cit. p. 85

El artículo 29 del ordenamiento mencionado, establece que desaparecen los Jefes Políticos y transfiere esas funciones a los Presidentes Municipales.

- El plan de Guadalupe en sus adiciones señaladas en los artículos 2 y 3, Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, se retoma el tema de municipio libre.

- Decreto que reformó la Constitución de 1857 expedido por Venustiano Carranza, en el que se modifica el artículo 109 el día 25 de diciembre de 1914 quedando con las siguientes modificaciones:

" Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por el ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza política de los municipios donde residiesen habitual y transitoriamente ". (65)

En la actualidad el espíritu y sentido de ésta fórmula se mantuvo en los siguientes ordenamientos y la misma constitución de 1917.

Venustiano Carranza en su proyecto para adicionar el Plan de Guadalupe destacó en materia municipal las siguientes Leyes:

La Ley Orgánica del artículo 109 Constitucional, Ley que faculta a los ayuntamientos para dar servicios a panteones y cementerios, Ley que regulaba la expropiación, Ley de organización municipal en el Distrito Federal y territorios.

-Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, realizado en la ciudad de Queretaro el 1 de diciembre de 1916, en su manejo destacó los principios sobre los que se debería desarrollar el municipio de nuestro país, señalaba que el municipio era una conquista de la revolución y la consideraba la base del gobierno libre, no sólo se buscaba la libertad política del municipio, además se pretendía la Independencia y autosuficiencia económica, tratando de regular la intervención Estatal y Federal en la vida municipal. En el proyecto Constitucional presentado por Venustiano Carranza en lo concerniente al municipio, a los Diputados del Congreso Constituyente no contenía las fracciones I, II y III, ya que sólo se pretendía adicionar el plan de Guadalupe.

.....
(65) op. cit., págs 86 y 87.

Al ser derrocado el General Porfirio Díaz, los triunfadores iniciaron reformas jurídicas derogando el existente, para ello se creó el Congreso Constituyente que daría lugar a la Constitución de 1917, éste Congreso creó la Constitución que abordaba problemas sociales y les daba regulación, por igual no ignoró la problemática municipal y considerándolo importante como base de la democracia, en el artículo 115 se le instituyó constitucionalmente, en varios artículos más se relaciona al municipio como son: 3, 5, 27, 35, 36, 73, 117 y 130 del mismo ordenamiento, con ello se deja manifiesta la inquietud que existía en el Constituyente de Querétaro para solucionar la problemática que la conocía por la recién etapa vivida en el gobierno del General Díaz, se buscaba el crecimiento y evolución de la institución municipal que por muchos años se le negó y a principios de éste siglo se le estaba considerando en la Constitución.

4.- LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL MUNICIPIO.

El marco social e histórico que influyó en el Constituyente de 1916-1917 para plasmar los principios del artículo 115 son:

" a) Supresión de Jefaturas Políticas; b) Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante en la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal. " (66)

En el proyecto de Venustiano Carranza, se especificaba que el municipio sería la base de la división territorial en la Entidades Federativas, suprimiendo las autoridades que intervinieran entre el municipio y el gobierno Estatal; este proyecto carecía de una reglamentación de la hacienda municipal.

" Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a asuntos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera." (67)

El Constituyente de 1917 respecto a la necesidad de legislar al municipio como precepto de la nueva Constitución no fue obstáculo el regular su estructura, el punto central de los debates parlamentarios se centro en el régimen de su hacienda municipal, ya que de no tener la autonomía plena para manejarla no se podía considerar que hubiera una libertad y plena autonomía del municipio para que fuera la base de su desarrollo y progreso.

"El Proyecto original discutido en la Asamblea de Querétaro era el siguiente:

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

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directo no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala 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 los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

.....
(66) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit.
pág 280

(67) Idem.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales.

'El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mandato de la fuerza pública en los municipios donde recidieren habitual o transitoriamente.'

De hecho la parte medular del citado proyecto, la constituía la Fracción II, dado que en general el contenido de los demás párrafos del precepto, no suscitaron mayor debate siendo aprobado por 148 votos a favor y 26 en contra. " (68)

La fracción II del artículo 115 Constitucional fue el punto medular del debate parlamentario, ya que algunos Legisladores consideraban que la libertad política del municipio se vería supeditada a la voluntad de las Legislaturas Estatales que controlarían la economía del municipio y habiendo opiniones en contrario lo que creo grandes debates, que aparecen en el Diario de Debates de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de Enero de 1917.

De los legisladores que debatieron, el Diputado Rodriguez Gonzáles Profesor de Primaria, que conocía la problemática por las que atravesaba la educación y las diferencias que se daban de Estado a Estado en lo relativo a éste tema, y la incapacidad a los municipios para pagar a sus maestros, lo llevaron a iniciar el debate, adoptando oposición de dar la libertad al municipio en materia de educación, proponiendo que la educación se sujetará a las Leyes Estatales.

El Diputado Heriberto Jara manifestó en sus intervenciones la defensa de la liberación económica del municipio, " No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individualmente 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 las respectivas Entidades Federativas. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos-

.....
(68) Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, M., op.cit. págs. 75 y 76

Decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad pequeña que esté constituida por sus tres poderes.

" ... algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da un centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. " (69)

No consideraban que hubiera una libertad municipal plena, si se daba libertad política y que no se les otorgará la libertad económica, " 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 sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado... " (70)

El Diputado Rafael Martínez de Escobar habló en contra del proyecto de la Fracción II del artículo 115 de Venustiano Carranza, ya que en esencia se trataba de dar al municipio la libertad para recaudar impuestos, pero también se le otorgaba la facultad al Estado de que nombrara vigilantes para que supervisarán la contabilidad y la recaudación por lo que consideró que se subordinaba a los ayuntamientos al gobierno del Estado, la voluntad administrativa municipal estaba en la libertad económica y al no haber una autonomía quedaba subordinada al gobierno Estatal, por ello su oposición a la Fracción II del artículo 115.

.....
(69) Idem , págs. 76 y 77
(70) Idem. p. 78

" Asimismo cuestiona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, argumentando que era mejor que conociera de esos conflictos la Legislatura Local o el Tribunal Superior de Justicia para no centralizar." (71)

No habiendose llegado a concluir porque el 24 de enero de 1917 se llevo a cabo la votación obteniendo 110 votos negativos y 35 afirmativos, razón que obliga a presentar otro proyecto el 25 de enero de 1917, " elaborado por una segunda Comisión de Constitución.

Este nuevo proyecto contenía dos alternativas ... La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste Constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a éste respecto se propone la Ley ... Primera alternativa :
Proyecto para la fracción II del artículo 115 :

'II. Los Municipios tendran el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de la siguiente manera:

- 1.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
- 2.- Una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10 % del total que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
- 3.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del ayuntamiento y no sean establecidos en la base 1 de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

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

Si el conflicto fuera la Legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado en la forma que establece el parrafo anterior.

.....
(71) Robles Martinez, R., OP. Cit., Págs. 90 y 91.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a mayor brevedad.
Sala de comisiones .- Querétaro de Arteaga, 28 de Enero de 1917 .- Paulino Machorro Narváez .- Arturo Méndez.
Segunda alternativa .

Fué presentado como voto particular de los Diputados Jara y Médina, miembros también de la segunda comisión, expresaba:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado para cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio serán resueltos por el Tribunal Superior de cada Estado con los términos que disponga la Ley respectiva .

Sala de Comisiones .- Querétaro de Arteaga 29 de enero de 1917 .- Hilario Medina .- Heriberto Jara .

Se acordó que dicha propuesta sería discutida el día 30, pero posteriormente se declara permanente la sesión hasta el 31 de enero con el objeto de desahogar todos los asuntos pendientes. " (72)

Después de diversas intervenciones de los Legisladores sobre las propuestas, durante los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 y al no haber un resultado favorable, " El Diputado Ugarte tomó la palabra para presentar una tercera propuesta en los siguientes términos :

...aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como los propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, si no en los siguientes terminos:

Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que , en todo caso, serán lo suficientes para atender a sus necesidades.

Por disposición de la Asamblea se aceptó votar la propuesta del diputado Ugarte, misma que fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, siendo el texto aprobado por el Congreso de Querétaro el siguiente :

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

.....
(72) OP. Cit., Págs. 94 y 95.

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (73)

La intervención del Diputado Ugarte puso fin a la discusión, no así la solución al problema de la libertad económica del municipio, por lo que esta fracción II es un obstaculo para el desarrollo municipal, se aprobó despues de un amplio debate, dando 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó no tanto porque fuera la solución adecuada sino por que se debería agotar el tema y continuar con los trabajos legislativos.

El Constituyente consagró la libertad municipal pero no reglamentó su ejercicio. (74) .

El diputado Jara señaló que el dictamen de la comisión no había sido presentado con el deseo de llenar un hueco, sino para satisfacer una necesidad .

En su participación legislativa mencionó aspectos importantes de la hacienda municipal, como por ejemplo :

"...Señores Diputados : Fundándome en lo que acaba de decir el señor diputado Calderón, respecto a que las legislaturas de los estados son las únicas autorizadas para dictaminar en lo relativo a cuestiones hacendarias, yo digo a ustedes: y bien, ¿ los cabildos municipales que son una legislatura en pequeño, no tienen facultades en lo absoluto para disponer de las rentas del municipio, en que estan funcionando esas legislaturas ? Es una lógica un poco extraña."(75)

Con la reforma propuesta por el Diputado Ugarte no era una solución y sólo se retomabá la revisión de presupuestos que las Legislaturas Locales realizaban a los municipios en otras épocas, omitiendose también la forma de resolver los conflictos entre el municipio y autoridades Estatales, la premura de la aprobación dejó fuera del contexto Constitucional esa importante cuestión municipal.

.....
(73) Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, M., OP. Cit., p. 80.

(74) Idem.

(75) LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión " Derechos del Pueblo Mexicano", Editorial Porrúa. Tomo XI, México, 1985, p.53

5.- REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

" EL artículo 115 reguló la organización de los Estados de la Federación , postula al Municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. Además regulaba algunos aspectos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de los Estados como son, el término para gobernador del Estado que no podrá exceder en seis años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser reelecto en forma absoluta, regula el número de diputados de cada Estado, establece la no reelección pero sólo en forma relativa, ya que sólo la prohíbe para el período inmediato, disponía que deberá haber diputados de representación proporcional; este artículo ha sido 9 veces reformado ". (76)

El artículo 115 constitucional, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, " El General Alvaro Obregón, envió el miércoles 16 de mayo de ese año una iniciativa de reforma en cuya exposición de motivos señaló :

"... Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los Congresos Locales cuando lo estimen de interés público en sus Entidades respectivas.

Estas reformas a juicio del suscrito, reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría por sí sola ante la conciencia nacional.

La primera de índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrá de designarse, su elección se facilitará más y habrán de venir a integrar este poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número, se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

La segunda deficiencia, porque nadie ignora que en una asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho

.....
(76) Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit., p. 97.

Más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder legislativo reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos...

Una vez aprobada la modificación constitucional mencionada, el artículo 115, quedó en su fracción III en los términos siguientes ' .

...III Los municipios serán investidos...
El Ejecutivo Federal y los gobernadores...
Son aplicables...

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno ; pero en todo caso no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra..." (77)

La segunda reforma al Artículo 115 Constitucional se público en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, nace de una iniciativa de modificación que presento el 16 de noviembre de 1933 el Partido Nacional Revolucionario, siendo aprobado por unanimidad , el texto del artículo que se aprobó establece la prohibición para los Gobernadores de los Estados para reelegirse para el período inmediato, así mismo la hace con los Diputados Locales, y a las autoridades de los ayuntamientos , " adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo tercero en los siguientes términos.

A la fracción primera se le adicionó lo siguiente:

` Los Presidentes Municipales, Regidores, los Sindicatos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato ' .

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeña las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

.....
(77) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., OP. Cit., Págs. 85 y 86.

Más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la ilustrada consideración del poder legislativo reducirá en dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos...

Una vez aprobada la modificación constitucional mencionada, el artículo 115, quedó en su fracción III en los términos siguientes ' .

...III Los municipios serán investidos...
El Ejecutivo Federal y los gobernadores...
Son aplicables...

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno ; pero en todo caso no podrá ser menor de siete Diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra..." (77)

La segunda reforma al Artículo 115 Constitucional se publicó en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, nace de una iniciativa de modificación que presento el 16 de noviembre de 1933 el Partido Nacional Revolucionario, siendo aprobado por unanimidad , el texto del artículo que se aprobó establece la prohibición para los Gobernadores de los Estados para reelegirse para el período inmediato, así mismo la hace con los Diputados Locales, y a las autoridades de los ayuntamientos , " adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo tercero en los siguientes términos.

A la fracción primera se le adicionó lo siguiente:

` Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato ' .

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeña las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

.....
(77) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., OP. Cit., Págs. 85 y 86.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

A la fracción III lo siguiente : ' La elección de los Gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las Leyes Electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo ni aún por el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato :

- a) El Gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en que de falta absoluta del constitucional aún cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos dos años del período '.

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los Diputados Locales en los siguientes términos :

Los Diputados a la Legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes ." (78)

Se establece con precisión el principio de la no reelección, en el que no podrán ocupar el cargo en el período siguiente pero sí en período alternado.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943, en ella se modificó la parte que - - -

(78) Idem, OP. Cit., Págs 98 y 99.

Corresponde a la fracción tercera del texto original, " que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto. " (79)

El texto modificado relativo al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 Constitucional, quedó de la siguiente manera :

" Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años ." (80)

El objeto que se perseguía era ampliar el período de gobierno en las Entidades Federativas de un período de cuatro a seis años, ésta reforma fue promovida por el Presidente de la República, misma que fue aprobada y publicada.

La cuarta Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, en esta reforma se consagra el derecho a sufragar por las mujeres, al adicionar a la fracción primera el siguiente párrafo:

"En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas ." (81)

Esta reforma se llevo a cabo en el período presidencial del Lic. Miguel Alemán , que el 6 de diciembre de 1946 presento ante el Congreso de la Unión la propuesta que establecía la posibilidad de que la mujer mexicana participara con su voto en los procesos electorales de los Municipios, propuesta que provocó polémica y debate.

" La reforma señalaba en su parte considerativa :

CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los Estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma ó adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que

.....
(79) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, OP. Cit., p.280.

(80) LII Legislatura del Congreso de la Unión, " Derechos del Pueblo Mexicano, Antecedentes, Origen y evolución del articulado Constitucional ", Op. Cit. P.107

(81) Idem. p. 108

podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal... " (82)

Posteriormente a los amplios debates sobre el tema, la Propuesta Presidencial fue aprobada el 31 de diciembre de 1946, quedando el artículo ya adicionado de la siguiente forma :

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

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

En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". (83)

La Quinta Reforma fue el 17 de octubre de 1955, reformando el artículo 115 Constitucional, suprimiendo el párrafo segundo de la fracción 1 , se liga a la reforma anterior, se suprimió el párrafo señalado para lograr una congruencia entre el artículo citado con otras reformas hechas a la Constitución como es el artículo 34, mismo que otorgaba la plena ciudadanía a la mujer para participar en los procesos electorales Nacionales, con los mismos derechos que los hombres.

Sexta reforma publicadá en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976, se le adiciona al artículo 115, adecuandolo al artículo 27 en su párrafo tercero, ello con motivo de la Ley de Asentamientos Humanos y de la reforma política que se estaba llevando acabo en el país, adicionandose para ello las fracciones cuarta y quinta para que hubiere una congruencia entre el artículo 115 y el 27 Constitucional.

Fracción Cuarta: Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencia expedirán las Leyes, Reglamentos y Disposiciones Administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

.....
(82) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., OP. Cit., p. 89.

(83) Idem., OP. Cit. p. 90.

Fracción Quinta: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia. (84)

La Séptima reforma publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, adiciona el artículo 115 Constitucional, introduciendo el sistema de Diputados de minoría en las elecciones locales para legisladores, así como instituir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de aquellos municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes ó sobrepasaran esa cantidad de habitantes, fortaleciendo el sistema democrático al darle participación a la minoría teniendo representantes proporcionales.

" De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de mayoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes. " (85)

La Octava reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983, reformó el contenido del artículo, dividiéndolo en diez fracciones, en las que siete corresponden a la estructura municipal, dos se refieren al municipio y a los Estados y una fracción reglamenta lo referente a las Entidades Federativas.

Con las reformas de 1983 se pretendió obtener una autonomía para los municipios en el ámbito político, Financiero y administrativo. En la autonomía política se aplicaron las reformas a los Estados de la Federación ya que la base la división territorial y la organización política y administrativa es el municipio libre , esta libertad política del municipio se reglamenta en la Fracción primera del artículo 115, al permitir la libertad del municipio para que el pueblo elija directamente al ayuntamiento titular de la administración municipal, elimina las autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, suprimiendo el vicio--

.....
(84) Robles Martínez, R., OP. Cit., Págs. 100 y 101.

(85) Idem, p. 101.

Pasado de imponer jefaturas políticas y prefecturas que supervisaban y vigilaban a los Ayuntamientos, ya que para lograr su desarrollo debe ser congruente con la voluntad de los pobladores y no sujetarse a la voluntad de personas ajenas a la población y sus necesidades, de igual forma se establece el principio de la no reelección, mismo que permite al municipio renovarse y a la población el poder participar políticamente ya sea votando por sus autoridades o bien postulándose para integrar un Ayuntamiento.

En la Fracción primera del citado artículo se establece un procedimiento para que las Legislaturas Locales se sujeten en el caso de que haya necesidad de suspender un Ayuntamiento, declarar su desaparición, suspender ó revocar el mandato de alguno de los miembros de un ayuntamiento, eliminando con ello las facultades discrecionales de los Ejecutivos Estatales para desaparecer ó desconocer un ayuntamiento, que se contraponía a la autonomía municipal, por ello la implementación de un procedimiento Constitucional para afectar a un ayuntamiento es trascendental y además faculta al Congreso para nombrar en caso necesario a los suplentes o bien designar un Concejo Municipal para que cubra el período correspondiente que se vaya a complementar .

En la parte final del último párrafo de la fracción VIII del Artículo 115, en su reforma se establece el principio de la representación proporcional en todos los Ayuntamientos del país, aun y cuando no se ha aplicado del todo este precepto, por que el número de regidores proporcionales es reducido en comparación a los electos directamente ,es loable la intención, ya que ha existido la representación proporcional en menor cantidad, pero que puede dar un equilibrio a las decisiones de los regidores en todos los municipios de nuestro país al llegar a una democratización amplia de los ayuntamientos ,esta situación se presenta por que la participación de los partidos políticos en la sociedad no ha sido adecuada o bien es periódica , lo que se refleja en las votaciones locales y se refleja en el porcentaje para asignar representantes proporcionales, siendo bajo el porcentaje no alcanzan más asignaciones en los cabildos municipales ya que incluso hay Partidos Políticos que obtienen porcentajes muy por abajo de la establecido en la Ley Electoral local, corriendo el riesgo de perder su registro.

La autonomía Financiera, es a decir de varios autores el sustento de la autonomía política y administrativa, fué el punto más debatido en el Congreso de 1917, no se reglamentó las contribuciones que pertenecían al municipio y por consecuencia ha propiciado pobreza económica de la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país. En la Fracción cuarta del artículo citado se considera que los municipios administrarán libremente su hacienda, formándose ésta de los rendimientos que generen los bienes que sean de su propiedad , con las contribuciones que establezcan los Congresos Locales para que

Los aprovechen los municipios, además de las participaciones Federales, Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, siendo renglones mínimos de contribución para el desarrollo de los municipios, al establecer que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para administrar algunas contribuciones, siendo que en algunos municipios no tienen la infraestructura que se requiere para administrar algunas de las contribuciones.

"El proceso centralizador redujo a su mínima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos Federales y Estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales: Esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, por lo que las decisiones más importantes del municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio. Por ello no existe capacidad en el municipio para organizar y formular sus propios proyectos." (86)

En la fracción cuarta en el penúltimo párrafo del artículo 115, se menciona que " las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias Leyes Federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las Leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones." (87)

El objetivo de esta medida era vigorizar la hacienda del municipio, al permitir el cobro de las contribuciones correspondientes.

.....
(86) OP. Cit., p. 102.

(87) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, OP. Cit., p. 282.

La fracción cuarta del artículo 115 constitucional señala que:

" Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los Presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles . " (88)

La práctica que tenían las Entidades federativas de que los ayuntamientos remitían a la Legislatura local el proyecto de presupuestos de sus egresos para que se aprobara, comunmente sucedía que la Legislatura la modificaba conforme creían que se debería atender otros renglones prioritarios , con la reforma, se da una autonomía financiera al municipio toda vez que se establece la aprobación del presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos.

La autonomía administrativa es apreciable en las fracciones II, III, V, VI del citado artículo 115, en la fracción segunda se le reconoce al municipio su personalidad jurídica a sí como la autorización para manejar su patrimonio conforme a la Ley, esta fracción permite a los ayuntamientos facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos , Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo la normatividad que establezcan los Congresos Locales. " Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos ..., no adquieren el rango de Leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados Reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias. " (89)

.....
(88) Robles Martínez, R., OP. Cit., Pag. 115.

(89) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., Pag. 283.

En la Fracción tercera se enumerán los servicios públicos que estan a cargo del municipio así también permite que los municipios que por su capacidad económica puedan asumir otros sevicios, lo pueden realizar brindando un mejor servicio a su población, tambien se establece la cordinación de los municipios para prestar servicios públicos más eficientes.

Las Fracciones quinta y sexta del artículo mencionado otorga facultades al municipio para que dentro del marco jurídico Federal y Estatal administren sus reservas territoriales, asi como controlar el uso del suelo, faculta tambien al municipio para otorgar permisos de construcción, asi como la facultad para crear zonas de reservas ecológicas.

En la última fracción permite al municipio convenir con la Federación y el Estado para planear y regular los Asentamientos Humanos.

La fracción séptima del artículo 115 Constitucional, permite y faculta al Ejecutivo del Estado y al Presidente de la República tener el mando de los cuerpos de seguridad en los Municipios en donde residan habitual o transitoriamente, con ello se establece una jerarquía en cuanto al mando de la fuerza pública, en el Municipio, Estado o Federación, es decir si el Gobernador esta en un Municipio, éste tiene el mando directo de la fuerza pública y si estuviera presente el Presidente de la República , asume el mando directo de los cuerpos de seguridad del municipio y el Estado.

La fracción octava del artículo 115 Constitucional, señalá el período máximo que puede ocupar un Gobernador el cargo en las Entidades Federativas del País, siendo esté de seis años, se menciona a la vez el principio de la No Reelección en el cargo. Así también dispone que el número de Diputados que integran las Legislaturas Estatales , se establecerán en base al número de habitantes de la Entidad Federativa.

"... El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. " (90)

La fracción mencionada establece que los diputados no podran reelegirse para el período inmediato, contempla los Diputados de minoría, así también lo hace extensivo el principio de representación proporcional a los ayuntamientos.

En su fracción novena del Artículo 115 se refiere a la relación entre los Estados y sus trabajadores, indicando que los municipios adoptarán las reglas que al efecto establezcan los Congresos Locales.

La Fracción diéz contempla elevar a nivel Constitucional los convenios de coodinación entre la Federación y los Estados o entre los Municipios con sus Estados, la finalidad es tratar de descentralizar, dar un respeto a la Soberanía Estatal y una autonomía municipal real.

La novena reforma fué publicáda en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1987.

Se realizó una depuración del artículo 115 Constitucional, señalando los lineamientos municipales, derogando lo relacionado a la elección de los Gobernadores, Legislaturas locales que contenía la fracción VII ; en lo que se refiere a las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores, los convenios entre los Estados y la Federación para realizar y prestar servicios públicos que contemplaban las fracciones IX y X , las que son integradas al artículo 116 Constitucional en su fracción VI.

Con la depuración de este artículo se excluyen las disposiciones que contenían regulaciones de carácter local, dejando exclusivamente lo que atañe a los municipios, suprimíendose de este artículo lo relacionado a los - - -

.....
(90) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, OP.
Cit., p 278.

"... El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. " (90)

La fracción mencionada establece que los diputados no podran reelegirse para el periodo inmediato, contempla los Diputados de minoría, así también lo hace extensivo el principio de representación proporcional a los ayuntamientos.

En su fracción novena del Artículo 115 se refiere a la relación entre los Estados y sus trabajadores, indicando que los municipios adoptarán las reglas que al efecto establezcan los Congresos Locales.

La Fracción diéz contempla elevar a nivel Constitucional los convenios de coodinación entre la Federación y los Estados o entre los Municipios con sus Estados, la finalidad es tratar de descentralizar, dar un respeto a la Soberanía Estatal y una autonomía municipal real.

La novena reforma fué publicáda en el Diario Oficial el 17 de Marzo de 1987.

Se realizó una depuración del artículo 115 Constitucional, señalando los lineamientos municipales, derogando lo relacionado a la elección de los Gobernadores, Legislaturas locales que contenía la fracción VII ; en lo que se refiere a las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores, los convenios entre los Estados y la Federación para realizar y prestar servicios públicos que contemplaban las fracciones IX y X , las que son integradas al artículo 116 Constitucional en su fracción VI.

Con la depuración de este artículo se excluyen las disposiciones que contenían regulaciones de carácter local, dejando exclusivamente lo que atañe a los municipios, suprimyendose de este artículo lo relacionado a los - - - -

.....
(90) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, OP.
Cit., p 278.

Gobernadores y Diputados que contenía la fracción VII , plasmandose en las fracciones I y II del artículo 116 , la fracción octava en su nuevo texto conserva el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos .

La Reforma Municipal es el resultado del compromiso que asumió el Presidente Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión, delineando y asegurando la autonomía política, administrativa y económica de los municipios.

Para llevar acabo ésta reforma existían dos alternativas, la primera consistía en fortalecer al municipio através de convenios entre Estados y municipios o con el Gobierno Federal.

La segunda opción pretendía reformar el orden jurídico para redistribuir competencias entre los tres niveles de gobierno, ya que la autoridad federal al centralizar perjudicó a los Estados y sus municipios.

Optando por ésta última , el Presidente de la República en su toma de posesión afirmó :

" Avanzaremos en la consolidación del Municipio Libre , la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica; iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios, a fin de que puedan atender los servicios públicos que le sean propios " . (91)

Con el compromiso asumido ante el pueblo se iniciaron los trabajos de reformas al artículo 115 Constitucional, quedando vigente hasta la fecha , adecuandose a las necesidades de la vida municipal, realmente no se ha superado el problema económico, que ha sido el problema central para lograr un desarrollo pleno en los municipios del país, probanza de ello es la Coordinación de impuestos en esta se le reguló la economía a los municipios y no pueden cobrar sus impuestos en base a sus necesidades , sino en base a la necesidad de la Federación.

.....
(91) Robles Martínez, R., op. cit. , p. 104

CAPITULO I I

El GOBIERNO MUNICIPAL.

A) El Municipio en México y Gobierno.

- 1.- El Ayuntamiento.
- 2.- Presidente Municipal.
- 3.- Síndico Procurador.
- 4.- Los Regidores.
- 5.- Las Comisiones.

B) Clasificación de los Municipios.

- 1.- Metropolitanos.
- 2.- Urbanos.
- 3.- Semiurbanos.
- 4.- Rurales.

C) Desaparición y suspensión definitiva de los Ayuntamientos.

- 1.- Procedimiento.
- 2.- Consejo Municipal.

A) EL MUNICIPIO EN MEXICO Y GOBIERNO.

1.- EL AYUNTAMIENTO.

La definición de Ayuntamiento es coincidente para varios autores :

Para Acosta Romero : " Es un Cuerpo Colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 115 Constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra Ayuntamiento viene de junguere, junctum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. " (92)

Para Robles Martinez, " es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio...

Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos por medio del cual los integrantes de la población de un Municipio, ejercen un autogobierno. " (93)

El Ayuntamiento , considero que es un cuerpo colegiado que representa y administra al municipio mediante mandato conferido por la voluntad popular.

Por disposición del artículo 115 Constitucional en su fracción I, la administración pública y la representación política de un municipio se confiere al Ayuntamiento, así lo dispone el mencionado artículo 115 fracción 1 :

" Los Estados adoptarán, para su régimen interior...

1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. " (94)

El Ayuntamiento como órgano colegiado tiene facultades de decisión en lo que respecta a sus atribuciones, además de poseer un carácter de órgano consultivo.

" Este órgano rector se encuentra integrado por el Presidente Municipal o Alcalde, los Regidores y Síndicos.

Las decisiones o resoluciones de los Ayuntamientos se denominan resoluciones de cabildo, las cuales se asientan en un libro llamado de cabildo. " (95)

.....
(92) Acosta Romero, M., OP. Cit., Págs. 590 y 591.

(93) Robles Martinez, R., OP. Cit., p. 162.

(94) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colección popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, 1990, México, DF., p. 489.

(95) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., OP. Cit., p. 107.

El libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, la redacción y certificación están a cargo del Secretario del Ayuntamiento.

" El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen: La de legislar sobre bandos, ordenanzas y reglamentos municipales y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del Municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de Cabildo, municipalizar los servicios públicos ,cuando están a cargo de particulares y otras más."(96)

Para llevar acabo estas funciones se deben aprobar por acuerdo del Ayuntamiento, mismo que funciona en sesiones de Cabildo, siendo estas ordinarias, extraordinarias, solemnes y permanentes; generalmente son sesiones públicas, sólo que el asunto lo requiera y sea aprobado por los integrantes del ayuntamiento, tendran el carácter de sesiones secretas, para llevar acabo la sesión se requiere que este presente la mayoría de sus miembros, siendo presididas las sesiones por el Presidente Municipal; todas las resoluciones que se tomen son aprobadas por la mayoría de votos, en caso de empate en la votación para un acuerdo, el Presidente Municipal tiene voto de calidad, en algunas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados se prevee que las sesiones deberán ser cuando menos dos veces por mes.

"Las atribuciones del Ayuntamiento encuentran ligeras variantes de una Entidad Federativa a otra, ya que los mandatos contenidos en el artículo 115 de la Constitución Política Federal se han debido adecuar a las particularidades de carácter económico, geográfico, etnográfico y cultural de cada región del país. La doctrina, de una manera muy general, ha esbozado las atribuciones de los Ayuntamientos."(97)

La integración del Ayuntamiento generalmente se establece en las Leyes Orgánicas Municipales, por lo que hace a sus miembros se determinan en el mismo ordenamiento atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro del Estado, como lo señala la Ley Orgánica - - - - -

(96) Acosta Romero, Miguel, OP. Cit., p. 592.

(97) Cruz de la Robles , Jose Alfredo, "Hacienda Pública y potestad tributaria Municipal " Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XLV, 1990, p. 13.

El libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, la redacción y certificación están a cargo del Secretario del Ayuntamiento.

" El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen: La de legislar sobre bandos, ordenanzas y reglamentos municipales y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del Municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de Cabildo, municipalizar los servicios públicos ,cuando están a cargo de particulares y otras más."(96)

Para llevar acabo estas funciones se deben aprobar por acuerdo del Ayuntamiento, mismo que funciona en sesiones de Cabildo, siendo estas ordinarias, extraordinarias, solemnes y permanentes; generalmente son sesiones públicas, sólo que el asunto lo requiera y sea aprobado por los integrantes del ayuntamiento, tendran el carácter de sesiones secretas, para llevar acabo la sesión se requiere que este presente la mayoría de sus miembros, siendo presididas las sesiones por el Presidente Municipal; todas las resoluciones que se tomen son aprobadas por la mayoría de votos, en caso de empate en la votación para un acuerdo, el Presidente Municipal tiene voto de calidad, en algunas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados se prevee que las sesiones deberán ser cuando menos dos veces por mes.

"Las atribuciones del Ayuntamiento encuentran ligeras variantes de una Entidad Federativa a otra, ya que los mandatos contenidos en el artículo 115 de la Constitución Política Federal se han debido adecuar a las particularidades de carácter económico, geográfico, etnográfico y cultural de cada región del país. La doctrina, de una manera muy general, ha esbozado las atribuciones de los Ayuntamientos."(97)

La integración del Ayuntamiento generalmente se establece en las Leyes Orgánicas Municipales, por lo que hace a sus miembros se determinan en el mismo ordenamiento atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro del Estado, como lo señala la Ley Orgánica - - - - -

(96) Acosta Romero, Miguel, OP. Cit., p. 592.

(97) Cruz de la Robles , Jose Alfredo, "Hacienda Pública y potestad tributaria Municipal " Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XIV, 1990, p. 13.

Del Estado de México y que indica Róbles Martínez, al señalar como integran un Ayuntamiento :

" Un Presidente, un Síndico y seis Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan una población de hasta ciento cincuenta mil habitantes.

Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.

Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de quinientos mil y hasta un millón de habitantes.

Un Presidente, dos Síndicos y once Regidores de mayoría relativa y hasta un Síndico y cinco Regidores de representación proporcional cuando tengan más de un millón de habitantes."(98)

La integración de Ayuntamientos que se hace por la importancia de las poblaciones hay un ejemplo claro con el Estado de San Luis Potosí .

"Los Ayuntamientos se integran de la siguiente forma :

El de la capital, con un Presidente, once Regidores de mayoría, hasta cuatro de representación proporcional y dos Síndicos.

Los de Matehuala y Valles, con un Presidente, ocho Regidores de mayoría, hasta tres Regidores de representación proporcional y un Síndico.

Los de Río verde, Cárdenas y Tamazunchale, con un Presidente, seis Regidores de mayoría hasta dos Regidores de representación proporcional y un Síndico.

Y los demás Municipios con un Presidente, cuatro Regidores de mayoría, hasta un Regidor de representación proporcional y un Síndico. " (99)

Otro criterio que se sigue para la integración de un Ayuntamiento, es la que remite la Ley Orgánica a la Constitución Política Estatal o a la Ley Electoral Estatal, incluso se puede remitir a los dos ordenamientos como sucede con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

" Artículo 3° .- La elección de los miembros de los Ayuntamientos, así como los requisitos que deban satisfacer,

.....
(98) Robles Matinez, R., OP. Cit., p. 163 y 164.

(99) Idem, p. 164

Se regirán por las disposiciones relativas de la Constitución Política y la Ley Electoral del Estado. " (100)

Por lo que se refiere a la calificación de las elecciones de los Ayuntamientos, esta se realiza por órganos colegiados electorales, la Legislatura del Estado bien la autocalificación, el primero realiza la calificación un órgano electoral que depende de la Comisión Estatal Electoral, la segunda forma de calificar la realiza el Congreso del Estado, y la tercera es realizada por el mismo Ayuntamiento electo, siendo este un procedimiento no regulado en su totalidad, pero perfeccionado brindaría autonomía al Ayuntamiento en la calificación de sus integrantes.

Por lo que hace a la duración de un Ayuntamiento, éste se regula en la Constitución Estatal, Ley Orgánica municipal, ya que la Constitución Federal no contempla el término de un Ayuntamiento, sólo señala que no se deben reelegir las autoridades municipales para el período inmediato, no señalándose el plazo que durarán en el cargo, por lo que las Leyes Estatales contemplan un período de tres años como máximo para representar al municipio.

" Las formalidades y fecha en que se instalarán los Ayuntamientos, son marcadas por las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la República, algunos de estos ordenamientos, como lo es el caso de Sonora dedican un capítulo completo a este tópico.

Las Leyes Organicas Municipales de Puebla y Guanajuato no contemplan disposiciones sobre la instalación de Ayuntamientos, así como la de Querétaro remite al Reglamento Interior de cada Municipio. " (101)

En el Estado de Morelos en el artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal se preve:

" A las diez horas del día primero de junio del año de su elección, el Ayuntamiento electo celebrará sesión pública y solemne de cabildo, en la que previa comprobación de que existe quórum legal, el Presidente Municipal rendirá la Protesta de Ley en los términos siguientes :

'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las Leyes que de una y otra emanen y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de Presidente Municipal que el Municipio de me ha conferido, y si no lo hiciere así, que la Nación, el Estado y el Municipio me lo demanden. '

.....
(100) Ley Orgánica Municipal, sistema de concetación para desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Morelos, 1992, p. 11

(101) Robles Martínez, R., OP. Cit., Págs. 165 y 166.

Concluida su protesta, el Presidente Municipal tomará la protesta a los demás miembros del Ayuntamiento, empleando la siguiente formula :

‘Protestais guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado, las Leyes que de una y otra emanen y cumplir leal y patrioticamente con los deberes del cargo que el Municipio os ha conferido .’

El Síndico y los Regidores, de pie y levantando la mano contestarán :

‘ Si, Protesto ‘.

Acto continuo, el Presidente Municipal dirá :

‘ Si no lo hiciéreis así, que la Nación, el Estado y este Municipio os lo demanden’.

En seguida el Presidente Municipal, ya en Funciones, hará la siguiente declaratoria:

‘ Queda legitimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio deque debería funcionar durante los de

Hecha la declaratoria anterior, el Presidente Municipal dará lectura al programa de trabajo que deberá desarrollar el ayuntamiento durante el período de sugestión. ” (102)

Esta es una solemnidad muy usual, en su contenido es similar a la que se utiliza en los municipios del país; así también en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales se menciona que para la instalación del Ayuntamiento, se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes, así tambien se preve la entrega de la administración municipal, tal como lo señalan los artículos 37 en su penúltimo párrafo y el 38 de la Ley Orgánica del Estado de Morelos:

” Artículo 37 .- ... En la misma fecha, el Presidente Municipal o el Ayuntamiento saliente entregarán al Presidente Municipal entrante, en acta circunstanciada y Mediante inventario, los bienes muebles e inmuebles y los fondos del municipio.

Si el Presidente o el Ayuntamiento saliente se negaran a hacer la entrega a que se refiere el párrafo anterior, el Presidente entrante levantaría el acta correspondiente, dando aviso con ella al Congreso del Estado que preveerá lo conducente.

.....
(102) Ley Orgánica Municipal del Estao de Morelos, OP. Cit., Págs. 12 y 13.

Artículo 38.- Los Ayuntamientos se instalarán legalmente con la mayoría de sus miembros. " (103)

Una vez que se ha instalado el Ayuntamiento y ha recibido la administración, se constituye en un Cuerpo Colegiado, funcionando a través de sesiones denominadas de cabildo, en ellas se someten los asuntos municipales y las decisiones se toman por la mayoría de votos; la palabra Cabildo se le atribuye al salón de sesiones, o al acto de concurrir a una sesión.

" Cabildo proviene del latín Capitulum, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; de nuestro contexto se le llama Cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo, al acto de intercambiar opiniones se le denomina cabildo." (104)

Por lo que se refiere a la periodicidad con que se lleva a cabo, se les denomina como ordinarias, extraordinarias y solemnes.

Las sesiones ordinarias de cabildo se celebran periódicamente en la fecha que señale la Ley Orgánica, en ellas se plantearan los problemas relacionados a los asuntos del Ayuntamiento; Por lo que se refiere a este punto el artículo 47 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos, prevé lo siguiente :

" Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada quince días y cuantas veces sea necesario cuando se susciten problemas de urgente resolución; así mismo podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del caso lo requiera..." (105)

En este mismo precepto se aprecian las sesiones extraordinarias, ya que estas son celebradas cuando surge un evento que requiere ser tratado con urgencia, para ello se convoca antes de la fecha prevista en la ley, tratándose únicamente el punto que causó la reunión y no se abordara otro tema en particular, esta posición se aprecia en el último párrafo del artículo citado anteriormente, que señala:

" El Cabildo podrá ser convocado a sesionar a petición por escrito de cuando menos dos Regidores, cuando la importancia del asunto lo justifique; en este caso sólo se ocupará del asunto o asuntos expuestos en la solicitud correspondiente. " (106)

.....
(103) Idem, OP. Cit., p. 13.

(104) Robles Martínez, R., OP. Cit., p. 168.

(105) Ley Orgánica Municipal de Morelos, OP. Cit., págs. 17 y 18.

(106) Idem, OP. Cit., p. 18.

En algunos Estados como es Veracruz, Durango, Tamaulipas y Morelos se mencionan el lapso en que deberán celebrarse las Sesiones de Cabildo, variando en número las sesiones que se deben celebrar.

El artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos menciona :

" Las sesiones del Ayuntamiento serán ordinarias y extraordinarias y ambas públicas;salvo que exista motivo que justifique que sean secretas, previa calificación del Cabildo; las sesiones se celebrarán en la sala de cabildo del Palacio Municipal o cuando la solemnidad del acto lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial por el Ayuntamiento para tal objeto. " (107)

En este artículo en el último párrafo se mencionan un tercer tipo de sesión que es la solemne, siendo estas las que el Ayuntamiento les atribuya ese carácter por la trascendencia del acto que se realizará.

" La Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero, establece que los Ayuntamientos celebran sesiones solemnes en los siguientes casos .

- I. Para recibir el informe del Presidente Municipal;
- II. Para la toma de protesta del nuevo Ayuntamiento;
- III. Para la conmemoración de aniversarios históricos, y
- IV. Para recibir en Cabildo a representaciones de los Poderes del Estado, de la Federación o Personalidades distinguidas. " (108)

En el artículo citado de la Ley Orgánica Municipal de Morelos, se prevee la celebración de sesiones públicas y privadas, siendo una forma el celebrarlas con la participación de la ciudadanía siendo públicas si concurre la ciudadanía y privadas si no existe la participación ciudadana por determinación del cabildo.

" En todos los Estados, las sesiones, ya sean ordinarias o extraordinarias, deben ser públicas esto es, que se celebren permitiéndose el acceso al público; y serán secretas o privadas cuando esta un motivo que a juicio del Ayuntamiento

.....
(107) Idem, OP. Cit., Pag. 18.

(108) Robles Martinez, R., Op. Cit., p. 169.

Los justifique como tales. En el caso del Estado de Campeche, el criterio se establece a la inversa, todas las sesiones serán privadas, y en casos excepcionales públicas. " (109)

En la Ley Orgánica Municipal de Morelos se prevee el como se aprobaran los acuerdos del Ayuntamiento.

Artículo 49 .- " Los Ayuntamientos deberán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, quienes tendrán iguales derechos; sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos y no podran ser revocados sino en aquellos casos en que hubiera sido dictados en contravención a la Ley.

Las sesiones serán siempre presididas por el presidente Municipal, quien tendrá voto de calidad en caso de empate."(110)

En los ordenamientos legales de los Estados, se menciona que debe haber quorum para la celebración de una sesión y que ésta se integrará por la mayoría, entendiendose que esta mayoría representa el cincuenta por ciento más uno del total de sus miembros.

Así también se establece que las Asambleas las preside el Presidente Municipal ó por aquél integrante que lo supla en caso de ausencia, teniendo este funcionario el voto de cabildo que le corresponde al Presidente; cada sesión se inicia despues de verificar el quorum legal, con la lectura del acta correspondiente a la sesión anterior, sometiendose a la aprobación ó rectificación de los que intervinieron en ella, posteriormente el Secretario del Ayuntamiento debe informar del cumplimiento de los acuerdos que se tomarón en las sesión anterior, cumplido éste formalismo se deliberan los asuntos que resten a la orden del día.

.....
(109) Idem, OP. Cit., Págs. 169 y 170.
(110) Ley Orgánica del Estado de Morelos, OP. Cit., p. 18.

En el Artículo 50 de Ley Orgánica Municipal de Morelos se prevee que se lleve un libro de Actas de Cabildo :

• Las Sesiones de los Ayuntamientos se harán constar en un libro de actas, en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de las votaciones, así como los acuerdos y resoluciones que dicten en asuntos específicos; cuando en la sesión se aprueben normas de carácter general o reglamentos, el texto aprobado se hará constar íntegramente en el libro de actas. En ambos casos se firmarán las actas respectivas por los miembros del Ayuntamiento que hubiere estado presente, ante el secretario del Ayuntamiento, que asistirá a las sesiones de cabildo con voz informativa, levantará las actas respectivas y las autorizará con su firma. • (111)

En la mayoría de los ordenamientos legales que regulan a los municipios, señalan que el Ayuntamiento deberá llevar un libro de actas en el que se asienten los asuntos tratados y acuerdos tomados, así como la formalidad para hacerlas válidas en el libro de Actas.

.....
(111) Idem, OP. Cit., p. 18.

2. PRESIDENTE MUNICIPAL

El Ayuntamiento se ha mencionado que es el órgano rector que se encuentra integrado por el Presidente Municipal o Alcalde, Síndico Procurador y Regidores; cada uno de ellos tiene funciones específicas y atribuciones que les confiere la Ley para sus actividades, para el Presidente Municipal, es considerado en la Legislación de nuestro país como :

"Representante del Ayuntamiento y el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones del cabildo .Es electo popularmente por elección directa y no puede ser reelecto para el periodo inmediato. Dura en su cargo tres años. "(112)

Son diversas las atribuciones que recaen sobre el cargo del Presidente Municipal," como titular del Ejecutivo Municipal, es el representante Político del Municipio, el titular o Jefe de la Administración Pública y como tal ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además, es el que preside las sesiones del cabildo; por lo que podemos clasificar sus atribuciones en tres grupos : como representante político del Municipio, como Presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones."(113)

De las facultades que se le confieren como representante político al Presidente municipal, estan las de representar al Ayuntamiento ante las instancias políticas y sociales; tiene que informar anualmente en sesión solemne de cabildo, el estado de la administración a su cargo, así como las labores de gestión, representación y obra pública realizada en su periodo, se le permite ejercer el mando de la fuerza pública municipal; en la Ley Orgánica Municipal de Morelos en su artículo 55 fracción XIX se establece : "Asumir el mando de la fuerza pública municipal, excepto en los casos en que de acuerdo con la fracción VII del artículo 115 de la Constitución General de la República, esa facultad corresponda al Ejecutivo Federal o al Gobernador del Estado."(114) Se le faculta para ejercer funciones de Presidente de la Junta Municipal de reclutamiento, procediendo a inscribir a los jóvenes en edad de prestar su Servicio Militar Nacional, seleccionando mediante sorteo al personal que prestará servicio militar con las autoridades militares; se permite que someta al Ejecutivo del Estado El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, la finalidad es determinar el uso del suelo.

.....
(112) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit. p. 107

(113) Robles Martínez, R., Op.Cit. p. 197

(114) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Op. Cit. p. 25

Las facultades como Presidente del Cabildo se establecen como la de convocar al Ayuntamiento a sesiones, teniendo voto de calidad en ellas en caso de empate, tiene además voz y voto en las discusiones ; preside la sesión del Ayuntamiento, puede publicar y divulgar los Bandos y Reglamentos Municipales; al respecto el artículo 23 de La Ley Orgánica Municipal de Morelos en su fracción II, menciona: " someter a la aprobación del Ayuntamiento el Bando de Policía y Buen Gobierno , los Reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general, los que una vez aprobados se promulgarán y publicará. "(115)

Como titular de la administración pública del municipio debe cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, Reglamentos , Circulares y resoluciones del Ayuntamiento, así como las Leyes Federales y Estatales; debe ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento, representa al ayuntamiento por acuerdo en la celebración de convenios y actos necesarios para el desarrollo de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos del municipio , puede proponer al Ayuntamiento la designación de titulares de las dependencias administrativas del municipio o hacerlo directamente si lo permite la Ley orgánica de los municipios.

Acosta Romero, tomando como modelo el municipio de Naucalpan de Juárez , Estado de México nos menciona sobre las atribuciones del Presidente Municipal : "vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal, autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal, que sean conforme al presupuesto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del secretario y del síndico..., colaborar con los demás municipios , con las Agencias del Ministerio Público y con los Juzgados que ejercen jurisdicción en el Municipio , así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones ... , legalizar y certificar , en los términos de las leyes , las firmas y documentos que correspondan a sus asuntos de competencia municipal, etc."(116).

Estas últimas atribuciones no corresponden concretamente a la facultad del Presidente Municipal como presidente del cabildo, pero se establecen como unas facultades que contienen diversos ordenamientos jurídicos municipales de nuestro país.

.....
(115) Idem ,Op. Cit. p. 24
(116) Acosta Romero, M., Op.Cit. p. 593

3. SINDICO PROCURADOR.

Es un integrante del Ayuntamiento , el Síndico Procurador, "son los encargados de la procuración y defensa de los intereses municipales y de representar al Ayuntamiento con todas las facultades de un mandatario general en los asuntos y litigios en que éste fuere parte"(117).

Sus atribuciones son realizadas al interior del ayuntamiento , por lo que en las sesiones de cabildo sus atribuciones consisten , en asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participando en la toma de decisiones con voz y voto . La Ley orgánica de los municipios del Estado de Morelos en el artículo 60 fracción VI, establece:

"Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto. Los Síndicos sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal."(118)

Además vigila que se cumplan los Reglamentos y las decisiones que se tomen en el Ayuntamiento en lo relativo a su comisión asignada , el Síndico Procurador específicamente tiene a su cargo la procuración , defensa y promoción de los intereses municipales, de esta facultad las atribuciones que se derivan son la de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que fuera parte , en el Estado de Morelos la Ley Orgánica Municipal en el artículo 60 fracción IV menciona : "practicar , a falta o por ausencia del Ministerio Público , las primeras diligencias penales , remitiéndolas al agente del Ministerio Público correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes."(119)

Debe certificar que los servidores públicos del municipio cumplan las Leyes Municipales, Estatales y Federales y en caso de que incurran en algún delito procederá a consignarlos a las autoridades competentes.

Por lo que hace a la Hacienda Pública Municipal debe revisar y aprobar los cortes de caja que realice la tesorería y sancionará los estados financieros si estuvieran correctos ; debe vigilar que oportunamente se presente al Congreso Local la cuenta pública; la Ley Orgánica Municipal de Morelos en la fracción VII del artículo 60 menciona :

"vigilar que los ingresos del municipio y las multas que impongan las autoridades ingresen a la Tesorería y se emita el comprobante respectivo. "(120)

.....
(117) Cruz de la Robles, J.A. ,Op.Cit. p. 67
(118) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Op.Cit. p. 28y 29
(119) Idem , p. 28
(120) Idem , p. 29

3. SINDICO PROCURADOR.

Es un integrante del Ayuntamiento , el Síndico Procurador, "son los encargados de la procuración y defensa de los intereses municipales y de representar al Ayuntamiento con todas las facultades de un mandatario general en los asuntos y litigios en que éste fuere parte"(117).

Sus atribuciones son realizadas al interior del ayuntamiento , por lo que en las sesiones de cabildo sus atribuciones consisten , en asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participando en la toma de decisiones con voz y voto . La Ley orgánica de los municipios del Estado de Morelos en el artículo 60 fracción VI, establece:

"Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto. Los Síndicos sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal."(118)

Además vigila que se cumplan los Reglamentos y las decisiones que se tomen en el Ayuntamiento en lo relativo a su comisión asignada , el Síndico Procurador específicamente tiene a su cargo la procuración , defensa y promoción de los intereses municipales, de esta facultad las atribuciones que se derivan son la de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que fuera parte , en el Estado de Morelos la Ley Orgánica Municipal en el artículo 60 fracción IV menciona : "practicar , a falta o por ausencia del Ministerio Público , las primeras diligencias penales , remitiéndolas al agente del Ministerio Público correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes."(119)

Debe certificar que los servidores públicos del municipio cumplan las Leyes Municipales, Estatales y Federales y en caso de que incurran en algún delito procederá a consignarlos a las autoridades competentes.

Por lo que hace a la Hacienda Pública Municipal debe revisar y aprobar los cortes de caja que realice la tesorería y sancionará los estados financieros si estuvieran correctos ; debe vigilar que oportunamente se presente al Congreso Local la cuenta pública; la Ley Orgánica Municipal de Morelos en la fracción VII del artículo 60 menciona :

"vigilar que los ingresos del municipio y las multas que impongan las autoridades ingresen a la Tesorería y se emita el comprobante respectivo. "(120)

.....
(117) Cruz de la Robles, J.A. ,Op.Cit. p. 67

(118) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Op.Cit. p. 28y 29

(119) Idem , p. 28

(120) Idem , p. 29

Por lo que hace al Patrimonio Municipal tiene la obligación de realizar un inventario de todos los bienes así como su actualización, el ordenamiento municipal de Morelos en la fracción V del artículo 60 señaló: "Formular y actualizar los inventarios de bienes muebles e inmuebles y valores que integran el patrimonio del municipio y darlo a conocer al Ayuntamiento y al Congreso del Estado con las modificaciones que sufra, en su oportunidad, "(121). Esta medida es favorable para el municipio, ya que con esta regulación se impide que se realicen actos que menoscaben el patrimonio municipal.

La Ley Orgánica del Estado de México prevee la existencia de dos Síndicos para lo cual establece :

" ... cuando sean dos Síndicos, uno se encargará de los ingresos y otro de los egresos. Dentro de esta comisión debe realizar las siguientes actividades :

a) Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas...

c) Cuidar que la aplicación de los gastos se hagan llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo...

e) Cerciorarse de que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del Feador...

g) Asistir a las visitas de inspección que se haga a la propia tesorería...

j) Regularizar la propiedad de los bienes del Municipio.

IV. Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del Municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición..."(122)

Las facultades para los Síndicos son similares a las que se establecen en otros ordenamientos municipales a excepción de las que se transcribieron, la Figura del Síndico se prevee en todos los municipios, en algunos casos se elige y en otros se le designa.

"En el Estado de Querétaro, los Síndicos no se eligen directamente; en la primera sesión de Cabildo que celebre el Ayuntamiento designará de entre los Regidores propietarios a uno o dos Síndicos municipales.

.....
(121) Idem, Op.Cit. p. 28

(122) Robles Martínez, Reynaldo, op. cit pags 202 y 203

La Ley Orgánica del Estado de Sinaloa, no contempla a los Síndicos municipales.

La Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, señala que el Ayuntamiento tiene facultades :

Para designar al Síndico, el cual tiene atribuciones para representar al Ayuntamiento en todas las controversias o litigios en que este fuera parte, también le otorga facultades para auxiliar al Ministerio Público*(123).

Por lo que respecta a los Síndicos en el Estado de Morelos, la Ley Orgánica señala que son electos por el sistema de mayoría relativa, no se contemplan dos Síndicos por Ayuntamiento, pero si se prevee la elección de un Síndico propietario y su suplente, el que entrará en funciones por impedimento legal ó separación del cargo del titular.

.....
(123) Idem, p.203

4. LOS REGIDORES .

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

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

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

C. Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se les encomienden." (124)

El Regidor es un integrante del Ayuntamiento, sus atribuciones son diversas, la que es relevante consiste en asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento, así como participar en la toma de decisiones con voz y voto , la Ley orgánica Municipal del Estado de Morelos define a los regidores y en sus atribuciones la primera es la asistencia a las sesiones.

" Artículo 62. Los regidores son representantes populares integrantes del Ayuntamiento que, independientemente de las atribuciones que les otorga esta Ley, podrán desempeñarse como Consejeros del Presidente Municipal y asumir las funciones específicas que les confiera expresamente el propio Ayuntamiento...

Son atribuciones de los Regidores :

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto, sin que puedan abstenerse de votar, salvo que exista impedimento legal..." (125)

Otras atribuciones que existen en ordenamientos diversos y en lo que existe similitud son :

1.- Participar en las Comisiones de las que sea integrante, recabando información que se relacione a los problemas, proponer alternativas para solucionarlos, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones que tome el Ayuntamiento en el ámbito de su comisión, en la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo se establece que se designe al Regidor que presidirá la Comisión por un período de tres meses.

.....
(124) Cruz de la Robles, J.A., op. Cit. ,p.68

(125) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, op. cit.,p.29

2.- Suplir en el orden establecido en la Ley al Presidente Municipal en Faltas temporales, tal como lo prevee la Ley Orgánica del Estado de México al referirse a las atribuciones de los Regidores, " ... el Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de construcción..."(126).

En la Ley Orgánica Municipal de Morelos se prevee que el Síndico Procurador suplirá en faltas temporales al Presidente Municipal y no lo realizarán los Regidores.

3.- Recibir para su análisis la aprobación en su caso del informe anual que rinde el Presidente Municipal.

4.- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse a fin de mejorar los servicios municipales que esten bajo su vigilancia, informando a la vez periódicamente de su gestión al Frente de la Comisión a su cargo.

5.- Debe concurrir a las ceremonias cívicas y actos a que se les comisione por el Presidente Municipal o por el Ayuntamiento.

6.- Visitar las Delegaciones, Intendencias, Ayudantías Municipales, Poblados o Comunidades en que encuentre dividido geográficamente el Municipio que representan.

El número de Regidores que integran el Ayuntamiento varía en relación a las condiciones económicas, políticas, demográficas del municipio, así como también las necesidades para dar apoyo a los problemas de la población. En el Estado de Morelos se establecen que los 33 municipios que comprenden el Estado, tendrán un número determinado de regidores, los que durarán tres años en el cargo.

.....
(126) Acosta Romero, M., Op.Cit. p. 593

5.- LAS COMISIONES

En el seno del Ayuntamiento se crean grupos que integran los miembros, para que estudien supervisen o investiguen la problemática que sea de competencia municipal de su jurisdicción, para lo cual informarán al pleno y propondrán alternativas que den solución y vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que se determinen por el pleno del Ayuntamiento para dar respuesta a los problemas municipales.

"Las Comisiones podrán ser temporales o permanentes y serán todas aquellas que determine el Ayuntamiento, como ejemplo podemos señalar las siguientes:

De Gobernación y Seguridad Pública. Algunas legislaciones señala que deberá estar presidida por el Presidente Municipal.

De Hacienda, presidida por el Síndico.

De Obras, asentamientos y servicios municipales.

De Desarrollo

De Educación y Cultura.

Las comisiones se integrarán con dos o más miembros del Ayuntamiento y carecen de facultades ejecutivas." (127)

En el Estado de Morelos la Ley Orgánica Municipal en su Artículo 40, se señala que en la primer sesión ordinaria de cabildo se nombran las comisiones, en el artículo mencionado se señala:

II.- Asignar a sus miembros las comisiones que deberán desempeñar; según su importancia, las comisiones serán unipersonales o Colegiadas y atenderán las ramas de la Administración municipal siguientes:

A) De Gobernación, Reglamentos, Seguridad Pública, Transito y de Planificación y Desarrollo, encomendados directamente al Presidente Municipal.

B) De Patrimonio Municipal, Procuración de Justicia que presidirá el Síndico;

C) Comisiones específicas a los Regidores que serán, enunciativamente, las siguientes:

Hacienda;

Programación y Presupuesto;

Desarrollo Urbano y Obras Públicas;

Registro Civil;

.....
(127) Robles Martínez, R., Op.Cit. p. 171

Relaciones Públicas y Difusión;
Protección Ambiental;
Patrimonio Cultural;
Mercados;
Rastros;
Panteones;
Alumbrado Público;
Colonias y Poblados;
Educación, Recreación y Cultura;
De Asistencia Social.

Los Ayuntamientos podrán crear, así mismo, con el carácter de Temporal o Permanente, las necesidades del municipio, asignándoles su duración, integración y atribución.

En ningún caso recaerán en un mismo regidor las comisiones de Hacienda de Programación y Presupuesto.

III.- Designar a una comisión de dos Regidores, cuando menos, que revisen los inventarios, fondos y valores que hubiere entregado el Ayuntamiento saliente. Esta comisión podrá asesorarse de la comisión de Hacienda del Congreso y por Profesionales de la materia ... " (128).

Acosta Romero nos menciona que en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, las funciones están determinadas de acuerdo a la posición que guardan los Regidores en el Municipio.

"Tienen funciones específicas de cada uno: el primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El segundo Regidor Vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias, de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el Turismo. El tercer Regidor Vigilará los Departamentos, Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas, que Limpia, de Vía Pública, de Farques Jardines y Fuentes, y el de Policía.

Es sano que los Ayuntamientos designen a los Regidores responsables de las Comisiones ya que se pueden asignar en ellas a los que por su capacidad pueden conocer sobre los problemas que enfrentarán en su comisión que le sea asigna.

Así mismo cabe señalar que en algunos ordenamientos municipales se prevee que aprobarán a los funcionarios del ayuntamiento que proponga el Presidente Municipal, estos pueden ser el Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Directores de los departamentos administrativos.

.....
(128) Ley Orgánica Municipal de Morelos, Op.Cit. Págs 14 y 15

B) CLASIFICACION DE LOS MUNICIPIOS.

1.- Metropolitanos.

La clasificación de los Municipios varían de acuerdo a la Ley que regula la Vida Municipal, en el País existen diversos criterios para considerar un centro Poblacional Metropolitano, Urbano, Semiurbano y Rural; para ello influye el número de habitantes, extensión de su territorio, capacidad económica del municipio, ubicación, geográfica, servicios públicos con que dispone.

"Las Categorías son diversas y varía de un Estado a otro, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, en su artículo 7º, señala las siguientes denominaciones: Ciudad, cuando cuente con más de diez mil habitantes cuando sea cabecera municipal; Villa ..." (129)

Para ubicarlos perfectamente se les ubica en los centros económicos de mayor capacidad, siendo pocos los que existen en México.

2.- URBANOS.

El Municipio es denominado así porque se ubica por lo general en las ciudades principales del Estado, siendo esta clasificación para el Municipio que esta en la Capital de la Entidad Federativa, ya que ahí se encuentra el asiento de los Poderes Estatales, propiciando con ello una concentración elevada de población y en consecuencia prestación de servicios y mayor capacidad económica que lo diferencia de los otros municipios del Estado.

Por lo que hace a las autoridades municipales auxiliares, la Ley Orgánica Municipal de Morelos en su artículo 65 fracción I, establece que son Delegados Municipales para las zonas urbanas y sub urbanas de la cabecera municipal; estas autoridades auxiliarán en la administración pública al Ayuntamiento de la ciudad en lo que hace a la zona urbana.

" Así tenemos que los Estados de Aguascalientes, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, y Tamaulipas, utilizan las denominaciones de ciudad, villa, pueblo y rancherías, pero las Leyes Orgánicas de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Oaxaca y Quintana Roo tienen una pequeña variante, ya que en lugar de usar el término ranchería, utilizan el de congregación. Zacatecas suprime la categoría de villa y establece la de comisión agraria." (130).

Para otorgar una categoría a un centro de población municipal se deben cumplir ciertos requisitos; para el caso de que se considere urbano como : " Tener un mínimo de habitantes. (Baja California Sur establece 15,000... , Veracruz 30 000, Sinaloa, San Luis Potosí, Querétaro, Tamaulipas y México, 25,000).

Debe contar con servicios públicos y médicos, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para los servicios municipales, bancos, industrias, comercios, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media. " (131)

Generalmente todos los servicios que debe prestar el municipio se proporcionan en las capitales de los Estados, por ello son municipios urbanizados, con esta categoría se le favorece económicamente por que al tener mayor población y prestación de servicios públicos , requiere de un presupuesto de egresos superior a un municipio rural, por su capacidad económica se puede igualar con los municipios metropolitanos, es mínima la diferencia, sólo es la ubicación geográfica de la Capital al punto donde se localiza el otro municipio urbano.

.....
(129) Cruz de la Robles, J.A., op. cit. , págs.55 y 56
(130) Robles Martinez, R.,op. cit., págs. 151 y 152
(131) Idem, p.152

3. SEMIURBANOS.

Esta clasificación que se realiza se refiere a los municipios que por circunstancias geográficas, económicas, políticas, demográficas no son considerados urbanos en su totalidad, pero que su importancia los hace estar por encima de los municipios rurales.

" En la época actual, en México, de los 2,377 municipios del país sólo una parte reducida es considerada como municipio económicamente importante y claramente urbano. En un porcentaje considerable podemos localizar municipios que pudieran catalogarse con características tanto urbanas como rurales; y finalmente los municipios estrictamente rurales, que son la mayoría de México " (132)

La Ley Orgánica Municipal de Morelos prevé en su artículo 65, fracción III párrafo 1o. "...corresponderá al Cabildo determinar las zonas urbanas y suburbanas de la Cabecera Municipal en donde se establecieron Delegaciones municipales; en la determinación de las Delegaciones deberán tomarse en consideración aquellas localidades que tradicionalmente hayan contado con ayudantías municipales, respetando, en este último caso, su denominación y forma de elección..." (133). En este caso se prevé por la Ley el establecimiento de las zonas urbanas y semiurbanas dentro del municipio, así como el respeto a las autoridades auxiliares que estén trabajando para el Ayuntamiento.

En otros ordenamientos municipales se les denomina villas y pueblos a las poblaciones semiurbanas; "Villa: tener un mínimo de habitantes. (Quintana Roo establece 2000, Tabasco 3000, Baja California Sur, Sinaloa, San Luis Potosí, Queretaro, Tamaulipas, Oaxaca y México 5,000, Veracruz y Tlaxcala 10,000).

Deben de contar con servicios públicos, servicios médicos, calles pavimentadas ó similar, edificios adecuados para los servicios municipales, cárcel, panteon, planteles educativos de enseñanza primaria y media.

Pueblo: contar con un número mínimo de habitantes. (Quintana Roo establece 500; Tabasco, San Luis Potosí, Queretaro, Tlaxcala y Tamaulipas 1000; Baja California Sur y Sinaloa 2000...).

(132) Gámiz Parral, Máximo N., "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas", U.N.A.M. Editado por la Dirección General de Publicaciones, México, D. F., 1990, p. 329.

(133) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Se debe contar con los servicios públicos más indispensables, edificio para las autoridades locales, cárcel, panteón y escuela primaria" (134).

Estos dos tipos de clasificación tienen como variante la población y prestación de servicios pero no están catalogados como urbanos por ciertas carencias que se mencionaron.

(134) Robles Martínez, R., op. Cit. p. 153

4.- RURALES.

En esta clasificación se le ubica a los municipios que no han tenido un desarrollo económico que los equipare con los municipios semiurbanos, por lo general son rancherías, aldeas, congregaciones de personas que habitan en lugares con un mínimo de población y prestación casi nula de servicios públicos y se ubican fuera de las zonas urbanas o semiurbanas.

"Ranchería: Tendrá un mínimo de habitantes (Tabasco establece 400, Sinaloa 2000, Oaxaca 5000) ha de contar con edificio para escuela rural y para delegacion o subdelegación.

Congregación: Ha de contar con un mínimo de habitantes, Baja California Sur establece una cifra de 200...*(135)

Aquí no se exige o prevé la existencia de edificios públicos para la prestación de servicios ya que en ocasiones solo son pocas familias las que habitan en esas congregaciones y la autoridad recaé en un miembro de la comunidad y que atiende la problemática en su hogar.

.....
(135) Idem, p. 153

C) DESAPARICION Y SUSPENSION DEFINITIVA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

1.- Procedimiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción I párrafo tercero señala el procedimiento para suspender o declarar la desaparición de un Ayuntamiento, así tenemos que se menciona:

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podran suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando los miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procedera según lo disponga la Ley..."(136).

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos se prevee la suspensión definitiva y desaparición de un ayuntamiento en el Título décimo cuarto del mencionado ordenamiento:

"Artículo 90.- Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política Local.

Artículo 191.- La declaración de desaparición de un ayuntamiento sólo podrá tener lugar cuando se haya desintegrado el cuerpo edilicio o se presenten, previamente, circunstancias de hechos que imposibiliten al ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones conforme al orden Constitucional tanto Federal como Estatal"(137).

(136)Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, op. Cit. p.489

(137)Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

El Artículo 41 de la Constitución Local de Morelos a que hace referencia el artículo 190 citado anteriormente, se refiere a los casos en que se podrá declarar suspendido o desaparecido un Ayuntamiento mismas causas que se mencionan en la Ley Orgánica Municipal, entre estas causas de suspensión definitiva de un Ayuntamiento en su totalidad procede cuando haya dejado de funcionar con normalidad por circunstancias distintas a las que se motiven la suspensión del Ayuntamiento; así también se prevee que de violarse reiteradamente la Legislación Estatal y Federal será motivo de suspensión, así mismo cuando la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento se encuentren suspendidos en lo particular y no haya lugar a que sus suplentes asuman las funciones.

El artículo 193 de la citada Ley de Morelos prevee la procedencia de la suspensión definitiva de un miembro del Ayuntamiento en lo particular cuando quebrante los principios jurídicos de las Constituciones Local ó Federal, al abandonar por quince días consecutivos sus funciones sin causa justificada, abusar de su autoridad en perjuicio de la comunidad y el Ayuntamiento, omitir reiteradamente cumplir con sus funciones, por dictarse en su contra auto de formal prisión por un delito doloso y por tener incapacidad física o legal permanente.

Al declararse la suspensión definitiva del miembro del Ayuntamiento, el suplente entrará en funciones y si estuviere este impedido o faltara, el Congreso Local designará el sustituto a propuesta previa del Gobernador.

El artículo 196 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos, contiene el procedimiento, el que consiste en que al recibir la petición de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, la turnará a la comisión que corresponda conocer el caso conforme a la Ley Orgánica del Congreso Local, la que al estudiarla y estimar lo procedente mandará a citar al Ayuntamiento o integrante de que se trate, a una audiencia que se llevará a cabo en un término máximo de 5 días a la que comparecerán los interesados, haciéndose acompañar de sus defensores de estimarlo conveniente, para que argumenten lo que a su derecho corresponda, ofreciendo pruebas que se desahogarán en la misma fecha, todas deben ser en relación con los hechos que motiven el acto, al desahogarse la audiencia, la Comisión emitirá su dictamen, que será sometido a la consideración del pleno del Congreso para que se dicte la resolución correspondiente, de no asistir los interesados a la audiencia tendrán precluido su derecho y se tendrán presuntivamente ciertos los hechos que se les imputen. Por lo que hace a la presentación de la petición de suspensión o -

desaparición, compartimos la interrogante de Manuel Gutiérrez Velasco, citado por Máximo Gámiz Parral, que señala: "Ahora bien, en relación con quien debe en todo caso solicitar la suspensión o desaparición de los poderes municipales, Manuel Gutiérrez Velasco nos manifiesta:

Hay algo que se olvido en el precepto Constitucional y que desgraciadamente vamos a dejar a las Constituciones Locales o, tal vez, a las Leyes Orgánicas Municipales y otros ordenamientos secundarios; ¿quien o quienes van a estar legitimados para ejercitar esta acción?. Tal vez, tratándose de la desaparición o suspensión de los miembros de los municipios, sean los municipios mismos; tal vez la iniciativa de acción correspondiente, sobre todo para suspensión o desaparición global de un municipio, compete a las atribuciones ejecutivas o legislativas de los Estados; pero, habrá de preguntarse ¿no convendría tal vez la reacción popular a esta iniciativa?. Así se lograría evitar la presión de las Autoridades Estatales, o bien el disimulo de estas solapando a sus corifeos municipales. Fíjense ustedes lo peligroso que es dejar a las Constituciones Locales, o tal vez a las Legislaciones Locales., secundarias, el poder de legitimación, señalando a quien compete lo expuesto; y será más dañoso no fijarlo" (138).

Es válida la observación de que en la Constitución Federal en el Artículo 115 no se contempla a quien corresponde el solicitar la suspensión y desaparición de un Ayuntamiento, ésta facultad debe ser de los habitantes del municipio ya que ellos en principio son los que eligen a sus representantes y consecuentemente al no estar de acuerdo con el desempeño de la administración o actuación para con la población se debe solicitar al Congreso del Estado la suspensión de los funcionarios que no desempeñen adecuadamente el cargo encomendado, por lo que es necesario que la Constitución Federal y Local así como la Ley Orgánica Municipal, señalen qué es una facultad de los habitantes el cambiar a sus autoridades municipales si no cumplen adecuadamente con el mandato encomendado por el pueblo.

.....
(138) Gutiérrez Velasco, Manuel, citado por Gámiz Parral, Máximo N., op. Cit. págs. 184 y 185.

Esta facultad se puede ampliar a las autoridades que tengan conocimiento de algún caso previsto en la Ley para suspender en su totalidad a los miembros de un Ayuntamiento, tales autoridades pueden ser el Ministerio Público o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las que podrán solicitar al Congreso del Estado su intervención para suspender a uno o varios miembros de un Ayuntamiento, ya sea por delito que amerite pena corporal o bien que tenga causas justificadas para removerlo del cargo.

Lo esencial es que se establezca en la Constitución Federal o Local la facultad a los ciudadanos para solicitar al Congreso Local la destitución o suspensión de uno o varios de los miembros de un Ayuntamiento y se determine que autoridades también lo pueden solicitar en algún caso justificado plenamente al Congreso Local.

2.- CONCEJO MUNICIPAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 fracción I párrafo IV señala: "en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos..."(139).

Por lo que respecta a la Ley Orgánica Municipal de Morelos prevee la instalación de los Concejos Municipales, el Artículo 198 señala: "En caso de que se declare procedente la desaparición o suspensión definitiva de un Ayuntamiento, el Congreso procederá a nombrar de entre los habitantes del Municipio propuestos por el Ejecutivo, a un Concejo Municipal.

Artículo 199.- Si la desaparición o suspensión definitiva de un Ayuntamiento se declara dentro de los 18 meses del término de su ejercicio, el Concejo Municipal designado por el Congreso tendrá el carácter de provisional; en este caso el propio Congreso convocará a una nueva elección del Ayuntamiento, de conformidad con las disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Morelos. El Ayuntamiento electo concluirá el período respectivo.

En caso de que la desaparición del Ayuntamiento se declare dentro de los últimos 18 meses de su ejercicio, el Concejo Municipal designado concluirá el periodo respectivo."(140).

Para la designación de un Concejo Municipal se siguen reglas que marca el mismo ordenamiento; al declararse la desaparición o suspensión definitiva de un Ayuntamiento, el Gobernador Propondrá al Congreso Local a algunos habitantes del municipio para que integren el Concejo Municipal, la Ley no señala el criterio a seguir para que el Ejecutivo Estatal seleccione a las personas que propondrá. El número de integrantes del Concejo Municipal será de acuerdo al número de miembros que tenía el Ayuntamiento desaparecido o suspendido. Al ser instalado el Concejo Municipal eligirá de entre sus integrantes a las personas que desempeñarán el cargo de Presidente del Concejo, Síndico y Regidores. Al día siguiente de su instalación el Concejo Municipal celebrará su primera sesión ordinaria de Cabildo; los integrantes del Concejo Municipal tienen las mismas atribuciones y obligaciones que existen para los demás Ayuntamientos.

(139) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
(140) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Es pertinente aclarar que el Concejo Municipal designado por el Congreso Local es diferente al Concejo de Colaboración que contemplan algunas Leyes Orgánicas Municipales, ya que estos operan: "Como una forma de colaboración vecinal con los Ayuntamientos..., que tienen el carácter de órganos de consulta para la autoridad y de representación de los vecinos, con el objeto de proponer iniciativas que tiendan a satisfacer necesidades de carácter general, definir intereses y valores comunes, colaborar con la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones del Gobierno Municipal." (141)

"El Estado de Jalisco define en su Ley Orgánica a éste Concejo como aquel organismo auxiliar del Ayuntamiento en la planeación y programación del desarrollo municipal.

Algunas Leyes como las de Campeche y México, dicen que se integraran mínimo por tres miembros y de preferencia serán personas pertenecientes a los sectores más representativos de la colectividad, o con mayor calificación técnica en cada especialidad, en caso de tratarse de civiles; estos mismos Estados denominan a éste organismo como Comisiones de Planeación y Desarrollo."(142)

Es marcada la diferencia que existe entre este tipo de Concejos, que como se ha señalado y diferenciado, tienen ámbitos diferentes de competencia, puede el Concejo de Colaboración Municipal trabajar en coordinación con el Concejo Municipal.

(141) Cruz de la Robles, J.A., op. Cit. p. 58

(142) Robles Martínez, R, op. Cit. p. 209.

CAPITULO III

BASE CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

A) Fuentes de Ingreso Municipal.

- 1.- Concepto
- 2.- Presupuesto Municipal.
- 3.- Ingresos Municipales.

- A) Impuestos
- B) Derechos
- C) Productos
- D) Aprovechamientos
- E) Participaciones
- F) Créditos Municipales

B) Fuentes de Ingreso al Municipio por la Federación

1.- Poder Ejecutivo Federal y Atribuciones Constitucionales en Materia Económica.

- a) Análisis del Artículo 115 Constitucional.
- b) Análisis de la Ley de Coordinación Fiscal
- c) Comparación y análisis de los derechos que deben mantener los Gobiernos Municipales, Estatales y Federales.
- d) Adhesión Municipal al Sistema de Coordinación Fiscal.

C) Fuentes de Ingreso al Municipio por el Gobierno Estatal y Congreso Local.

- 1.- Atribuciones del Poder Ejecutivo Estatal en Materia del Reparto de Participaciones a los Municipios.
- 2.- Atribuciones de los Presidentes Municipales en Materia Económica.
- 3.- Intervención de las Legislaturas Locales en Materia Hacendaria Municipal.
- 4.- Intervención del Cabildo Municipal en la Cuenta Pública y Materia Hacendaria.

A) FUENTES DEL INGRESO MUNICIPAL

1.- CONCEPTO

La base Constitucional para que los Municipios fortalezcan su hacienda se prevé en el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción IV incisos a,b, y c, que a la letra dice:

" 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 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 ... " (143)

Además de la Constitución Federal están las que otorguen las Constituciones Estatales, en el caso del Estado de Morelos se menciona en el artículo 115 fracción VI: "Administrarán libremente su Hacienda, la que se integrará con las contribuciones y demás ingresos que en su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que les otorguen la Federación y el Estado, así como con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan..."(144)

Así también la Hacienda Pública Municipal es regulada por las Leyes Orgánicas municipales de los Estados. " Hacienda pública,. Este renglón es normado en la Ley Orgánica Municipal de manera idéntica como lo hacen la Constitución Política Federal y las particulares de las Entidades Federativas. Se mencionan los bienes que forman el patrimonio municipal, las fuentes mínimas de ingresos y se confiere la facultad exclusiva del Ayuntamiento para elaborar y aprobar el presupuesto de egresos..." (145)

La Hacienda Pública Municipal desde la elaboración del artículo 115 constitucional, creó polémica respecto al cobro de impuestos municipales sin intervención Estatal.

.....
(143) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(144) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

(145) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit., p.58

Las fuentes del ingreso municipal serán los productos, aprovechamientos y participaciones, así como los impuestos y derechos que establezca la Ley a favor de los Municipios para que brinde como contraprestación servicios públicos a la comunidad y así también cuente con recursos suficientes para poder sufragar sus gastos operativos, ya que la generación de las contribuciones emana de las personas físicas y morales que habitan el Municipio se requiere de mayor atención a los ciudadanos para poder recaudar más contribuciones.

"Fuentes de Ingreso:

Como se sabe, los generadores de la riqueza son el capital y el trabajo, por lo que éstos constituyen la fuente original de las contribuciones que deben pagar las personas físicas o morales" (146)

El Dr. Acosta Romero menciona, " Yo sostuve siempre que la hacienda no sólo eran los ingresos de toda índole, sino también el patrimonio de los Municipios y cabe agregar que éste criterio lo sostuvo la Constitución del Estado de Sinaloa al señalar en su Artículo 127, que a continuación transcribo :

'Artículo 127 .- La Hacienda Pública Municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor establezcan las Leyes. El Congreso del Estado sólo podrá fijar impuestos en favor de los Municipios sobre ramas de tributación no gravadas en beneficio del Gobierno del Estado (Adicionado por Decreto número 69, publicado en el Periódico Oficial Núm.45 de fecha 18 de abril de 1963) ' La autonomía municipal no sólo se da en el plano político , abarca a mi juicio, fundamentalmente el ámbito económico y financiero ." (147)

La potestad financiera es integrada por las atribuciones que otorga la Constitución a los tres niveles de Gobierno, para determinar y obtener de los recursos diversos, la administración de éstos y la gestión de bienes patrimoniales y la erogación de los medios que disponga para enfrentar los gastos públicos que se presenten.

Para Sergio Francisco de la Garza la Potestad Tributaria es: "... la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas" (148). Por lo que se puede decir que de la potestad financiera se desprende la tributaria.

.....(146) Manual de Hacienda Pública Municipal, Colección de manuales de Administración y Organización Municipal, número 10, Banobras e INAP, 1989, México, p.23

(147) Acosta Romero, M., Op. Cit. págs.595 y 596

(148) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit., p. 85

2.- PRESUPUESTO MUNICIPAL - INGRESOS-

El Artículo 115 Constitucional en su fracción IV establece que el Ayuntamiento sólo puede aprobar el presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y autorizados por la Legislatura Local, así tenemos que en la fracción IV párrafo cuarto del citado artículo menciona : " 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 los ingresos disponibles. " (149)

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

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

El presupuesto de Ingresos se manifiesta a través del documento denominado Ley de Ingresos, que es común para todos los Municipios de la misma Entidad Federativa y que puedo definir como el acto legislativo por virtud del cual se determinan los diversos conceptos de ingresos que los Ayuntamientos están autorizados para recaudar en un año. " (150)

Podemos mencionar que los ingresos municipales; son los recursos financieros que percibe el Municipio a través de la Tesorería, por la recaudación establecida en la Ley de Ingresos.

En la recaudación de ingresos municipales, el Tesorero es determinante para llevar acabo esta labor, por ello algunos ordenamientos que regulan a los Municipios prevén que el tesorero otorgue una fianza para desempeñar el cargo, ya que de cometer algún ilícito no se perjudica la Hacienda municipal, igualmente estos ordenamientos sugieren que sea el tesorero municipal el encargado de realizar el proyecto de ingresos y egresos municipales.

"Las Leyes Orgánicas de Campeche y Coahuila tienen un capítulo 'De la Administración de las Finanzas municipales' , Campeche establece que la administración de las finanzas municipales se regirá por la Ley de Ingresos municipales, por su Presupuesto de egresos, por la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

Por su parte, Coahuila establece que la recaudación y en general el manejo de la Hacienda Pública Municipal Corresponde a la Tesorería Municipal, la cual está a cargo de un funcionario que se denominará tesorero municipal...

La Ley orgánica de Coahuila señala que son autoridades hacendarias y fiscales municipales: El Ayuntamiento, El Presidente Municipal, el Tesorero Municipal y en su caso el Jefe de la Oficina de Ingresos"(151)

.....
(149) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(150) Cruz de la Robles, J.A. , Op. Cit. p. 144 y 145

(151) Robles Martinez, R.,Op. Cit., p.224

El Tesorero es una persona física que designa el Ayuntamiento y es titular de la Tesorería del Municipio, ésta es un órgano de la Administración Pública Municipal que tiene como fin principal la recaudación y realiza a la vez egresos, por ello su importancia en la estructura administrativa Municipal.

El presupuesto de ingresos que se prevé en la Ley de Ingresos, es un documento Legislativo que consiste en un catálogo de ingresos que se harán efectivos para el año fiscal que se prevea, se complementa con la Ley de Hacienda Municipal que esta no es aprobada cada ejercicio fiscal, es permanente y los conceptos que contiene y grava son fijos, la que tiene variación es la Ley de los Ingresos, debido a las necesidades de la colectividad y así poder dar una satisfacción a los gastos públicos.

Por este motivo es necesario que el Tesorero Municipal elabore el proyecto de Ley de Ingresos Municipales, ya que es el que conoce como reacciona la Hacienda Pública en el periodo Gubernamental que labora y este proyecto lo presentaría a la sesión de Cabildo, donde el Ayuntamiento puede modificar o aprobar y posteriormente se enviaría al Congreso Local para su discusión y aprobación, de ésta forma el Municipio tendría una participación activa en su formación de Ley de Ingresos.

3.-- INGRESOS MUNICIPALES.

" Son los recursos Financieros que recibe el Municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos Vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y Leyes especiales...

Como se sabe, los generadores de la riqueza son el capital y el trabajo, por lo que estos constituyen la fuente original de las contribuciones que deben pagar las personas físicas o morales". (152).

De acuerdo al artículo 31 Constitucional en su Fracción IV, se menciona de las obligaciones de los mexicanos y una que se indica es de que se debe contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, en forma proporcional y equitativa que dispongan las Leyes; de acuerdo a la Fracción IV del artículo 115 Constitucional, la mayoría de las Constituciones Locales, contienen dentro de las Facultades del Congreso Local el discutir y aprobar para cada ejercicio fiscal a propuesta de los Ayuntamientos, las contribuciones o percepciones, de acuerdo con los egresos, formarán la Hacienda Pública Municipal, procurando que sean suficientes para que cubran sus necesidades.

Así tenemos que en Aguascalientes en su artículo 27 Constitucional Fracción II, que regula las Facultades del Congreso Local:

"Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y Municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado". (153).

De lo anterior podemos señalar que los únicos reconocidos para ser sujetos activos de créditos fiscales, son Federación, Estados y Municipios, siendo los dos primeros los que poseen plenamente una potestad jurídica tributaria, de la que carecen los Municipios, por no tener facultades para establecer sus propias contribuciones; así tenemos que las Leyes Orgánicas Municipales establecen dentro de las Facultades de los Municipios, el formular su presupuesto de ingresos y egresos, el cual se remitirá al Congreso Local para su revisión y aprobación, por lo general se sugiere que sea presentado a más tardar del día 1º al día 15 de Noviembre, ya que el ejercicio fiscal comprende del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

Existen varias clasificaciones sobre las fuentes de financiamiento público, de los que se aplican para establecer los conceptos del ingreso Municipal, sobre ellos José Alfredo de la Cruz menciona:

"A. Una primera clasificación divide a los ingresos en originarios y derivados. Los del primer grupo son aquellos que se originan en el Patrimonio del propio Municipio y coinciden...con el tipo de ingreso llamado producto que el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación define como las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado. (Federación, Estados y Municipios) en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Son ingresos derivados los que recibe el Municipio que por exclusión no son originarios, tales pueden ser los impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamiento, participaciones federales y empréstitos".(154).

"B. También se pueden dividir en tributarios y no tributarios... forman parte del primer grupo exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones Especiales. En el segundo, todos los demás ingresos públicos, sea que se deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la concesión a título oneroso, o de un acto de derecho privado, como las operaciones de las Empresas Municipales que producen utilidades".(155).

"C. Finalmente hay quienes los clasifican en ordinarios y extraordinarios. Tradicionalmente se ha dicho que los ingresos ordinarios son los que percibe regularmente repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y extraordinarios los que percibe sólo cuando circunstancias anormales colocan a los entes públicos frente a necesidades imprevistas que los obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en caso de guerra, epidemia, catástrofe, déficit y otros. Sin embargo, esta postura ha sido superada por la realidad, pues actualmente el elemento de periodicidad ya no es tan decisivo puesto que algunos recursos extraordinarios se repiten regularmente... "(156).

-
- (152) Manual de Hacienda Pública Municipal, OP. Cit. p. 23.
 - (153) Gámiz Parral, Máximo N., OP. Cit. Pág. 409 y 411.
 - (154) Cruz de la Robles, José Alfredo, OP. Cit. Pág. 146.
 - (155) Idem, Pág. 147.
 - (156) Idem., Pág. 147.

La clasificación del inciso último es la que se acepta en el estudio de la Hacienda Pública Municipal.

"Los ingresos Municipales se clasifican en dos grupos:

-- Ingresos Ordinarios.-- Son los que recibe el Municipio en forma constante y regular durante el año.

-- Ingresos Extraordinarios.-- Son los que recibe el Municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades imprevistas". (157).

El municipio en nuestro país percibe durante el ejercicio fiscal anual, los ingresos que se recaban de impuestos, derechos, contribuciones, de mejoras o especiales, productos y aprovechamiento que conjuntamente son ingresos ordinarios directos, los ingresos indirectos son constituidos por las participaciones en los rendimientos que percibe la Federación y la Entidad Federativa. Los ingresos extraordinarios se conforman de créditos o financiamientos, aportaciones o subvenciones especiales de los Gobiernos Federal, y Estatal, por lo que hace a estos conceptos hay que señalar que históricamente en el rubro de ingresos por participaciones Federales, en la década de 1960, la asignación de recursos de la federación a los municipios era mínima lo que traía consigo problemas económicos a los municipios.

" ..en la década de los 60's, el ingreso total recaudado por la Federación en el presupuesto nacional fue de 85%, el de los Estados y Territorios de 13% y el de los Municipios 2%. (158)

Así que en materia de ingresos señala Raúl Olmedo; "En el régimen del Presidente Calles, de los ingresos Federales, el 8% fueron asignados a los municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6%; en el de Ávila Camacho, al 4% y Echeverría, al 1.6%, en el de López Portillo, la situación se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el Ingreso Federal hacia los municipios" (159).

Se puede mencionar que en el periodo del Presidente Alemán, la política Fiscal se encaminó a buscar una distribución proporcional de los recursos pero no fue lo suficiente para fortalecer económicamente a los municipios, se encaminó su política fiscal a lo Federal y Estatal, buscaba:

" distribuir mejor los recursos que por medio del impuesto del impuesto recauda el Estado, entre la Federación, Estados y Municipios, en proporción al costo de los servicios públicos encomendados a cada uno buscando asegurar la suficiencia del Sistema Nacional de Tributación, mejorando técnica y administrativamente los impuestos generales sobre el consumo y perfeccionando el Impuesto Sobre la Renta y finalmente simplificando la recaudación de los impuestos." (160)

Se puede asegurar que fortaleció la economía de la Federación ya que la prestación de servicios públicos municipales eran mínimos lo que equivalía a percibir menos ingresos, además de que el cobro de los impuestos sobre consumo y el Impuesto Sobre la Renta, eran de competencia Federal, por lo que estaba excluido el municipio del cobro de aquellos impuestos.

Los conceptos por los cuales reciben ingresos los municipios son: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamiento, Participaciones, Aportaciones de seguridad Social, Contribuciones de mejoras.

En el Código Fiscal de la Federación en el artículo 2 se clasifica a las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad, contribuciones de mejoras y derechos, se realiza además una definición de cada uno de estos, siendo está la clasificación más adecuada que se hace en la Ley, en detalle se analizarán los conceptos señalados como Ingresos Municipales.

A) IMPUESTOS

El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación define en su fracción I a los Impuestos diciendo que son: "Las contribuciones establecidas en la 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 de las señaladas en las fracciones II, III, y IV de este artículo" (161)

Las Fracciones que se mencionan se refieren a las aportaciones de seguridad social, Contribuciones de Mejoras y Derechos.

Se menciona que los impuestos son "Las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas Físicas y Morales, para cubrir los gastos públicos." (162)

-
- (157) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit., p.23
 - (158) Acosta Romero, M., Op. Cit. p.596
 - (159) Olmedo, Raúl, Citado por Acosta Romero, M., Op. Cit., p. 596
 - (160) Las Humanidades en México 1950- 1975, UNAM, México 1978, Págs. 358 y 359
 - (161) Código Fiscal de la Federación, SHCP. 1994
 - (162) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. Págs. 23 y 24

Martínez Almazán menciona que son: "Las Contribuciones en dinero o en especie que el Estado exige con carácter obligatorio y unilateral y de manera general se señalan en la Ley a los contribuyentes, es decir, para todas aquellas personas, Físicas y Morales, cuya situación coincida con la que la misma Ley señala como hecho generador del crédito Fiscal que tiene la finalidad de cubrir sus necesidades económicas..." (163)

Se puede mencionar que los impuestos municipales tienen características como el ser una obligación tributaria que se establece en la Ley, definiendo un presupuesto que se conjunta con la hipótesis normativa; en la Ley se señala la hipótesis material y formalmente en la que se comprende el elemento de los impuestos, deben estar a cargo de personas físicas o morales, pueden ser aportados en dinero o en especie, destinándose al gasto público.

En la Ley de Hacienda se mencionan los impuestos municipales, los que contienen ciertos elementos de la imposición como: el sujeto, el objeto, la tasa, la cuota, la tarifa.

" El Sujeto.- Es la persona física o moral que se encuentra obligada a pagar una contribución.

Se distinguen dos tipos de sujetos :

- Sujetos Activos.- Son aquellos que tienen el derecho legal de exigir a otros el pago de contribuciones, es decir: la Federación, los Estados y los Municipios.

Sujetos.- Son las personas físicas o morales que legalmente tienen la obligación de pagar contribuciones, es decir: Los Contribuyentes." (164)

Las personas físicas o morales pueden ser mexicanas o extranjeras que la Ley las obliga a realizar un pago de impuestos a la Hacienda Municipal.

"El Objeto.- Es la situación que la Ley señala como hecho generador de un impuesto, un derecho, una aportación de seguridad social o una contribución de mejoras.

El Objeto puede ser: Una persona física o moral, un acto, un documento o un bien mueble o inmueble".(165)

.....
(163) Martínez Almazán, Raúl, " Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", 1 a. Edición, INAP., México, 1988, p.253

(164) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. p.25

(165) Idem

Es una realidad económica a la que se pretende gravar, concretamente es sobre actividades que se realizan como un sorteo del cual se generan utilidades por su realización y sobre ello hay que efectuar un pago; la renta obtenida por algún concepto, la tenencia de la tierra.

" La base.- Es la cantidad sobre la que se determine el impuesto que deberá pagar una persona física y moral.

La tasa.- Es el porcentaje fijo de la base que señala la Ley de Ingresos Municipales para un determinado objeto tributario."(166)

La cuota.- Es la cantidad en dinero o en especie que la Ley de Ingresos determina en forma específica y precisa para el cobro de algún concepto.

"La Tarifa.- Es el agrupamiento de cuotas o tasas que se aplican a objetos tributarios de la misma categoría." (167)

De la Cruz Robles nos menciona sobre los elementos de los impuestos municipales: "...B. hecho imponible o presupuesto de hecho.- Es la situación hipotéticamente prevista en la norma, de cuya realización depende el nacimiento de la obligación de pagar el impuesto. El hecho generador es la materialización de la hipótesis normativa, es decir, la realización del hecho previsto...

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

E. Unidad del impuesto.- Es la parte alícuota monetaria o específica que se toma en cuenta para fijar el impuesto, pudiendo ser unidades como medidas, número y peso. El impuesto por unidad gravable puede fijarse en cantidades absolutas en porcentaje o en ambos. En el primer caso recibe el nombre de cuota, en el segundo de tasa y en el tercero el nombre de mixto. 'La cuota o impuesto específico se establece generalmente cuando la unidad no se expresa en términos monetarios, sino en otra medida específica, como cabezas, piezas o bultos. La tasa siempre se expresa en porcentaje y se aplica a unidades monetarias, que representan el valor gravable por unidad imponible, por lo que se conoce como impuesto ad-valorem.'

.....
(166) Idem
(167) Idem

F. Tarifa.- Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría."(168)

El término ad-valorem se define: "Como arreglo al valor. Expresión que se emplea respecto a los derechos aduanales por exportación o importación." (169)

En la Ley se determina la forma y el término en que se debe realizar el pago de impuestos o bien la declaración de que el impuesto no se ha causado y por tanto no existe pago alguno.

Los impuestos se clasifican en la doctrina económica Norte Americana de la siguiente forma: "Un impuesto se denomina proporcional, progresivo o regresivo según que grave a las personas de renta alta una fracción de la renta igual, mayor o menor que a las de renta baja..."

Las palabras 'progresivo' y 'regresivo' pueden inducir al error. Son términos técnicos relacionados con las proporciones en que recaen los impuestos sobre los diferentes tipos de rentas. Sería un error ver la palabra 'progresivo' un tono emocional en el sentido de que sea moderno, liberal o especialmente justo...

Los impuestos son progresivos si recaudan una proporción mayor de la renta a medida que aumenta ésta; son proporcionales si constituyen una proporción constante de la renta; y regresivos si imponen una carga mayor a las familias de baja renta que a las de elevada renta...

....Los impuestos además de clasificarse según su grado de progresividad, también se pueden dividir en directos e indirectos.

Los impuestos indirectos se suelen definir como los que gravan sobre los bienes y servicios y, por tanto, sólo 'indirectamente' sobre las personas. Ejemplos son los impuestos sobre el Tabaco o la gasolina; los aranceles sobre las importaciones y los impuestos sobre la propiedad.

*Los impuestos directos gravan directamente al contribuyente. Ejemplos son los impuestos sobre la renta de las personas físicas, las cotizaciones a la seguridad social-

.....
(168) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit. Págs. 149 y 140, citando a Villalobos L., J.A., Op. Cit. p.66

(169) Pina de Vara, Rafael y De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, 18a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 65

U otros impuestos sobre las nóminas y los impuestos sobre las herencias y las donaciones. Los impuestos sobre la renta de las sociedades también se consideran directos, por que las personas reciben dicha renta." (170)

El término que se utiliza en esta cita textual como renta se entiende como: "flujo de salarios, intereses, dividendos y otros ingresos que recibe un individuo o una nación" (171)

Por lo que hace al municipio mexicano, se excluye de su ámbito hacendario para cobrar ciertos impuestos, que están reservados a la Federación o al Estado, pero que se mencionan para conocer la clasificación de los impuestos en la doctrina; en lo que se refiere al municipio mexicano se menciona que se clasifica a los impuestos en directos e indirectos, reales y personales, impuesto con arreglo al valor (ad-valorem) y específico.

Como impuestos directos esta el impuesto sobre Renta a los productos del trabajo, impuesto predial, impuesto por uso o tenencia de vehiculos, ya que estos no pueden ser trasladados o repercutidos.

Dentro de los impuestos indirectos se ubica al Impuesto al Valor Agregado (I. V. A.), el sujeto pasivo lo puede trasladar a otra persona no repercutiendo en su economía el pago del impuesto, así también esta el impuesto por remates no judiciales, rifas, sorteos, apuestas y el impuesto por traslación de inmuebles.

Los impuestos reales no atienden a la condición personal o subjetiva del contribuyente, atienden al bien que gravan . El impuesto personal se establece atendiendo al sujeto pasivo, se toma en cuenta la cualidad del contribuyente.

Impuestos ad-valorem y específico, "Es ad-valorem cuando se establece un porcentaje sobre el valor de la unidad gravable, es específico cuando se establece una cantidad absoluta, aunque lo común en la práctica es que se establezca en forma mixta" (172).

Las Leyes municipales de Hacienda, contemplan el cobro de algunos impuestos por los conceptos que se anotan y que además dependen de las circunstancias geográficas del municipio y la capacidad administrativa del Ayuntamiento independientemente de los conceptos que le permita cobrar la Legislatura Local para fortalecer la Hacienda municipal.

El Código Municipal del Estado de Tamaulipas en su capítulo segundo establece los impuestos siguientes: Impuestos sobre espectáculos, diversiones públicas y juegos permitidos; impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica; impuesto sobre la adquisición de inmuebles, impuesto sobre plusvalía y mejoría de la propiedad particular, este impuesto se aplica a los predios que se benefician por una obra total o parcial que realice el Municipio o el Gobierno del Estado.

.....
(170) Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., Economía, 12a. Edición, Mc Graw-Hill, México, 1987, Págs. 886 y 887

(171) Idem. p. 1120

(172) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit., p. 152

La Ley de Ingresos Municipales del Estado de Puebla, del 31 de Diciembre de 1984, señala: "Impuestos:

- Actividades mercantiles e industriales
- Diversiones y espectáculos públicos
- Rifas, loterías, sorteos y toda clase de juegos permitidos
- Anuncios, comerciales y propaganda..." (173)

" El Código Municipal para el Estado de Chihuahua ...El capítulo segundo se refiere a la Hacienda Municipal, establece que los impuestos y contribuciones especiales municipales gravan: Espectáculos; los juegos, rifas y loterías permitidas por la Ley,

La pavimentación de calles y demás áreas públicas ; El aumento de valor y mejoría específica de la propiedad; La propiedad y posesión inmobiliaria; y la traslación de dominio de bienes inmuebles.

Señala y regula el objeto, sujeto y base de pago de cada uno de estos impuestos." (174)

En la Ley de ingresos para 1994 del Municipio de Zacualpan del Estado de Morelos se contemplan para el cobro de impuestos la explotación de juegos permitidos, como son boliche, juegos de domino, ajedrez, billar, dados, se pagara por cada juego.

Impuesto sobre espectáculos, siendo sobre los cinematográficos, pagándose el impuesto sobre el ingreso bruto, y sobre funciones extraordinarias en horario diferente al autorizado por el Ayuntamiento pagando también sobre el ingreso bruto. Se consideran espectáculos el teatro, función de circo, lucha libre, box, fútbol, beisbol, explotación de balnearios.

Impuestos sobre diversiones, como son los bailes en los lugares públicos o privados.

Impuesto por el funcionamiento de aparatos fonoelectromecánicos, electromecánicos, electrónicos, de vídeo y accionados por monedas, pagando una cuota anual por cada aparato.

Impuestos por sorteos, rifas -cobrando sobre el ingreso bruto- y sobre otros espectáculos o diversiones no especificados, loterías instaladas en locales permanentes o puestos semifijos.

.....
(173) Acosta Romero, M., Op. Cit., p. 597
(174) Robles Martínez, R., Op. Cit., Págs. 229 y 230

Contribuciones especiales por la ejecución de obras públicas, de urbanización. -Como son instalaciones de tubería para drenaje sanitario, instalación de tubería para gas, - cobrando por metro lineal-, por pavimentación o rehabilitación de pavimento, por guarniciones, banquetas, alumbrado público, tomas domiciliarias, la cuota se determina, en base al importe del presupuesto para la obra de que se trate.

De acuerdo con la Ley Fiscal vigente, causan impuestos municipales los siguientes conceptos que se enlistan y que la mayoría de las Legislaciones lo prevén para su cobro:

Propiedad inmobiliaria, traslación del dominio de inmuebles, fraccionamiento, división, mejoras o consolidación de la propiedad inmobiliaria, plusvalor que adquiera la propiedad inmobiliaria por cambios en sí misma o por fluctuaciones de la moneda, tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria, remates no judiciales, loterías, rifas, sorteos y apuestas, diversiones y espectáculos, vehículos de traslación no mecánica, anuncios, propaganda y publicidad comercial, posesión y explotación de carros fúnebres y algunos otros que se han mencionado con anterioridad.

Realmente la mayoría de los municipios no tiene la capacidad en cuanto a recursos humanos y materiales que les permitan hacer efectivos los impuestos señalados, como es el caso del impuesto predial y los de la propiedad inmobiliaria.

"La Constitución General de la República..., reconoce explícitamente la existencia de un catastro municipal en el artículo 36 fracción primera. Empero la práctica catastral hasta hace algunos años venía siendo desarrollada por los Gobiernos de los Estados y mínimamente por los Municipios. En la actualidad existe la opción, con las reformas al artículo 115 Constitucional de que el catastro sea manejado por los Municipios.

Sin embargo, la realidad económica, financiera y técnica limita a muchos de los Municipios de nuestro país el desarrollar una función tan compleja y costosa como es la catastral" (175) .

.....
(175) Manual de Levantamiento de Catastro Municipal , BANOBRAS, INAP, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal , núm. 8, México 1989, p. 25

Ante esta deficiencia en la administración de estos Municipios, sería adecuado que se vayan recobrando cada una de las funciones que realizan en coordinación con las Entidades Federativas, a la vez de que se inicie la capacitación del personal necesario para la administración y aplicación de los impuestos sobre propiedad inmobiliaria, actualizando los padrones fiscales y modernizando los sistemas de registro; cierto es que ésto implica un alto costo, pero se deben buscar los mecanismos financieros que permitan al Ayuntamiento el organizarse y modernizarse para que en un plazo mínimo de cinco años se cubra el monto del crédito solicitado, ya sea a Banobras, Nafinsa o alguna Institución Bancaria Privada, ya que el cobro del impuesto catastral le permitiría recuperar la inversión en un corto tiempo al Municipio.

B) DERECHOS

La fracción IV del artículo segundo del Código Fiscal de la Federación define los Derechos como "Las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado"(176).

Los Derechos, "son las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio de la nación."(177)

Un ejemplo de ingresos municipales por derechos, son los que contempla la Ley de Ingresos Municipales del Estado de Puebla, publicada el 31 de diciembre de 1984 en el Periódico Oficial y que cita el Dr. Acosta Romero :

" ... Derechos

- Empadronamiento y refrendo anual de toda actividad económica
- Centros nocturnos de diversión con venta de bebidas alcohólicas.
- Hoteles y moteles
- Moteles de paso y similares
- Casas de huéspedes
- Cantinas, bares, restaurantes-bares, y establecimientos similares
- Salones de baile
- Discotheque
- Pensiones o encierros para vehículos
- Loncherías, tiendas, tendajones, misceláneas, estanquillos y similares
- Agencias, depósitos, distribuidores y expendios de cerveza

- Fabricas de vinos y licores a base de mezclas en frío
- Establecimientos en donde vendan vinos y bebidas alcohólicas en botella cerrada al mayoreo y menudeo.
- Pulquerías
- Expedición y refrendo de licencias y funcionamiento de actividades laborales lucrativas."(178)

Además en este rubro se contempla el cobro por actividades laborales o sea licencias mensuales o eventuales, el pago de horas extras para laborar en horas extraordinarias en días hábiles los establecimientos comerciales, -en este punto y en lo relativo al refrendo anual de toda actividad económica, existe una aclaración, ya que con la Ley de Coordinación Fiscal estos y otros rubros salen del ámbito municipal y no son cobrados por estar coordinado el Estado en materia de derechos con la Federación, siendo el caso de la mayoría de las Entidades Federativas las que se encuentran coordinadas, en un capítulo posterior abordare éste tema-.

Los derechos que comprende también es sobre obras materiales como alineamiento, asignación de número oficial, placa oficial numerada, construcciones reglamentarias, vivienda de interés social, vivienda económica, vivienda de interés medio, vivienda de lujo, demoliciones, frontones, obra por reparaciones menores, por renovar licencias, por cooperación de obras públicas como son el alumbrado público, servicios de agua potable; pago de derecho por expedición de certificados, por servicio de rastro, servicio de panteones, servicio de bomberos, servicio especial de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos.

Los Derechos son destinados al sostenimiento del servicio público, que es la base ya que los origina y se deben fijar de acuerdo a las necesidades, para cubrir su costo, por ello los derechos son contraprestaciones en dinero, obligatorias y que están establecidas en la Ley, pagándolos las personas que utilizan los servicios que presta la administración pública.

Las características de los Derechos se deduce que su nacimiento se debe a la conjugación de una hipótesis jurídica de cuyo supuesto de la Ley es la prestación de un servicio inherente al Estado, y que esta previsto en la Ley es decir cumple el principio de legalidad, previsto esto se conjuga con la realización de un hecho generador, es decir se actualiza el supuesto y se encuadra en lo previsto en la norma jurídica convirtiéndose en sujeto generador de un - - -

.....
 (176) Código Fiscal de la Federación.1994
 (177) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. Pag. 24
 (178) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pags. 517 y 595

Crédito fiscal, el destino de la contribución es el sostenimiento de los gastos que se generan por proporcionar servicios públicos, por lo que el costo debe ser acorde al gasto que se realiza.

En las Leyes que regulan la Hacienda Municipal, las actividades que causan Derechos Municipales son las siguientes :

- Certificaciones, legalizaciones, constancias, y expedición de documentos, licencias y permisos de fraccionamiento, división y consolidación de inmuebles, licencias y permisos de alineación, Construcción o mejora de inmuebles, licencias y registro a comercios, industrias y establecimientos de servicios privados, servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad, ocupación de piso en los mercados, servicios de registro civil, reposición de placas y licencias, expedición y renovación de licencias de sanidad municipal, arrastre y almacenaje de vehículos, por estacionamientos, licencias para conducir vehículos, expedición de placas y tarjeta de circulación para vehículos.

C) PRODUCTOS

El artículo 3- del Código Fiscal de la Federación proporciona el concepto diciendo que:

" Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado." (179)

En la doctrina se le define a los productos diciendo que: "son los ingresos que recibe (...) por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales." (180)

"La doctrina ha caracterizado a los productos de la siguiente forma: a) Son ingresos no tributarios; b) En términos de la teoría 'De la naturaleza de la relación'; el Gobierno municipal y sus dependencias obtienen estos ingresos desarrollando actividades que no suponen el ejercicio y autoridad; c) Estos actos se regulan por el derecho privado, no así la administración de los productos cuando han entrado al tesoro municipal, que se regula por el derecho público; d) Para el cobro de productos, la hacienda municipal carece de facultades para emplear el procedimiento administrativo de ejecución; e) El Gobierno municipal puede, en cada caso señalar la cuantía monetaria por el servicio que preste; y f) El gobierno municipal, con la aprobación de la Legislatura Local puede fijar el valor dinerario por la enajenación del bien inmueble." (181)

Los productos son los ingresos municipales no tributarios que se perciben como resultado de una contraprestación de un servicio o acto realizado por la administración municipal a un particular en un acto distinto a su función pública, o bien, por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del Municipio.

En la Ley Orgánica de los Municipios se prevé que es una obligación de los Ayuntamientos el someter a la aprobación del Congreso Local el cambio de destino o enajenación de un bien inmueble municipal y así también la Constitución Local dentro de las facultades del Congreso Local; en el caso del Estado de Morelos de la Constitución Política Local, en su artículo 40 fracción XIV señala: "Autorizar la venta, hipoteca o cualquier otro gravamen de bienes raíces del Estado o de los Municipios, así como todos los actos o contratos que comprometan dichos bienes en su uso o concesión en favor de particulares y de organismos públicos.

Los actos o contratos que en esos supuestos realicen los Municipios deberán ser aprobados por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo."(182)

El artículo 130 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos menciona que: "Los Ayuntamientos necesitan autorización del Congreso para:

-
- (179) Código Fiscal de la Federación
 - (180) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. p. 24
 - (181) Cruz de la Robles, J.A. , Op. Cit. p. 157
 - (182) Gámiz Parral, M.N., Op. Cit., p. 447

- 1.- Obtener empréstitos;
- 2.- Enajenar sus bienes inmuebles;
- 3.- Dar en arrendamiento sus bienes propios por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento....
- 4.-Cambiar de destino los bienes inmuebles destinados a un servicio público o de uso común..."(183)

Generalmente la Hacienda municipal puede obtener productos por los conceptos de: venta de basura y abono derivado de rastros y plantas de desperdicio sólido, enajenación renta o explotación de bienes muebles o inmuebles, venta de bienes mostrencos, venta de formas diversas para trámites administrativos, inversiones de capital en bonos, valores y en documentos mercantiles o bancarios, uso de espacios en cementerios y venta de lotes, estacionamientos, utilidades obtenidas a través de los organismos descentralizados, así como de las empresas de participación municipal.

En el caso del arrendamiento de inmuebles, propiedad del Municipio, en la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan Morelos, se menciona que el cobro de la renta será por metro cuadrado de acuerdo a la ubicación del inmueble se incrementa el costo que se valora en días de salario mínimo, así también se menciona el cobro de locales en los mercados que pagarán mensualmente, así como el traspaso de locales concesionados por el Ayuntamiento.

Los productos se consideran una fuente de ingresos importante para los Municipios, en el caso de las empresas en que se tiene una participación mayoritaria o bien total por el Ayuntamiento es necesario el fomentarlas para que se vaya desvinculando el Municipio de la dependencia que existe para el reparto de participaciones Federales, logrando con ello una autosuficiencia económica, para ello se requiere inversión en capacitación de personal para organizar y administrar este tipo de empresas, una de ellas puede ser el de reciclamiento de los desechos industriales y desechos materiales que generan las personas, se pretende con ello recaudar más ingresos, procurando que en la administración existiera honradez por los administradores para lo cual se requeriría de que se otorgará una fianza por parte del encargado de la administración de la empresa, asegurando así el patrimonio de la empresa y evitar posibilidades de malos manejos de los recursos que se generen.

Este tipo de empresa municipal es un proyecto a largo plazo ya que como se ha mencionado se requiere de un estudio de mercado, financiamiento, elección de un campo de acción, capacitación del personal y la búsqueda de nuevos mercados para hacerla productiva y no caer en vicios como o el endeudamiento innecesario.

.....
(183) Ley Orgánica del Estado de Morelos, Op. Cit. Págs. 55 y 56

Con este tipo de empresas se ataca un problema que es el desempleo, se otorga un servicio eficiente y se fortalece la economía del Municipio, ya que las ganancias que se generen una parte se destinaria para hacer crecer la empresa, es decir hacerla autofinanciable y además otra parte de las ganancias se aplicarían para proporcionar obras o servicios de calidad; se menciona que este tipo de productos generados por las empresas municipales reciben "El nombre de precios cuasiprivados o precios de mercado que se distinguen de los llamados precios públicos por la finalidad distinta que impulsa a las empresas públicas." (184)

Al respecto el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) cuenta con un programa llamado "Programa de Residuos Sólidos", éste se divide en dos fases para su financiamiento.

La primera fase o reinversión consiste en estudios de factibilidad técnica, económica y financiera. Así como un Fortalecimiento Institucional que contempla: Asistencia técnica, capacitación, mobiliario y equipo de computación.

La segunda fase que propiamente es la inversión se enfoca a la infraestructura y equipamiento, siendo esto la construcción, mejoramiento o ampliación de rellenos sanitarios transferencia tratamiento, plantas de composta e incineración y taller de mantenimiento del equipo. Así también se prevé la adquisición de equipo para la recolección, barrido, transferencia, tratamiento y disposición final. Cabe señalar que este proyecto de residuos sólidos es financiado con recursos que provienen del banco mundial.

El proceso crediticio para financiar los programas de residuos sólidos son los siguientes:

"1) Promoción

2) Solicitud- amortización (solicitud de crédito, estudio de factibilidad económica -técnica- financiera y proyecto ejecutivo).

3) Formalización: a) Sector público: Decreto global o específico, acta de cabildo, inscripción en el registro de deuda pública de la S.H.C.P, contrato de crédito.

b) Sector privado y social: Licitación (concurso y adjudicación de las obras o adquisiciones), contrato de concesión del servicio, propuestas de garantías reales, estados financieros, acta constitutiva que acredita la personalidad jurídica y la facultad para contratar créditos.

(184) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit. p. 159

- 4) Inversión-Licitación, anticipos, desembolsos, verificación-
- 5) Amortización
- 6) Evaluación ex-post " (185).

D) APROVECHAMIENTOS

El Código Fiscal de la Federación identifica a este rubro en su artículo 3-, "Son aprovechamiento los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación Estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere en el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza." (186)

El artículo 21 antepenúltimo párrafo menciona que en el caso de aprovechamiento, los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causaran recargos las multas no fiscales.

A los aprovechamientos se les define diciendo que: "son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos"(187).

Se puede observar que los aprovechamientos en la ley municipal se les define por exclusión, los ingresos se obtienen por funciones de derecho público, siendo distintos a los impuestos, productos y financiamientos que realizan Instituciones públicas o privadas.

No son una categoría específica de ingresos públicos, no son tributos, son una clasificación que percibe ingresos de diferente tipo y que no encuadran con las figuras impositivas analizadas en el presente capítulo.

(185) Residuos Sólidos Municipales, Banobras S.N.C., 1992. P.11

(186) Código Fiscal de la Federación.

(187) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. p. 24

"La Ley de Ingresos municipales 'tipo' o 'guía', elaborada por el Centro Nacional de Estudios Municipales con la finalidad de proporcionar al personal de la tesorería municipal los elementos básicos para elaborar el anteproyecto respectivo, así como la Ley de Ingresos Municipales y la de Hacienda del Estado de México, clasifican bajo el rubro de aprovechamientos los siguientes ingresos: Recargos, multas, reintegros, indemnizaciones, gastos derivados del procedimiento de ejecución y gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes Federales, entre otros" (188).

La Ley de Ingresos Municipales de Puebla de diciembre de 1984, para este rubro contempla a los rezagos, recargos, multas, gastos de ejecución y participaciones.

La Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan Morelos de 1994 en lo que se refiere a los aprovechamientos, los clasifica y define:

" 5.1 Rezagos:

Créditos municipales no cubiertos en su oportunidad legal , se exigirán conforme a las bases vigentes en la fecha que se generó la obligación.

5.2 Recargos mensualmente sobre el importe del adeudo.
12.75%

5.3 Multas a infractores que lo ameriten conforme al porcentaje que corresponda al importe del impuesto o derecho omitido, como sigue:

- a) Graves hasta.....300%
- b) Leves hasta150%

5.4 Reingresos los que se efectúen por error de liquidación u otros motivos.

5.5 Otros conceptos no especificados y que correspondan a los aprovechamientos."(189)

(188) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit., p. 161

(189) Ley de Ingresos Municipales del Municipio de Zacualpan, Morelos, Periódico Oficial Núm. 3672, Diciembre 29 de 1993, Sexta época, p. 9

En la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana Baja California de 1978, citada por Virgilio Muñoz, señala como aprovechamientos los siguientes:

"IV. APROVECHAMIENTOS

- a) De Rezagos de ejercicios fiscales anteriores.
- b) De recargos.
- c) De gastos de ejecución
- d) De multas
- e) De reintegros e indemnizaciones
- f) De donaciones, sesiones, herencias y legados a favor del municipio.
- g) Por aportaciones del Gobierno del Estado para obras y servicios públicos
- h) Del otorgamiento y usufructo de concesiones
- i) De recuperación parcial de seguros de vida
- j) De participaciones e Impuestos Federales
- k) De participaciones en Impuestos Estatales
- l) De subsidios que otorgue el Gobierno del Estado
- m) De cauciones, fianzas y depósitos cuya pérdida se declare por resolución firme".(190)

Los recargos son ingresos accesorios que recibe la Hacienda del Municipio de los contribuyentes, como compensación por el retraso en el cumplimiento de alguna obligación fiscal que no son lo mismo a los intereses que fija la administración en el supuesto de que se le permita al contribuyente el pago de sus obligaciones fiscales en plazos.

Las multas son una "sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier Entidad Oficial que se encuentra autorizada para imponerla.

En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento"(191).

Indemnizaciones son "Cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños y perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes (o en su persona y bienes, a la vez)."(192)

.....
(190) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit., p. 127
(191) Pina de Vara, Rafael y de Pina Rafael, Op. Cit. p. 375
(192) Idem, p.317

En el caso del municipio son la cantidad que se entregan a la Hacienda municipal por daños o perjuicios causados al patrimonio municipal.

En el caso del municipio son la cantidad que se entregan a la hacienda municipal por daños o perjuicios causados al patrimonio municipal.

Reintegros "Son los ingresos que resultan a favor de la Hacienda Municipal como consecuencia de los reembolsos de cantidades que después de ser autorizadas no se gastaron en el destino previsto, o bien, por los reembolsos que deban hacer los contribuyentes."(193)

Los aprovechamientos son ingresos derivados de la recaudación de gravámenes Federales, a través de convenios celebrados previamente entre el Estado y la Federación.

El cobro de los créditos fiscales de los Municipios a los particulares que no cumplan en su oportunidad, se inicia en su contra un Procedimiento Administrativo de Ejecución, mismo que se prevé en la Ley de Hacienda o Código Fiscal Municipal y el cual se debe realizar tal y como lo establece el ordenamiento jurídico, los gastos que se originen en este procedimiento son a cargo del contribuyente moroso, estos ingresos son preferentes ya que los pagos que realiza el contribuyente se aplican primeramente a los gastos de ejecución, en segundo término a los recargos, multas, indemnizaciones y contribuciones vencidas, recuperando así el crédito vencido haciendo uso de la facultad económica coactiva, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, mismo que consiste en las siguientes acciones: Requerimiento, embargo y remate.

El requerimiento, procede cuando un crédito fiscal no haya sido pagado en tiempo o garantizado en su plazo y conforme lo señala la legislación en éste supuesto la autoridad fiscal lo hará efectivo mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, cubriendo para ello el procedimiento legal, es decir que el crédito fiscal haya sido notificado y transcurrido el plazo que se otorga al contribuyente para cumplir con sus obligaciones y no se hubiera realizado, entonces la autoridad fiscal inicia el Procedimiento de Ejecución requiriendo el pago al contribuyente; este requerimiento se practica por el notificador o ejecutor fiscal que se designa por la autoridad

.....
(193) Cruz de la Robles, J. A., Op. Cit., p.162

para dar cumplimiento al mandato de ejecución, éste mandamiento es firmado por el funcionario competente, de omitir este punto se da la posibilidad de impugnar la notificación, para ello el ejecutor o notificador verificará que esté facultado el funcionario que signa el mandamiento de ejecución, asimismo debe verificar que su credencial sea vigente y reúna los requisitos que marca la Ley y se aplica el procedimiento para visitas domiciliarias, notificar al deudor en su domicilio, notificación personal, realizarse en horas y días hábiles.

El embargo es una garantía real, se sujetan unos bienes a la deuda garantizándola, aun en el caso de que se transmita la propiedad de los bienes embargados.

En cuanto al monto de los bienes que se deben embargar, el artículo 151 fracción I del Código Fiscal de la Federación, dispone que se embargarán bienes suficientes para rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco, cubriendo así el crédito fiscal.

Se estima que un embargo debe hacerse por un monto de tres tantos más al equivalente del crédito fiscal, asegurándose el cobro del crédito y accesorios que cause la ejecución.

El embargo procede cuando la autoridad fiscal requiere un crédito fiscal exigible, el importe de sus accesorios legales al deudor y en caso de que no se realice el pago se procede a embargar bienes suficientes o intervenir un negocio para recuperar su crédito fiscal.

El remate procede a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera fijado el precio base. En el caso de embargo precautorio, cuando el crédito es exigible y no se paga, o al quedar firme una resolución que confirme el acto impugnado, otro supuesto, es que no se haya nombrado comprador por el embargo antes del día en que finque el remate.

Toda enajenación se realizará en subasta pública, en el local de la oficina ejecutora, a excepción que haga la autoridad y cambie el lugar de subasta, u ordene que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas por separados.

E) PARTICIPACIONES.

"Son los porcentajes de la recaudación Federal total que las Leyes Estatales o Federales conceden a los Municipios." (194)

Las participaciones Federales son recursos financieros que se otorgan al Municipio por la disposición que establece la Ley de Coordinación Fiscal, a través de un convenio suscrito entre el Estado y la Federación, en el cual comparte la recaudación de ingresos federales, mismo que se reparte a todos los Estados y se hace participe a los Municipios de los ingresos tributarios de la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal inicia su vigencia en 1980, en ella se establecen las reglas para la participación de los ingresos tributarios Federales, las participaciones para los Municipios provienen del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

La distribución de las participaciones se realiza por el Gobierno de las Entidades Federativas, de acuerdo a las normas que establece el Congreso local, así lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción IV inciso B.

La participación Estatal se contempla en la Constitución Local de las Entidades Federativas y de la cual las Legislaturas Locales otorgan al Municipio participaciones en su favor sobre los impuestos tributarios que cobra el Estado.

En las Leyes Orgánicas de los Municipios se prevé el ingreso de las participaciones en la Hacienda Municipal, como es el caso del Estado de Tamaulipas que lo contempla en su Ley en el capítulo quinto que se refiere a las participaciones como un ingreso de los Municipios.

En el Estado de Coahuila en la Constitución Local en su artículo 13 fracción XI, inciso segundo, se prevé que la hacienda de los Municipios se integre además de las contribuciones que establece el Congreso Local, por las Participaciones Federales," que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, por conducto de la Tesorería General del Estado, o en la forma que señalen los ordenamientos legales aplicables, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado." (195)

Este tipo de Ingresos Municipales se contempla en las Leyes respectivas, lo que limita al Municipio, ya que como se aprecia es determinada la participación económica, una vez que ha sido estudiado y analizado por el Congreso Local, esto perjudica a los Municipios que generan un monto considerable de contribuciones que se recaudan en la Federación, ya que los Municipios que tienen una recaudación mínima se ven beneficiados con este tipo de ingresos por participación, mientras que los Municipios son más contribuyentes no recibirán la cantidad que realmente les correspondería que si los recaudaran directamente, su participación económica es menor, pero la solicitud de servicios públicos y de obras es elevado debido al gran número de contribuyentes que hay en su territorio.

Se deben buscar más apoyos de los Estado para que los Municipios pequeños con menos padrón de contribuyentes cobren más contribuciones, o bien se les brinde participación de algunos impuestos que recaude directamente el Gobierno Estatal y de esta forma percibir más ingreso sin afectar a los de mayor recaudación, ya que lejos de beneficiar al Municipio que se le apoya por la vía de participaciones se les perjudica al hacerlos dependientes de estos recursos, limitando su capacidad de poder general y administrar, por no poder hacer obras o prestar servicios eficientes a su población.

.....
(195) Manual de Hacienda Pública Municipal, Op. Cit. , p. 24
(196) Gámiz Parral, M. N., Op. Cit. , p. 582

PARTICIPACIONES CUBIERTAS A MUNICIPIOS EN EL PERIODO 1988- 1992

| MUNICIPIO | TOTAL MILES DE PESOS | MONTO 1988-1992 | MONTO 1992 |
|-----------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| TOTAL | 254,066,447 | 149,660,587 | 104,405,890 |
| 1.- AMACUZAC | 1,676,301 | 1,183,679 | 692,622 |
| 2.- ATLATLAHUCAN | 1,982,094 | 1,308,284 | 673,810 |
| 3.- AXOCHIAPAN | 3,506,812 | 2,184,284 | 1,322,526 |
| 4.- AYALA | 6,450,745 | 4,158,304 | 2,292,441 |
| 5.- COATLAN DEL RIO | 2,145,485 | 1,337,224 | 808,261 |
| 6.- CUAUTLA | 28,179,434 | 14,490,854 | 13,688,580 |
| 7.- CUERNAVACA | 104,473,009 | 59,475,607 | 44,997,202 |
| 8.- EMILIANO ZAPATA | 4,449,745 | 2,693,456 | 1,756,289 |
| 9.- HUITZILAC | 1,440,619 | 972,637 | 467,782 |
| 10.-JANTETELCO | 1,571,334 | 975,037 | 596,297 |
| 11.-JIUTEPEC | 10,158,392 | 6,832,266 | 3,326,126 |
| 12.-JOJUTLA | 15,578,300 | 9,884,272 | 5,694,028 |
| 13.-JONACATEPEC | 2,460,201 | 1,476,622 | 963,379 |
| 14.-MAZATEPEC | 1,956,189 | 1,331,661 | 624,528 |
| 15.-MIACATLAN | 3,466,463 | 2,175,276 | 1,291,167 |
| 16.-OCUITUCO | 1,777,502 | 1,057,648 | 719,854 |
| 17.-PUENTE DE IXTLA | 6,430,379 | 3,932,703 | 2,497,676 |
| 18.-TEMIXCO | 6,653,696 | 4,028,058 | 2,625,640 |
| 19.-TEMOAC | 1,382,643 | 853,354 | 529,489 |
| 20.-TEPALCINGO | 2,567,098 | 1,893,315 | 873,783 |
| 21.-TEPOZTLAN | 3,231,179 | 2,042,920 | 1,188,259 |
| 22.-TETECALA | 5,000,140 | 3,244,468 | 1,755,654 |
| 23.-TETELA DEL VOLCAN | 1,855,316 | 1,166,476 | 666,640 |
| 24.-TOTOLAPAN | 1,129,087 | 730,081 | 399,006 |
| 25.-TLALNEPANTLA | 1,176,438 | 795,208 | 381,230 |
| 26.-TLALTIZAPAN | 5,240,261 | 2,911,151 | 2,329,130 |
| 27.-TLAQUILTENANGO | 3,928,027 | 2,439,264 | 1,488,743 |
| 28.-TLAYACAPAN | 1,837,162 | 1,018,296 | 616,666 |
| 29.-XOCHITEPEC | 4,183,501 | 2,362,254 | 1,601,247 |
| 30.-YAUTEPEC | 6,937,556 | 5,214,044 | 3,723,512 |
| 31.-YECAPIXTLA | 3,400,308 | 2,133,565 | 1,266,743 |
| 32.-ZACATEPEC | 4,629,654 | 2,871,376 | 1,958,276 |
| 33.-ZACUALPAN | 1,010,965 | 666,305 | 344,660 |

FUENTE: SECRETARIA DE PROGRAMACION Y FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.

(3) QUINTO INFORME DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, ANEXOS 1993, PAG.59

F) CREDITOS MUNICIPALES

Mediante este concepto de Ingresos al Municipio, tiende a obtener recursos suficientes que le permitan satisfacer los gastos públicos.

Este ingreso representa una más de las diversas fuentes de financiamiento del gasto público que realiza el Municipio y que la Legislación competente los clasifica como: "ingresos extraordinarios" (197).

Los créditos que se otorgan a los Ayuntamientos, mismos que amplían sus recursos económicos y que le permiten desarrollarse, tienen su fundamentación en el artículo 117 de la Constitución Federal, fracción VII, párrafo segundo que menciona:

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una Ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública"(198).

La Constitución local del Estado de Tamaulipas establece dentro de las facultades del Congreso local, en su artículo 58 fracciones IV, VII, IX, lo relativo a créditos que permitan al Municipio recibir ingresos mediante autorización para recibir créditos.

" IV.- Fijar, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos, por conducto del Ejecutivo, las contribuciones y otros ingresos que deban formar la Hacienda pública de los Municipios procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades...

VII.- Fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que marca la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República; aprobar los contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el Estado....

IX.- Autorizar la enajenación y gravamen de los bienes muebles e inmuebles del Estado y los Municipios..."(199)

El manejo de los créditos esta regulado también por el Congreso local, el que autoriza al gobierno Estatal la obtención de un crédito y vigila también a los Municipios en cuanto al manejo de su patrimonio ; en cuanto a los créditos que llega a solicitar un Ayuntamiento es común que el Gobierno Estatal actúe como aval de un crédito, esta situación es manejada para que el Municipio pueda ser sujeto de un crédito que generalmente se realiza para hacer gastos de inversión a largo plazo.

Para tal efecto existe un fondo garantizado para estudios y proyectos, su objetivo es garantizar mediante aval los créditos que otorga Banobras para elaborar estudios y proyectos de obras de infraestructura básica, urbana y de servicios de los Municipios y los Estados, además de otorgar a ellos el aval puede otorgarlo a organismos Paraestatales y Paramunicipales.

"Se ha considerado tradicionalmente el 'empréstito', ya sea interno o externo, como un ingreso extraordinario del Estado... no se trata de un ingreso definitivo y que su naturaleza, no es de carácter tributario o fiscal, sino más bien de derecho financiero y que, además, el Estado tendrá que reintegrarlo a un plazo determinado y pagar los intereses respectivos." (200)

Sin duda el financiamiento Municipal tiene como figura importante del ingreso extraordinario al empréstito que el Municipio puede contratar con Entidades públicas o privadas, cabe señalar que el financiamiento externo está prohibido para los Estados y Municipios, directamente no lo pueden realizar, pero si lo pueden solicitar por medio del Gobierno Federal que es el representante de la Nación.

Es necesario precisar los conceptos de crédito público, empréstito y deuda pública, del crédito mencionado el diccionario menciona: "confianza, creencia otorgada a una persona digna de fe" (201)

" Crédito. Derecho que tiene una persona (acreedora) de recibir de otra (deudora), la oprestación a que esta se encuentra obligada. -solvencia-." (202)

El crédito público en el caso del Municipio es la confianza que se otorga en virtud de su solvencia económica y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, en este caso la credibilidad es básica, ésta nace al existir un mínimo de productividad en la población que le garantice un ingreso mínimo a la Hacienda del Municipio, debiendo además mostrar responsabilidad y administración adecuada en su Hacienda.

.....
(197) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, M., Op. Cit., p. 127
(198) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op, Cit. p. 511
(199) Gámiz Parral, M.N., Op. Cit., p.476

También se le puede conocer al crédito como un préstamo concedido al Ente público.

El empréstito, "préstamo/operación financiera que realiza el Estado o los Entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones...(203)

Supone este concepto el empleo de la confianza que se otorga al Municipio para que reciba recursos económicos, con su consecuencia de adquirir una deuda pública, siendo ésta un conjunto de obligaciones que adquiera el Municipio en virtud de un préstamo recibido.

" Deuda pública.- Deuda del Estado, o de cualquier otra corporación pública, contraída para la atención de necesidades de naturaleza excepcional, que no son susceptibles de ser cubiertas por los ingresos ordinarios previstos en su presupuesto."(204)

En este aspecto de financiamiento a los Municipios la Institución que a nivel Nacional ha brindado apoyo financiero es el Banco nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (BANOBRAS) en su carácter de Banca de Desarrollo e Institución Fiduciaria, al respecto cabe señalar que la banca de desarrollo tiene como fin prestar el servicio público de Banca y Crédito, adecuándose a los objetivos y prioridades que determina el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo, acorde a los programas sectoriales y regionales, de acuerdo al plan Estatal y Municipal.

En el rubro de Banca de Desarrollo se ubica a Nacional Financiera, S.N.C., cuyo objeto es promover el ahorro y la inversión, canaliza apoyo financiero y técnico para fomentar la industria, en ello se pretende generar un desarrollo económico regional y nacional.

Banco Nacional de Comercio Interior S. N. C., es creado para promover y financiar el desarrollo económico de los comercios pequeños así como apoyar el abasto.

Banco Nacional de Comercio Exterior, su finalidad es promover y brindar financiamiento a las importaciones y exportaciones.

.....
(200) Acosta Romero, Miguel, Segundo curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p.385

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

(202) Pina de ,Rafael, de Pina Vara, Rafael, Op. Cit., p. 203

(203) Idem ,p. 265

(204) Idem. p. 247

Banobras en su artículo 3- de su Ley orgánica, se prevé que debe financiar y promover las actividades que sean prioritarias para la Federación, Estados, Municipios, Entidades públicas, Paraestatales, Paramunicipales, en el ámbito de los sectores de Desarrollo Urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, así como actividades del ramo de la construcción.

BANOBRAS tiene como facultades: En términos del artículo 115 Constitucional, coadyuvar al fortalecimiento del pacto federal y del Municipio, para lograr un desarrollo equilibrado.

Debe promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios sociales y equipamiento urbano; otorga asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones Estatales, apoya los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del uso del suelo urbano.

Esta autorizada como Banca en ejercicio del servicio público, para dar cumplimiento a sus facultades, al realizar todo tipo de operaciones Bancarias, otorga créditos a los tres niveles de Gobierno y organismos descentralizados, contratistas de Obras Públicas, concesionarios de Servicios Públicos y grupos sociales organizados.

Debe tomar a su cargo o garantizar la emisión de valores y títulos de crédito en serie, emitidos o garantizados por las dependencias o Entidades de la Administración Pública en sus tres niveles a solicitud de los Gobiernos Estatales y Municipales, actúa como Agente Financiero o Consejero Técnico para planear, financiar y ejecutar programas, proyectos y obras de servicio público e interés social.

Los créditos que puedan otorgar Banobras se enfocan a financiar obras de agua potable, perforación de pozos, potabilización, alcantarillado, sanitarios, plantas de tratamiento de aguas, drenaje pluvial, pavimentación, guarniciones, banquetas, alumbrado público, señalamiento vial, parquímetros, urbanización, catastro, mercados, central de abasto, rastro municipal, centrales camioneras, panteones, equipamiento municipal (patrullas, camiones para basura, camiones de volteo), servicio de limpieza, planta procesadora de basura, vivienda, actividades productivas, ecología, actividades turísticas, pago de pasivos, siendo estas algunas de las más relevantes e importantes para el desarrollo de los Municipios.

El ciclo para un financiamiento municipal ante, Banobras requiere:

- " 1.- Autorización del cabildo al presidente municipal para solicitar crédito.
- 2.- Solicitud acompañada de un estudio de factibilidad.
- 3.- Análisis de la solicitud por Banobras. La respuesta se dará con un plazo no mayor de 10 días calendario.
- 4.- El solicitante entregará un proyecto ejecutivo debidamente autorizado por la directora técnica, el presupuesto, especificaciones y las normas, así como el programa de obra y calendario de erogaciones.
- 5.- Revisión y en su caso autorización del crédito por parte del banco.
- 6.- La formalización es el cumplimiento de las condiciones suspensivas (señaladas para cada tipo de crédito) que incluyen, entre otras, el decreto global o individual.
- 7.- La licitación de obra (procedimiento mediante el cual las empresas interesadas concursan) se podrá realizar en una forma paralela a la formalización del financiamiento.
- 8.- Inscripción del financiamiento en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por parte del solicitante.
- 9.- El otorgamiento, por parte del banco, del anticipo a la empresa ganadora del concurso.
- 10.- Etapa de inversión (tiempo de ejecución de la obra).
- 11.- Levantamiento del acta de terminación de la obra.
- 12.- El crédito pasa a la etapa de amortización, otorgándosele cuando así establezca el período de gracia.
- 13.- Cobrar cuotas a los beneficiados, por parte del acreditado.
- 14.- Pago a Banobras de las amortizaciones del financiamiento, por parte del acreditado." (205)

.....
(205) Manual Banobras para el presidente Municipal, coordinación de comunicación social y relaciones públicas de Banobras, 1992, P.7.

Para que un financiamiento se conceda el Banco evalúa condiciones que de llegarse a cumplir son determinantes para la autorización, cumpliendo previamente las formalidades legales para obtener el crédito, además observa de cerca como evoluciona el proyecto para garantizar la adecuada aplicación de los recursos.

Como se ha mencionado, el Gobierno Estatal debe quedar como garante o aval en la operación, a efecto de que se asegure el pago del préstamo, aun cuando el Ayuntamiento que solicita el crédito tenga problemas de liquidez en el período de amortización.

Las obras las puede realizar la administración municipal o contratistas especiales, las obras quedan constituidas como prioridades municipales y su operación, administración y cuotas de recuperación son responsabilidad municipal, que las puede cumplir por medio de la Hacienda Municipal.

B) FUENTES DE INGRESO AL MUNICIPIO POR LA FEDERACION.

1.- Poder Ejecutivo Federal y Atribuciones Constitucionales en Materia Económica.

El Municipio percibe ingresos Federales a través de participaciones que se le destinan a su hacienda, para poder otorgar la Federación apoyos económicos al municipio, se requiere de una facultad que le permita obtener recursos económicos, mismos que se prevén en la Ley.

Las facultades del Presidente de la República- que es el titular del poder Ejecutivo Federal en materia económica, manifiestan el poder que detenta en este rubro, el artículo 73 de la Constitución Federal en su fracción VIII, le otorga facultades al Congreso de la Unión: "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29." (206)

El financiamiento externo está prohibido para las Entidades Federativas y los Municipios, únicamente se pueden solicitar a través del Gobierno Federal como representante de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, se faculta a la Cámara de Diputados para: " Examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de Diciembre o hasta el día 15 de Noviembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; los emplearan los Secretarios (sic) por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

.....
(206)Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 19a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 56

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los 10 primeros días del mes de Junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de ingresos o de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho (sic) correspondiente a informar de las razones que lo motiven. " (207)

El artículo 89 Constitucional en su Fracción XVIII, le otorga la facultad al Ejecutivo Federal para: " Habilitar toda clase de puertos establecer aduanas marítimas, fronterizas y designar su ubicación. " (208)

Constitucionalmente, el Presidente de la República no puede realizar pagos que no estén incluidos en el presupuesto como lo señala el artículo 126 de la Constitución, que menciona :

" No podrá hacerse pago alguna que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la Ley posterior " (209).

.....
(207) Idem , Págs. 64 y 65
(208) Idem, p. 73
(209) Idem , p. 117

2.- ANALISIS DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y SU RELACION CON LOS MUNICIPIOS.

Constitucionalmente las Instituciones facultadas en materia tributaria son: " El Congreso de la Unión, que tiene facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal (artículo 73 fracción VII,) y para establecer contribuciones en el Distrito Federal; y los Poderes Legislativos Estatales, para dictar Leyes tributarias para cubrir los gastos públicos (art. 124) tanto del Estado, como para formar las haciendas públicas de sus respectivos municipios (art. 115 fracción II).

En el texto original de la Constitución de 1917, sólo se señalaban como impuestos privativos de la Federación, los relativos a importaciones y exportaciones (art. 131) y se imponían ciertas limitaciones a los Estados, a efecto de que éstos no establecieran en sus sistemas tributarios las llamadas alcabalas (arts. 117 y 118).

Al no reservar el Constituyente fuentes de tributación exclusiva para la Federación o para los Estados (salvo como ya dijimos, para la Federación, en forma exclusiva, los impuestos al comercio), y teniendo la Federación y los Estados la misma facultad de imponer contribuciones, resultó que una misma materia se gravaba dos veces, que visto cada gravamen aisladamente, sería justo, pero la superposición de los dos impuestos sobre la misma materia agotaba la capacidad contributiva del causante y, en su conjunto, resultaban confiscatorios.

" Las facultades concurrentes trajeron como consecuencia la superposición de gravámenes sobre una misma fuente, fenómeno conocido como doble tributación con las consiguientes molestias al particular, no sólo respecto a la propia doble tributación, sino también con respecto a otras obligaciones establecidas en cada gravamen, situación que preocupó a las autoridades hacendarias dando motivo a las tres convenciones nacionales fiscales, celebradas en 1925, 1932 y 1947, para tratar de evitar, principalmente, la doble imposición, la anarquía en el sistema tributario y el raquitismo de las fuentes impositivas de los Estados, a través de un sistema de participaciones en los rendimientos de los impuestos Federales a las Entidades Federativas." (210)

La primera Convención Nacional Fiscal, se celebró el 25 de Agosto de 1925, durante la administración del Presidente Plutarco E. Calles, con el objeto de estudiar los campos de imposición de los tres niveles de Gobierno.

.....
(210) Acosta Romero, M., Op. Cit. , p. 389

Llegándose a la conclusión de que era necesario realizar reformas a la Constitución para contrarrestar la concurrencia tributaria, las que no tuvieron aplicación en la práctica.

La segunda convención fué hasta 1932, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, en ellas se establecieron las bases del sistema de participaciones a Estados y Municipios, en el rendimiento de algunos impuestos federales, no llevándose a la práctica los acuerdos de esta convención.

La tercera Convención Nacional Fiscal se llevo a cabo en 1947, siendo presidente de la república Miguel Alemán, convocando a los Estados y Municipios, la cual pugnó por un nuevo y amplio sistema de participaciones, dejando atrás la distribución Constitucional de fuentes impositivas. Los acuerdos tomados en esta Convención se aplicaron algunos:

- Se consideró que la unidad económica sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de los tres niveles de Gobierno, para lo cual existía la necesidad de laborar un plan Nacional de arbitrios, mismo que al ser estudiado, instrumentado, revisado y acordado conjuntamente entre los tres niveles de gobierno, no soslayando las necesidades de los Municipios, se fijaron reglas para otorgar participaciones a los Estados y Municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales, sobre la explotación de recursos naturales y la industria. De esta forma se propiciaron resultados indirectos como:

- Creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitros. (1947)
- Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a los Estados (29 de Diciembre de 1948).
- Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, Siendo la primera ley sobre la materia(1948).
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y Entidades federativas.(28 Diciembre 1953)
- La Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.(1954)

El proceso de coordinación se inicia en 1973 tomando como base los resultados indirectos de la convención de 1947, proceso de coordinación que actualmente conserva bastantes características; se dio lugar a crear los órganos de coordinación con representantes de la Entidades federativas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para 1978, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se había desgastado requiriéndose de otro impuesto que fuera más flexible y amplio; dejando de ser la base de la coordinación fiscal la Ley Sobre Ingresos Mercantiles, y se requería además que la Ley de Coordinación Fiscal abarcara otros derechos y tuviera responsabilidades compartidas entre los Municipios, Estados y Federación; por tal motivo en 1979 se derogó el tradicional sistema de participaciones creándose una Ley nueva de Coordinación Fiscal el 22 de Diciembre de 1978, entrando en vigor el 1 de Enero de 1980, no así el capítulo de los organismos de Coordinación, ya que estos iniciaron su vigencia desde 1979.

Con estas modificaciones de 1979 se dejaron atrás prácticas que no beneficiaron a los Municipios y a los Estados como la negociación de participaciones sobre algunos Impuestos Federales; suspender impuestos propios de los Estados sobre ciertas materias, pagando la Federación una participación a cambio. De los Convenios que celebraban los estados con la Secretaría de Hacienda, se obligaban y aceptaban las restricciones a ciertas facultades impositivas y de acuerdo a la Ley de coordinación. De esta participación que recibían los Estados, le correspondía al municipio un mínimo de un 20% de acuerdo a lo que establecía el Congreso local.

Las tasas de participación variaban de acuerdo al impuesto, por ejemplo:

La participación mínima era de 1% en el Impuesto Sobre Producción de Carbón, Hierro y Manganeso, la tasa de participación máxima era de 50% sobre el impuesto a la Explotación de pesca.

Esta situación ocurría con el proceso de distribución, diferían según el tipo de gravámenes, esto es, por el lugar de producción; según el lugar de consumo o ambas, era por producción y consumo, y según el lugar en que hubiera percibido el ingreso el contribuyente.

" En 1953 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal, siendo derogada en 1978 por la Ley promulgada sobre la misma materia, para entrar en vigor en 1980.

Al establecer el Impuesto al Valor Agregado en enero de 1980, se produjo un cambio en las relaciones tributarias entre los Estados y la Federación, implicando la creación de un nuevo sistema de Coordinación Fiscal." (211)

En términos relativos a la recaudación de la Federación, globalmente decrecía en términos porcentuales, a un aumentando el monto de participaciones a los Municipios y estado año con año; con estas consideraciones es que se transforma el impuesto sobre ingresos mercantiles, en un Impuesto al Valor Agregado, modificándose el sistema de participaciones.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se aprueba la Ley de Coordinación fiscal, las que entran en vigor a partir de 1980, creando la Ley de Coordinación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que actualmente prevalece.

.....
(211)Osorio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México ", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 135, UNAM, México 1992, págs.192 y 193.

A) ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En capítulos anteriores se vio la evolución histórica y el análisis de sus fracciones que conforman al artículo 115 de la Constitución Federal, en este punto se analizará, lo que se refiere a la hacienda Municipal.

El artículo 115 en su fracción IV, establece facultades y conceptos generales sobre la hacienda de los Municipios y sobre estas bases las Constituciones de los Estados regulan a los Municipios, estos se apegan también a lo que marca la Constitución en este artículo.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como de 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 las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A y C, ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingreso de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles." (211)

La fracción mencionada y sus incisos, son importantes para los Municipios en el aspecto fiscal y financiero, así como para su relación con su Estado y la Federación para tener recursos económicos suficientes; así mismo se mencionan otras fuentes de ingresos que debe recaudar directamente y algunas que cubren en forma periódica el Estado y la Federación.

.....
(212) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.
p. 490

Se menciona que existe la posibilidad que se celebren convenios con el Estado para administrar algunas contribuciones, que por su capacidad económica y administrativa no puede hacer efectivos, y que en el caso del Gobierno estatal, si cuenta con el personal, recursos financieros y administrativos para recaudar los impuestos, este convenio de apoyo puede ser temporal o por tiempo indefinido, en este rubro se coordinan la mayoría de los Municipios en los impuestos relativos al predial, impuesto sobre traslado de dominio, sobre propiedad inmobiliaria, y varios, que por su costo administrativo y operativo, es imposible que lo realicen aquellos Municipios que son económicamente insuficientes.

En el segundo inciso, que se refiere a las participaciones Federales, en algunos casos, este concepto representa una fuente principal de ingresos a los Municipios, además de ser un punto en donde existe una vinculación estrecha entre los tres niveles de Gobierno.

Inciso tercero, establece otra fuente de ingresos para el Municipio en este caso por la prestación de servicios públicos, siendo un punto esencial en el que se debe centrar la atención, por que este rubro representa lo fiscal, financiero y social del Municipio, ya que de no otorgar un buen servicio público, se recibe la queja de los contribuyentes, repercutiendo esto en lo político y lo social.

En el inciso cuarto, se establecen limitaciones para el otorgamiento de exenciones y subsidios fiscales, disponiendo que sólo los bienes del dominio público de los tres niveles de Gobierno estarán exentos de algunas contribuciones.

El último párrafo se refiere a la estructura financiera de la hacienda de los Municipios, en los ingresos, egresos y la cuenta pública, derivándose aspectos como el presupuesto de egresos que aprobarán los Ayuntamientos y el hecho de que su cuenta pública la apruebe la Legislatura Local. Toda esta fracción IV y sus incisos, representan una base para la estructura Fiscal, Financiera y Administrativa de la Hacienda Municipal en México.

B) ANÁLISIS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Al promulgarse esta Ley se establecieron los principios rectores para que se coordine en parte el sistema fiscal de la Federación con el sistema fiscal de los Estados, consolidándose la simplificación, haciendo más equitativo el sistema tributario del país, eliminando el problema de la doble tributación de la que eran objeto los contribuyentes.

" La Ley de Coordinación sienta las bases para armonizar el sistema tributario de los tres niveles de organización política del Estado mexicano; establece las participaciones de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de los Municipios en los ingresos del Gobierno Federal; fija las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; ordena la constitución de los organismos Nacionales en materia de coordinación fiscal y señala las normas de su organización y funcionamiento.

El sistema Nacional de Coordinación Fiscal se fundamenta en la idea de cooperación que se manifiesta en los convenios de coordinación fiscal y de colaboración administrativa, de tal forma que las decisiones se toman mediante acuerdos que permiten a las partes concertantes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía que a cada una de ellas corresponde. Permite además establecer relaciones para que las atribuciones constitucionalmente establecidas para cada nivel de Gobierno se complementen, dejando que a cada uno se sirva de las aptitudes de otros. " (213)

El artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente desde el primero de Enero 1980, establece: " Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los Ingresos Federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión 'entidades' ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establece." (214)

.....
(213) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit., p. 195

(214) Ley de Coordinación Fiscal.

Las Entidades Federativas que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán celebrar convenio con la S. H. C. P. y así disfrutar de la participación de los impuestos federales y en otros ingresos mediante la distribución de los fondos que señala el artículo 2- fracciones I y II de la Ley de coordinación Fiscal.

Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5 - de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

El Distrito Federal, por disposición de esta ley queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

En el caso del Estado de Morelos, el acuerdo que celebra con la Federación para colaboración administrativa en materia Fiscal Federal, se conviene con la S. H. C. P., publicándose el 29 de Diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación (Tomo CDXXXV, Núm. 20). Entrando en vigor el 30 de Diciembre de 1989.

En la fracción VII menciona: " El Estado percibirá como incentivo por las actividades de fiscalización conjunta en materia de Impuesto al Valor Agregado, el 100% del monto efectivamente cobrado de los créditos determinados (principal, recargos y multas) por la acción fiscalizadora de dicho impuesto.

Deberán efectuarse reuniones bimestrales entre Estado, La Coordinación de Administración Fiscal y la Administración Fiscal Federal respectiva, con la participación de la Coordinación General con Entidades Federativas y la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal en calidad de coordinadoras, con el objeto de conocer avances y coordinar acciones se hará un seguimiento de las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales el grado de avance y los resultados obtenidos.

Por lo que respecta a las multas impuestas por autoridades Federales a que se refiere la fracción III de la cláusula segunda del convenio, el Estado percibirá el 100% del importe efectivamente cobrado, excepto en el caso de las multas impuestas por autoridades Federales No fiscales en las que la percepción será igual al 90% de cuya cantidad destinaran como incentivo un 90% a sus Municipios siempre y cuando sean quienes realicen la recaudación.

IX. Este anexo se publicará en el 'Periódico Oficial del Estado' y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación de este último."(215)

En esta fecha 29 de Diciembre de 1989 aparece la publicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron los Gobiernos Estatales de Jalisco, Estado de México, Michoacán y Nayarit.

El convenio es signado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Estado, Secretario General de Gobierno y Secretario de Finanzas de la Entidad Federativa.

En la declaratoria de Coordinación en Materia Federal de Derechos entre la Federación y el Estado de Morelos se menciona: "Ese Estado ha manifestado a esta Secretaría el deseo de coordinarse con la Federación en materia de derechos, para lo cual presento documentación en la que aparece debidamente suspendido o derogado el cobro de los derechos estatales y Municipales, contrarios a lo dispuesto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con tal motivo y conforme a lo establecido en el artículo 10-B de la citada Ley, esta Secretaría para los fines de la coordinación de que se trata, procede a efectuar la siguiente declaratoria :

Primero : El Estado de Morelos queda Coordinado en materia Federal de Derechos a partir del primero de Enero de 1989, fecha en la que entraron en vigor las modificaciones a su legislación, en los términos del mencionado artículo 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal." (216)

Se puede apreciar que la coordinación con la S.H.C.P. no es sencillo ya que previamente se requiere una adecuación a la Legislación Estatal, a fin de que no se contraponga a la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta Ley ha sido modificada, en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Diciembre de 1993, en sus artículos 2 párrafos segundo y tercero, fracción tercera párrafo primero, artículo 2A, fracciones II y III, primer párrafo y el actual inciso 2, mismo que pasa a ser el subinciso 2 del

Inciso a) de la mencionada fracción III; artículo 4, quinto párrafo, el 10-A fracción I, primer párrafo y cuarto, párrafo del artículo 10-B, tercer párrafo y se adicionan los artículos 2-A, fracción III, con los incisos a y b; 10-A con un sexto párrafo, pasando este a ser el séptimo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 2, referente al Fondo General de Participaciones se menciona :

" El Fondo General de Participaciones se Constituirá con el 18.51% de la recaudación Federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación Federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación Federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo .

Tampoco se incluirá en la recaudación fiscal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto." (217)

En esta Ley se establece la distribución de los Fondos derivados de la Participación en el total de los impuestos Federales y otros ingresos para los Municipios, Distrito Federal y los Estados.

.....
(215) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1989, 1a. sección, núm. 20, tomo CDXXXV; p. 28

(216) Idem.

(217) Ley de Coordinación Fiscal

Los Fondos se dividen para su distribución, de acuerdo para Acosta Romero: " 1) Aquellos que se incluyen entre los ingresos anuales totales que obtiene la Federación. 2) Aquellos otros que la propia Ley ha considerado como no incluidos.

1. Los primeros se van a distribuir de acuerdo a cuatro criterios: a) Fondo General de Participación; b) Fondo Financiero Complementario de Participación; c) Participaciones Adicionales; d) Productos de la Federación relacionados con Bienes o Bosques que la Ley define como Nacionales y que se encuentran ubicados dentro de cada Estado, Municipio y Distrito Federal." (218)

El Fondo General de Participación se constituye con el 18.51% de los Ingresos que obtenga la Federación anualmente, por concepto de Impuestos.

" Para determinar la cantidad que cada Entidad en este Fondo se dividirá el monto de participación de la Entidad proveniente del Fondo General de participación del año anterior entre la recaudación Federal obtenida en la Entidad en el mismo año anterior, de donde obtendremos la cantidad A; dividiendo inmediatamente después el monto de la recaudación Federal obtenida en la Entidad el año a Distribuir, entre la recaudación Fiscal Federal de todo el país en ese mismo año, de donde obtendremos a cantidad B. Una vez realizado lo anterior deberemos multiplicar los cocientes A y B; el resultado de esta operación representa una determinada cantidad por entidad; de aquí que este procedimiento deberá ser realizado en cada una de las Entidades para después sumarlas y determinar así el porcentaje que representa cada Entidad en el resultado total. Será pues este porcentaje el que servirá para determinar el monto en que cada entidad participarán el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo... La propia Ley de Coordinación Fiscal señala que recaudación Federal es aquella que se obtiene por impuestos Federales cuyo origen por Entidad sea plenamente identificable..."(219)

Los impuestos asignables a los que hace referencia el artículo 3- son los impuestos Federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.

-El Fondo Financiero Complementario y de Participación; " se forma con el 0.5% de los ingresos que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Este Fondo se distribuye tratando de favorecer a aquellas Entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante. El espíritu del fondo financiero Complementario de Participación es hacer llegar mayores ingresos a aquellas entidades de mayor población que reciban menores participaciones del Fondo General." (220)

.....
(218) Acosta Romero, M., Op. Cit. , p.391

(219) Idem, Pág. 391y 392

(220) Idem , p. 392

En la Ley de Coordinación se suprimió este porcentaje, quedando en esta forma:

El artículo 2 fracción I, señala que la repartición del Fondo General de Participaciones, se hará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate para saber el número de habitantes se tomará la última información oficial que de a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el artículo 4 trata sobre la creación de una reserva de contingencia equivalente a un 0.25% de la recaudación Federal participable de cada ejercicio. El 50% de dicha reserva se distribuye cada 4 meses y el 50% que resta se entrega al final del ejercicio fiscal, se utilizará para apoyar a los Estados cuya participación en los Fondos Generales y de Fomento Municipal que se tratan en los artículos 2 y 2-A fracción III, inciso a) de la Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación, Federal participable del año respecto a la de 1990, la reserva se distribuirá para que se garantice un crecimiento en las participaciones igual a la de la recaudación Federal participable; la distribución de la reserva de contingencia se aplicará a la Entidad que tenga el coeficiente de participación menor efectiva, continuando a la que tenga mayor coeficiente de participación, esto resulta de dividir las participaciones percibidas efectivamente en cada Estado, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio fiscal de que se trate.

- Participaciones adicionales. " Se integran con los recargos sobre impuestos Federales y con las multas por infracción a la Ley Federal que señalen en los convenios y en la proporción que ellas mismas acuerden. " (221)

En el convenio de Coordinación Fiscal del Estado de Morelos en la cláusula VII, se menciona que el Estado percibirá incentivos por la actividad de fiscalización en materia de Impuestos al Valor Agregado, cobrando los créditos, el principal recargos y multas, recibirá un 100% del monto efectivamente cobrado.

- " Productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que la Ley define como Nacionales y que se encuentran ubicados dentro de cada Estado, Municipio y Distrito Federal.

La Entidad recibirá el 50% de su monto cuando provenga de ventas o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales, artículo 2."(222)

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, menciona que: " Las participaciones Federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírse las. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución ente los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

.....
(221) Idem, p. 392
(222) Idem

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponde al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales" (223)

Este artículo es esencial para el apoyo económico que reciben los Municipios, ya que indica el porcentaje mínimo que pueden percibir; deja al Congreso local la distribución para lo cual se debe reglamentar y dejar a un lado la posibilidad de favorecer más a determinados Municipios y a otros se les restrinja. Considero que se debe de crear un reglamento único que marque a forma de distribución en los Estados y además ampliar en éste el recurso que tienen los Municipios para exigir la entrega de sus participaciones oportunamente y si existiera un retraso se les paguen los intereses correspondientes, creando una instancia en donde se de respuesta inmediata a esta solicitud, ya que el dejarlo a consulta con una Comisión de Funcionarios Fiscales, puede retrasar la entrega de recursos provocando un problema a la hacienda de los Municipios ya que no es una regalía lo que se proporciona a los Municipios, es un derecho que les corresponde.

'La propia Ley de coordinación fiscal en el mes de Diciembre de 1983 fue adicionada en el mismo artículo 6 con el párrafo siguiente:

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 9 de esta ley..."(224)

El artículo 9 de la Ley menciona que: " Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, al estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de crédito que operan en el territorio Nacional, así como las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana. " (225)

.....
(223) Ley de Coordinación Fiscal
(224) Azuela Gutiérrez, Citado por Osorio Corres, F.J., Op. Cit., p. 194
(225) Ley de Coordinación Fiscal

Lo establecido en este artículo es básico para la otorgación de créditos Fiscales a las Entidades Federativas y Municipios, con ellos se puede asegurar el pago del crédito otorgado, ante una posibilidad de insolvencia del Municipio o el Estado, lo que hace falta precisar es el monto que se puede retener de las participaciones, ya que de retener un 50% de este concepto, se reduce la capacidad económica en un porcentaje amplio al Municipio.

De insistir alguna violación al convenio de Coordinación o al establecer impuestos exclusivos de la Federación por parte de algún Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) oirá a la Entidad y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales realizará un dictamen técnico; se pueden disminuir las participaciones que le correspondan a la Entidad como sanción; se le establece un plazo para que realice las correcciones a sus faltas y de no efectuarse, se deja a la Entidad Federativa fuera de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previa declaración hecha por la SHCP. y publicándose en el Diario Oficial de la Federación, dicha declaración surte efecto a los 90 días después de su publicación, esto lo regula el artículo 11, el 12 menciona que de existir inconformidad por parte de la Entidad Federativa, podrá demandar la anulación de la declaración.

La cláusula decimonovena sección IV, de la vigencia y cumplimiento del convenio de colaboración Administrativa del Estado de Morelos y la Federación, menciona:

"Cualquiera de las partes puede dar por terminado este convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos treinta días después de la fecha de su notificación y surtirá efectos un mes después de efectuada la publicación mencionada y también deberá ser publicada en el 'Periódico Oficial'. Si la determinación se solicitara por el Gobierno del Estado dicha declaratoria se publicará además en el 'Periódico Oficial' del propio Estado."

(226)

El artículo 10-A de la Ley se analizara en un punto posterior de este trabajo, aquí solamente se ha hecho el análisis y planteamiento de los artículos más relevantes para la Hacienda Municipal y Estatal, así como los elementos se requieren para coordinarse en materia Fiscal Federal, a continuación se hace un análisis de la estructura de la Ley en estudio.

.....
(226) Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, Op. Cit., p.27

Esta estructurada en cuatro capítulos: El primero, se refiere a la participación que reciben los Estados y Municipios, en ingresos que recauda la Federación. El segundo Capítulo se refiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero hace referencia a la colaboración administrativa; el cuarto es sobre los organismos de Coordinación como son la reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

Los objetivos de la estructura del Sistema de Coordinación Fiscal están en la Ley, quedando comprendidos de la siguiente forma:

- Coordinar el Sistema Fiscal Federal con las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal.
- Establece la participación económica que la corresponden a las Haciendas Públicas de los Ingresos Federales.
- Distribuye entre las Haciendas Públicas las participaciones económicas que recaudan por el cobro de impuestos.
- Fija las reglas para la colaboración administrativa en materia Fiscal Federal.
- Constituir los organismos en materia de Coordinación Fiscal.
- Señala las bases para la organización y funcionamiento de los organismos que intervienen en materia de Coordinación Fiscal Federal.

" El Sistema de Coordinación Fiscal Tiene como propósito hacer más eficiente y optimo el esquema impositivo Mexicano e incrementar la capacidad financiera de los Estados y Municipios".(227)

C) COMPARACIÓN Y ANALISIS DE LOS DERECHOS QUE DEBEN MANTENER LOS GOBIERNOS MUNICIPALES , ESTATALES Y FEDERALES.

Si alguna Entidad Federativa no estuviera Coordinada o abandonara el Sistema Nacional de Coordinación, esté participaría de los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, siendo estos sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos laborados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal , producción y consumo de cerveza; en ellos las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria Federal lo determine, el Congreso Local fijará el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por el concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Las limitaciones que tienen los Estados y Municipios en materia impositiva, " Se encuentran previstas en los artículos 73, fracción XXIX, ya citado y 117, fracciones IV, V, VI y IX , Constitucionales , que les prohíbe gravar el tránsito de personas o cosas por su territorio y la entrada o salida de ellos, mercancías nacionales o extranjeras, ni establecer aduanas locales, así como gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorize. El artículo 118, fracción I ,les prohíbe establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. " (228)

En la declaratoria hecha por el Gobierno del Estado de Morelos el 1 de enero de 1989, que se publicó en Diario Oficial y Periódico Oficial de la Entidad , se menciona en el primer punto de la declaratoria , que el Estado de Morelos queda Coordinado en Materia Federal de Derechos a partir de la fecha señalada, en la que entraron en vigor las modificaciones a su legislación, en los términos del artículo 10-B de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala: " Los Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicios de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

" La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaración de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto , están coordinados en esta materia la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

.....
(228) Acosta Romero , M., Op. Cit. , p. 393

" Cuando en la legislación de alguna Entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso emitirá la declaración correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente de su publicación, quedando sin efecto la coordinación en materia de derechos en su última fecha. En caso de que el Estado este inconforme con esta declaratoria, podrá acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación " (229)

Esta opción consiste en que las Entidades Federativas al adherirse en materia de derechos dejando de cobrarlos todos aquellos que regularmente percibían.

La Federación ofrece a los Estados que de aceptar la coordinación aumentaría en medio punto porcentual el cálculo del Fondo General de Participaciones y se participaría a los municipios de la Entidad que se coordinará de la casi totalidad del Fondo de Fomento Municipal.

" Las participaciones de los Estados y Municipios en los recursos de la Federación se hacen principalmente a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. Cabe aclarar que el término Fondo no se refiere precisamente a la acumulación de los recursos en un solo lugar para ser repartidos posteriormente, sino que indica la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación Federal para proceder a la liquidación de las cuotas correspondientes en favor de Estados y Municipios." (230)

Si los Estados no se coordinan en esta materia, como es el caso de algunas Entidades, así continúan cobrando sus propios Derechos sin restricción alguna, la restricción es que no podrán gozar del incremento del Fondo General señalado anteriormente, diferencia de ello, los Estados coordinados en esta materia , tendrán las siguientes limitantes:

--En materia de licencias sólo expedirán las que corresponden a construcción, para efectuar conexiones a las redes públicas de agua potable y alcantarillado; para fraccionar o notificar terrenos, para conducir vehículos, expedir placas y tarjetas de circulación de vehículos.

-- En materia de registros podrán expedir los de registro civil y registro de la propiedad y comercio

.....

(229) Ley de coordinación fiscal.
(230) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit. Págs. 196 y 197.

-- En materia de uso en las vías públicas, únicamente por estacionamiento de vehículos.

El artículo 91 del Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Mulegé, Estado de Baja California Sur, señala al respecto. " Las autoridades municipales de acuerdo con las autoridades de Tránsito y Transporte señalaran los lugares para el estacionamiento ..." (231)

Se puede apreciar que las autoridades municipales no cuentan con la autonomía plena sobre tránsito como lo marca la Constitución Federal en el (artículo 115 fracción III inciso h) y un caso más claro es la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos que señala que las placas, licencias y autorizaciones del sistema de transporte público estará a cargo de la Dirección General de transporte y la que corresponde a la expedición de placas y documentos a los particulares a la Dirección General de Tránsito, calificando el pago de estos derechos de acuerdo a la ley de Hacienda del Estado, con este tipo de medidas se deja este importante recurso fuera del alcance de la Hacienda Municipal, que originalmente le corresponde dejando que el Gobierno Estatal recaude estos Derechos.

El artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal señala en su fracción IV en sus párrafos tercero y cuarto:

" En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos y autorizaciones, otorgar concesiones, realizar actos de inspección y vigilancia, para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno ...

" Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la Legislación Local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

"También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan las características de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones." (232)

.....
(231) Reglamento de Policía y Buen Gobierno Municipio de Mulegé, Baja California Sur.

(232) Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en su artículo 5to señala:

" Son derechos, las contraposiciones establecidas en la Ley, por los servicios que presten los Municipios en sus funciones de Derecho Público.

" Artículo 11. Será facultad exclusiva de los Ayuntamientos, el cobro de sus impuestos, contribuciones especiales, derechos ... , pudiendo en todo caso convenir con el Estado para que este ejerza tal facultad.

" Artículo 17. En las controversias que surjan entre el fisco Municipal y el Federal o del Estado, sobre preferencia en el cobro de los créditos a que esta Ley se refiere, se considerará como acreedor preferente a la autoridad que haya embargado primero.

" Artículo 18. Para determinar la preferencia respecto de los créditos fiscales, en casos diversos de los previstos en el artículo anterior ... :

I. Los créditos a favor del fisco Municipal, provenientes de impuestos..., derechos..., son preferentes a cualquier otro, con excepción de, salarios.... de acuerdo a la ley Federal del Trabajo.

" Artículo 19. Los impuestos..., derechos..., que deba percibir el municipio, se regularizarán por esta Ley y por las Leyes de ingresos respectivos. En todo lo no previsto por las mismas, se atenderá, en la conducente las Leyes fiscales, Estatales y Federales, la jurisprudencia en materia fiscal y derecho común. " (233)

"Artículo 132. Los ingresos que por concepto de derechos obtenga el Municipio, procederán de la prestación de los siguientes servicios:

- I. Licencias, permisos y registros.
- II. Inspección y vigilancia.
- III. Inspección sanitaria.
- IV. Aseo público
- V. Agua y alcantarillado.
- V. Rastro.
- VII. Registro civil.
- VIII. Certificaciones.
- IX. Seguridad pública y tránsito, y
- X. Derechos especificados.

.....
(233) Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, Periódico Oficial del Estado, 3 de abril de 1984, Num. 39, tomo CCLXXXIV.

Artículo 133." Los derechos por la prestación de servicios que proporcionan las diversas dependencias del Ayuntamiento, se causarán en que el particular reciba la prestación del servicio o en el momento en que se provoque por parte del Ayuntamiento, el gasto que deba ser remunerado por aquel, salvo el caso en que la disposición que fije el derecho señale cosa distinta."
(234)

Claro es que algunos de estos derechos, quedan fuera de vigor ante la Ley de Coordinación en materia de derechos, se pueden considerar que se debe dejar al Municipio el cobro de los derechos de prestación de servicios públicos como son licencias, permisos y registros, ya que es una labor administrativa que realizan los Ayuntamientos, y la Federación en la Ley de Coordinación se los restringe, siendo un ingreso considerable, el que se suprime, el artículo 10-H de la citada Ley, menciona:

" Las Entidades Federativas que opera por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias, anuncios previos al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios...."(235)

En este renglón de derechos debe existir un revisión de la Ley de Coordinación, permitiendo más ingresos al Estado y al Municipio, por las autorizaciones o permisos para establecer comercios o industrias, ya que siendo un pago único el que realiza el contribuyente, no se alteraría el sistema tributario, ya que no sería un pago anual, solo sería por la autorización de instalación en el Municipio, por lo que solo debe corresponder el cobro al Municipio.

Como Impuestos Federales se identifican al Valor Agregado, sobre producción y consumo de cerveza, sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, venta de gasolina, enajenación de vehículos nuevos y al ingreso global de las empresas sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, el impuesto sobre la renta.

.....
(234) Idem.

(235) Ley de Coordinación Fiscal.

b) ADHESION MUNICIPAL AL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL.

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, los Estados, Municipios y la propia Federación, son sujetos activos de la relación tributaria, esto es, el Congreso de la Unión puede establecer impuestos Federales, y el Congreso de los Estados establecen impuestos para el propio Estado y sus Municipios.

Constitucionalmente están investidos de facultades en materia tributaria, así el Congreso de la Unión establece contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto Federal, artículo 75 fracción VII, así como para establecer los necesarios para el Distrito Federal.

Los Congresos de los Estados dictan Leyes también para cubrir su gasto público del Estado, artículo 124 constitucional, así también estas Legislaturas tomen parte en la formación de la Hacienda Pública de sus Municipios, artículo 115 fracción II de la Constitución Federal.

El Ayuntamiento propiamente no se adhiere al Convenio de Coordinación Fiscal en Materia de Derechos o en colaboración administrativa en coordinación fiscal, es el Gobernador del Estado quien al tener la facultad para suscribir este tipo de convenios, por ser el representante del Estado, los Municipios que conforman el Estado se supeditan a este tipo de Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal una vez que son ratificados por el congreso del Estado para dar legalidad a la vigencia de estos convenios. La Constitución de Baja California Sur en su artículo 64 fracción XXIV, menciona:

" Autorizar al Gobernador para celebrar convenios con la Federación y con los Ayuntamientos del Estado ."
(236)

Ya en capítulos anteriores se ha descrito el procedimiento para adherirse en los convenios de coordinación fiscal por los Gobiernos Estatales.

De abandonar este sistema de coordinación, el Estado deberá encontrar fuentes tributarias propias que compensen las participaciones que le correspondían, incrementando necesariamente la carga tributaria con nuevos gravámenes que imponga el Estado en perjuicio de los contribuyentes, y en consecuencia participar de los impuestos especiales que marca el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Federal.

.....

c) FUENTES DE INGRESOS AL MUNICIPIO POR EL GOBIERNO ESTATAL Y CONGRESO LOCAL.

1.- Atribuciones del poder ejecutivo estatal en materia del reparto de participaciones a los Municipios.

Por lo que respecta a la Constitución Política del Estado de Morelos, mencionan en su artículo 70 fracción XIII, de las facultades del ejecutivo estatal:

" Todas las demás que expresamente le conceden las leyes, como jefe de la administración... y de la Hacienda del Estado." (237)

La participación directa en la distribución de las participaciones Federales es nula ya que esta corresponde totalmente a los congresos locales.

La ley de coordinación fiscal del Estado de México de 1987, establece en su artículo 11: " El Ejecutivo del Estado, por sí o por conducto de la secretaría de finanzas, la contaduría general de Glosa, el Poder legislativo y los Ayuntamientos participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema de coordinación fiscal del Estado por medio de:

I.- La convención fiscal de los Ayuntamientos del Estado.

II.- La comisión permanente de tesoreros municipales y funcionarios fiscales. (238)

Como se puede apreciar es una participación indirecta en el sistema de coordinación fiscal, pero no así en la determinación de los montos que corresponden a cada Municipio.

" El mandato constitucional contenido en el inciso b), fracción IV del artículo 15 establece la prerrogativa de los Municipios de participar en el rendimiento de los ingresos de la Federación, conforme a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los Estados miembros.

" En la interpretación del mandato y tomando en consideración el criterio de Carmen Beyer... puedo señalar que el término base tiene una doble aceptación: La primera que es de carácter cuantitativo, significa el mínimo a percibir por los Municipios del país de acuerdo con las disposiciones de la ley de coordinación fiscal y la segunda, de carácter cualitativo, que es el conjunto de fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a los congresos locales para determinar los coeficientes o montos de las participaciones Federales que, - - -

.....

(237) Constitución Política del Estado de Morelos.

(238) Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México 1987

deberán asignarse a los Municipios de la misma Entidad Federativa, es decir son dos etapas sucesivas, instrumentadas por diferentes órganos Legislativos, la primera por el Congreso de la Unión y la segunda por el Estado miembro." (239)

El reporte de los participantes radica en las facultades del congreso, tomando en cuenta para los diversos factores que se han señalado.

" Por disposición constitucional (art.40) los estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo conveniente a su régimen interior. Por tanto puede organizar libremente sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propio Constitución establece; los Estados carecen de facultades para establecer aquellas contribuciones que son exclusivas de la Federación... (art.73 XXIX).

Los estados pueden expedir sus Leyes de Ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respectivas Legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorerías estatales. Las controversias en materia fiscal son resueltas, en algunos casos, por los tribunales civiles y en otros por los Tribunales Fiscales Administrativos." (240).

Como se ha apreciado, es claro que las facultades para el reporte de participaciones Federales, no están dentro de las atribuciones del Ejecutivo Estatal, correspondiendo esta, al Congreso del Estado.

.....
(239) De la Cruz Robles, J.A, op.cit.págs.202 y 203.

(240) De la Garza, Sergio Francisco, " Derecho Financiero Mexicano" editorial porrúa S. A, 1986, México.

2.- ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES EN MATERIA ECONOMICA.

Los Presidentes Municipales tienen algunas facultades que se relacionan con la economía de los Municipios, así tenemos que la ley orgánica de los Municipios de Sinaloa de 1977, en su artículo 22, sobre las facultades y obligaciones del Presidente municipal en sus fracciones: " XI Vigilar que la recaudación en todos los ramos de la Hacienda Municipal se realice con exactitud, cuidando que los egresos se efectúen con estricto apego al presupuesto;

" XVI. Someter a la aprobación del Ayuntamiento del presupuesto anual de egresos;

" XVII. Aplicar sanciones por las infracciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones, en los términos que tales ordenamientos establezcan." (241)

La ley orgánica Municipal, reglamentario del título quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 2, referente a las atribuciones del presidente municipal:

" Vigilar que las inversiones de los caudales Municipales se ajusten al presupuesto y que oportunamente se hagan efectivos las contribuciones que correspondan al Municipio y que se enteren a la tesorería municipal." (242)

La ley orgánica Municipal del Estado de Puebla, en su artículo 41, dispone:

" XXXIII.- Presenciar el corte de caja mensual en la tesorería municipal dándole su visto bueno después de examinar los libros y documentos y comprobar los valores existentes en caja;

" XXXV.- Informar al Ayuntamiento si los presupuestos de ingresos y de egresos llenan las exigencias públicas.

Los recursos económicos que le corresponden a los Municipios son de acuerdo a las disposiciones de la ley de Hacienda Municipal y la ley de Ingresos Municipales, y son competencia de las autoridades Fiscales municipales a sea el Ayuntamiento; el Presidente Municipal, Síndico y Tesorero municipal.

El presidente municipal como titular de la administración pública del Municipio, es el responsable de hacer cumplir la Ley de Ingresos, por lo que debe vigilar que la recaudación de los recursos se hagan conforme a las disposiciones fiscales aplicables por el Ayuntamiento.

.....
(241) Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa.

(242) Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, lo de Mayo de 1984.

3.- INTERVENCION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MATERIA HACENDARIA MUNICIPAL.

Los Estados deben adoptar para su régimen interior la forma de Gobierno Republicana, representativa, popular, teniendo como base de subdivisión territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre (artículo 115); las facultades que están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios Federales se tienen reservadas a los Estados (artículo 124), la Constitución establece ciertas prohibiciones a los Estados en los artículos 117 y 118, algunas de naturaleza fiscal. Los poderes tributarios de los Estados residen en las respectivas legislaturas, que están compuestas únicamente de una cámara de diputados....

" Las Contribuciones municipales (impuestos, derechos, contribuciones de mejora), son establecidos por las legislaturas de los Estados y no por los Municipios, quienes únicamente pueden recaudarlos." (243)

La intervención de las legislaturas de los Estados en la Hacienda de los Municipios es fundamental, ya que son los que fijan los presupuestos de ingresos y egresos y propuesta de los Municipios y además les otorga cantidades que les corresponden por participaciones Federales.

La constitución del Estado de Nayarit, en el artículo 217, sobre las atribuciones de la legislatura, en su fracción II, inciso b), señala: " Para determinar las bases, montos y plazos en que la Federación deba cubrir a los Municipios sus participaciones, por conducto del Gobierno del Estado." (244)

" Fijar anualmente, a propuesta de los respectivos Ayuntamientos., las contribuciones que deban formar la Hacienda Pública de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrirlos, determinando la duración de éstas y el modo de recaudarlas...

" XIII. Revisar y aprobar en su caso, cada año y cuando lo juzgue conveniente, las cuentas de cobro e inversión de los caudales públicos del Estado y Municipales..." (245)

Por lo que respecta a la Hacienda de los Municipios, la Constitución Política de los Estados resulta fundamental para cada Municipio, ya que se toma el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal, estableciendo disposiciones para los congresos locales y los Ayuntamientos, en lo que se refiere a la integración de la Hacienda de los Municipios; la revisión y la aprobación de la Ley de Ingresos y Cuenta pública, que cada Municipio elabora y presenta periódicamente.

(243) De la Garza, S. F, op. Cit. p. 205.

(244) Gómez Parral, M. N., Op. Cit. p. 451.

(245) Idem, págs.453 y 454.

ante el Congreso del Estado, los Ayuntamientos elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos de egresos anuales, para lograr sus objetivos de Gobierno municipal.

El Congreso del Estado de cada entidad expide la ley de Hacienda Municipal, que contiene un conjunto de disposiciones jurídicas relacionadas a la hacienda pública municipal, en ella se identifica las fuentes de ingreso para los Municipios y establece las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales, así como de los órganos administrativos de los Municipios que son responsables de la hacienda. Por ello es una base jurídica importante que tienen los Municipios para el aprovechamiento y administración de su Hacienda Pública Municipal.

Por lo que se refiere a las participaciones que percibe el Municipio, que señala al artículo sexto de la ley de coordinación fiscal, estableciendo que las participaciones que recibirán los Municipios del fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos nunca serán inferiores al 70% de las cantidades que corresponden al Estado, el cual habrá de cubrirlas, las legislaturas locales establecerán su distribución entre sus Municipios, mediante una reglamentación.

Martínez Cabañas, citado por Francisco Javier Osorio, menciona... los Ayuntamientos son más dependientes de los Gobiernos Federal y Estatal; debido a que son estos últimos los que distribuyen y entregan los recursos financieros más importantes para el Municipio." (246)

Criterio que compartimos por que los Municipios cada vez cuentan con menos fuentes de ingresos, por lo que no son suficientes los recursos que señala el artículo 115 constitucional de la ley de coordinación fiscal, por lo que no se puede hablar de un concepto de autonomía financiera del Municipio.

.....
(246) Osorio Corres, F.J , Op. Cit. p.195.

4.- INTERVENCION DEL CABILDO MUNICIPAL DE LA CUENTA PUBLICA Y MATERIA HACENDARIA.

El Cabildo como órgano colegiado, tiene facultades, tanto en la aprobación de la ley de ingresos como la de egresos del Municipio, en la cuestión de la hacienda pública también tiene cierta intervención, en congreso del Estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en su artículo 40, sobre las atribuciones de los Ayuntamientos, señala: "V.- Presentar al congreso del Estado, el día 31 de Octubre el presupuesto de ingresos que deberá regir el año siguiente.

" VI.- Aprobar el presupuesto de Egresos del año siguiente a su fecha, y que deberá enviar al ejecutivo del Estado a más tardar el 31 de Octubre de cada año para que ordene su publicación en el Período Oficial del Estado,

"IX.- Revisar y aprobar la glosa provisional del ejercicio del presupuesto de egresos inmediata superior, que presente el presidente municipal, para la supervisión a la contaduría general el congreso del Estado"; (247)

El proyecto de ingresos, que al analizarse por el cabildo y ser remitida al ejecutivo y aprobada por el Congreso se convierte en Ley e ingresos del Municipio.

" ... La Legislación prevé que el tesorero municipal elaboré el anteproyecto de ingresos para el año siguiente, este se presenta al Ayuntamiento para lo que discuta en señal de cabildo y lo convertirá en el proyecto que se remitirá al Gobernador del Estado, quien reunirá en un solo documento las propuestas recibidas a efecto de integrar una sola iniciativa que, discutida y aprobado por la legislatura de la cantidad, será la Ley de ingresos en los Municipios." (248)

De la Garza menciona 'El poder tributario se mantiene en un órgano estatal, extraño, al Municipio como lo es el congreso del Estado y no se la atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor de los Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).'" (249)

Las atribuciones en materia hacendaría que tienen los Ayuntamientos, son administrar libremente su hacienda e integrarla con los rendimientos de los bienes que sean de su propiedad, contribuciones u otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, así también las participaciones Federales que serán cubiertos por la Federación de Municipios

.....
(247) Ley orgánica Municipal del Estado de Puebla.

(248) Cruz de la Robles, J.A., Op. Cit. p. 120.

(249) Garza de la, S.F., Op. Cit. p. 35.

Con arreglo a los montos y plazos que determinen las legislaturas de los Estados.

En el ámbito de colaboración administrativa, a los Municipios se le da facultad para actuar como autoridades federales en la recaudación y cobranza de multas administrativas que impongan las autoridades Federales no fiscales, así como por la administración de derechos por otorgar concesiones y por el uso o goce de inmuebles de la zona Federal marítima y terrestre.

El convenio de colaboración administrativa fiscal del Estado de Morelos en su cláusula quinta señala: "La secretaria, conviene en materia de las multas a que se refiere la fracción III de este convenio, que el estado podrá delegar a las autoridades municipales las siguientes actividades:

I.- Notificar, cuando así proceda las multas a que se refiere esta cláusula, de terminar sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otras, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución tratándose de infractores domiciliados en el Municipio." (250)

Este convenio establece el compromiso por parte del Estado y sus Municipios, con la Federación, de administrar las multas que impongan las autoridades administrativas Federales no fiscales a los infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Municipio. Esta administración la realizan las tesorerías de los Municipios, las cuales tienen la función de recaudar, cobrar, devolver cantidades pagadas indebidamente, conceder prórrogas y autorizar el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios.

Los Municipios rendirán al Estado Cuenta de lo recaudaría por el concepto anterior, dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que se efectuó la recaudancia, el Estado a su vez, rendirá cuenta a la Federación, enterando la parte que le corresponda.

CAPITULO IV.

Los Egresos Públicos del Municipio.

A) El Egreso Municipal.

- 1.-- Principios del Presupuesto.
- 2.-- Presupuesto de Egresos Municipales.
- 3.-- Presupuesto por Objeto de Gastos.
- 4.-- Presupuesto Institucional de Administración.
- 5.-- Presupuesto por Programas.
- 6.-- Política Fiscal Federal y el Desarrollo Municipal.

B) Principales servicios Públicos Municipales.

- 1.-- Forma directa de prestación de servicios públicos.
- 2.-- Colaboración de prestación de servicios públicos Municipales.
 - a) Entidad Federativa.
 - b) Federación.
 - c) Concesiones.

C) Cobro de Impuestos que realiza la Federación a los Municipios.

- 1.-- Impuestos previstos en el código Fiscal y Leyes relativas.
- 2.-- Pago de Impuestos - Quienes están obligados -
- 3.-- Proyecto de exención de pago de Impuestos a la Federación por la prestación de servicios públicos municipales a los particulares.

D) Cobro de Impuestos que realizan los Gobiernos Estatales al Municipio.

- 1.-- Impuestos previstos por las Leyes locales.
- 2.-- Impuestos y Derechos que competen únicamente al Gobierno Estatal.

LOS EGRESOS PUBLICOS DEL MUNICIPIO.

A) El Egreso Municipal

1.-- Principios del presupuesto.

Los principios de carácter sustancial del presupuesto se consideran los siguientes: "El principio del equilibrio presupuestario, al decir de Giuliani Fonrouge, -- constituía un axioma en las finanzas tradicionales aún cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero--de cifras o contable--ha sido reemplazado por un equilibrio económico manifestándose de tal modo una evolución de lo estático a lo dinámico".

"El principio de anualidad..., en el Derecho Mexicano el principio de anualidad resulta de que el artículo 74, Fracción IV de la Constitución General de la República dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación".

"Además, el artículo 15 de la LPCGP(Ley de Presupuesto Contabilidad Y Gasto Público) afirma que "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto señalen". (251).

Por lo que respecta al principio del equilibrio presupuestario, la Constitución Federal no lo comprenden, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (LPCGP.) lo señala indirectamente en su artículo 22, al señalar que la proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, se agregará a esta la iniciativa de ingreso, si altera con ello el equilibrio del presupuesto.

Si no se aprueba el presupuesto, la Constitución Federal en su artículo 126 señala que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la Ley posterior ". (252).

Los principios de carácter formal de presupuesto de egresos son los siguientes:

-- Principio de unidad, "En la palabra de Fraga el Principio de Unidad del presupuesto consiste en que hay un sólo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas..., El Principio tiene su base en los artículos 73, Fracción VII y 74 Fracción IV, de la Constitución Federal que habla de una aprobación del presupuesto..." (253).

.....
(251) De la Garza, S.F., OP. Cit. Págs. 122 y 123.

(252) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(253) De la Garza, S. F., OP. Cit. Págs. 128 y 129.

-- Principio de Universidad, hace referencia a que todos los gastos públicos, requieren estar autorizados por el presupuesto. El artículo 176 lo señala, al no pagar aquello que nos este en presupuesto determinado por Ley posterior.

-- Principio de no Afectación de Recursos, el objeto es que algunos recursos no se apliquen para atender gastos determinados, esto es que no se afecten, su ingreso es a rentas generales, todos los ingresos entran a un fondo común que se utilizarán por financiar sus gastos. Este principio lo prevé el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación, al señalar que:
"...Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico". (254).

-- Principio de Especialidad o de Separación de Gastos, las partidas presupuestales no se deben autorizar en forma global, se debe detallar en cada caso el monto de crédito que se autoriza. Su Fundamento Constitucional lo prevé el artículo 74 Fracción IV de la Constitución Federal, que al examinar la cuenta pública debe verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del presupuesto y las cantidades gastadas.

Algunos autores señalan un principio que no prevé la Legislación Mexicana, respecto al de la publicidad, es decir, que se haga del conocimiento de la población en forma amplia, en sus cifras y fundamentos, de hecho este principio no es relevante, ya que en México la publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación y algunos medios informativos, que tienen acceso a este medio lo difunden a la población.

El control de presupuesto, en lo externo este lo realizan la Contraloría General de la Federación, administrativamente está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el control legislativo lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, que revisa la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, al frente de este órgano está un contador mayor que nombra la Cámara de Diputados. El Control Legislativo es similar pero aplicado a las Entidades Federativas.

2.-- PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES.

El artículo 115 Fracción IV de la Constitución Federal, dispone en su último párrafo la fundamentación legal del presupuesto de egresos del Municipio: "Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". (255).

El Presupuesto es el acto administrativo que faculta al Municipio para realizar gastos en un ejercicio fiscal para satisfacer sus necesidades y cumplir con sus obligaciones.

"El Presupuesto de Egresos Municipales se puede definir como el acto formal y materialmente administrativo por virtud del cual el Ayuntamiento realiza la estimación de los conceptos de gasto en que incurrirá el Municipio en el periodo de un año, a efecto de satisfacer las erogaciones necesarias y posibles en la operación de los programas públicos en beneficio de la comunidad, así como las requeridas para el sostenimiento operativo del órgano de Gobierno, sus dependencias y organismos descentralizados". (256).

El Artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla señala en las facultades de los Ayuntamientos: "IX. Revisar y aprobar la glosa provisional al ejercicio del presupuesto de egresos inmediata anterior, que presente el Presidente Municipal, para su remisión a la Contaduría General de Glosa del Congreso del Estado;

"XXXVI.-- Crear en los Municipios que de acuerdo a sus necesidades administrativas y en base a sus presupuestos de egresos lo requieran una contraloría del Municipio con las atribuciones señaladas por el capítulo VIII de esta Ley y las que le confiera su reglamento". (257)

En la mayoría de las Legislaciones Municipales, el Tesorero es el que elabora el presupuesto de egresos, bajo la orientación del Presidente Municipal, para someterlo al Cabildo Municipal para su aprobación.

"..., El artículo 136 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, señala que todos los pagos que se efectúen a cargo de las finanzas Municipales deberán estar autorizadas en el presupuesto de egresos y afectar la partida correspondiente.

Por consiguiente, es facultad del tesorero Municipal elaborar el presupuesto de egresos, bajo la orientación del Presidente Municipal, tomando en cuenta los dos siguientes criterios: El monto disponible de los ingresos del Ayuntamiento y lo dispuesto en la Ley Orgánica del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

-
(254) Código Fiscal de la Federación.
(255) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(256) Cruz Robles de la, J.A., OP. Cit. Págs. 169 y 170.
(257) Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

FALTA PAGINA

152..a la 153

En México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

- 10 00 Servicios Personales.
- 20 00 Compra de Bienes para Administración.
- 30 00 Servicios Generales.
- 40 00 Transferencias.
- 50 00 Adquisición de bienes para Fomento y Conservación.
- 60 00 Obras Públicas y Construcciones.
- 70 00 Inversiones Financieras.
- 80 00 Erogaciones Especiales.
- 90 00 Cancelaciones de Pasivo". (263).

El presupuesto por objeto del gasto, presenta el conjunto de gastos que va a realizar el gobierno del Municipio durante un año, clasificándolos de acuerdo a los tipos o categorías de bienes o servicios que va a adquirir, así como a la finalidad que tendrán dichas erogaciones, teniendo en su estructura los elementos de grupo, subgrupo, partida, concepto, importe mensual y total anual.

Como grupo se presentan los gastos ordinarios y extraordinarios que el Ayuntamiento realiza en ejercicio Fiscal.

"Los Grupos que normalmente integran el presupuesto son:

- a) Gastos corrientes de administración.- Son los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración Municipal; esto es, el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento y conservación...
- b) inversiones.-- Es el conjunto de gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración Municipal;
- c) cancelación de pasivo.-- Son las asignaciones que el Ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos...", "(264).

.....
(262) Cruz de la Robles, J.A., OP. Cit. Págs. 171 y 172.
(263) Garza de la , S.F., OP. Cit. Págs. 138 y 139.
(264) Cruz de la Robles , J.A., OP. Cit. Págs. 172 y 173.

Los grupos están integrados por subgrupos, que conforman el gasto corriente de administración, conformándose por:

-- Servicio Personales.-- Son los gastos que se realizan al pagar a Funcionarios y personal de la Administración Municipal que laboran en funciones normales.

-- Servicios Asistenciales.-- Son los gastos que realiza el ayuntamiento en apoyo de Instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la población, así como el apoyo que se brinda a las Autoridades Cívicas, Culturales, Deportivas y Productivas del Municipio.

-- Gastos Generales.-- Son gastos destinados a cubrir el costo de las actividades que realiza el Municipio para conservar y mantener su Patrimonio y otorgar los servicios públicos.

-- Materiales de Consumo.-- Es la asignación presupuestal que cubre los gastos de artículos y materiales de uso corriente en la administración Municipal.

-- Gastos Extraordinarios.-- Son erogaciones que realiza imprevistamente el Ayuntamiento, con la finalidad de reportar un beneficio a la actividad Municipal.

Los subgrupos mencionados conforman un grupo de inversiones que son:

1) Activo Fijo, que comprende el gasto que se asigna a la compra de bienes que se requieran para el desarrollo de las actividades del Ayuntamiento.

2) Obras de Utilidad Pública por Contrato, son los gastos que se realizan como pago a un contratista para que realice una obra Municipal.

3) Obras de Utilidad Pública por Administración, son erogaciones empleadas en obra de beneficio colectivo, ejecutadas por el propio Ayuntamiento.

"El subgrupo que integra al grupo de cancelación de pasivo es el denominado deuda pública, que representa los pagos para cubrir los compromisos de los créditos obtenidos por el Ayuntamiento". (265).

"Cancelaciones de Pasivo. Incluye la amortización de la deuda Pública". (266).

Cada subgrupo comprende partidas y conceptos, la primera son el número que ordena los conceptos que componen cada subgrupo o sea los conceptos, estos son la descripción o nombre específico del gasto.

Por ejemplo un subgrupo y conceptos que integran el presupuesto por objeto de gasto es:

Subgrupo de Deuda Pública, conceptos: Indemnización, pago de retiros de personal, proveedores, pagos por concepto de compras de crédito, acreedores diversos, pagos de adeudos contraídos con Instituciones de Crédito, documentos, pagos que cubren adeudos dos con títulos de crédito durante el ejercicio Fiscal del presupuesto.

.....
(265) Cruz Robles de la, J.A., OP. Cit. Pág. 173.
(266) Garza de la, S.F., OP. Cit. Pág. 140.

GASTO PUBLICO TOTAL 1988-1992 (MILLONES DE PESOS)

| CONCEPTO PORCENTAJE RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO. | MONTO 1988 | MONTO 1991 | TOTAL 1992 | PORCENTAJE DEL TOTAL DEL GASTO | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---------------|
| GASTO PUBLICO TOTAL | 1,276,393 | 619,036 | 1,895,429 | 100.00 | |
| RAMO I .- PODER LEGIS- LATIVO. | 12,092 | 6,842 | 18,934 | 1.00 | |
| RAMO II .- PODER EJECUTIVO | 1,248,697 | 602,821 | 1,851,518 | 97.68 | 100.00 |
| 1.-GASTO CORRI- ENTE. | 431,071 | 224,658 | 655,729 | 34.60 | 35.42 |
| 2.-GASTO DIREC- TO DE CAPITAL. | 444,030 | 160,034 | 604,064 | 31.86 | 32.62 |
| 3.-PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS. | 149,660 | 104,406 | 254,066 | 13.40 | 13.72 |
| 4.-TRANSFERENCIAS | 220,600 | 113,723 | 334,323 | 17.64 | 18.06 |
| 5.-CANCELACION DE PASIVO | 3,336 | -0- | 3,336 | 0.18 | 0.18 |
| RAMO III.- PODER JUDICIAL | 15,604 | 9,373 | 24,977 | 1.32 | |

**FUENTE: SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y FINANZAS DEL GOBIERNO DEL
ESTADO DE MORELOS.**

(1) QUINTO INFORME DE GOBIERNO 1993, ANEXOS, ESTADO DE MORELOS.P.60

4.- PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE ADMINISTRACION.

La elaboración de este sistema de presupuesto municipal agrupa gastos considerando a las unidades administrativas y sus actividades principales que realizan.

En el caso de la Federación tenemos que: "El sector público comprende dos partes: El centralizado y el descentralizado o paraestatal. En México se incluyó únicamente en el presupuesto el gasto del Sector Centralizado hasta 1965, año en que se inicio la inclusión también del sector paraestatal.

El Sector Central o Gobierno, comprende los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Hasta la fecha se han incluido del sector paraestatal únicamente las más importantes, en número de 27.

La clasificación Institucional o Administrativa del presupuesto Federal Mexicano para 1986 es como sigue:

"Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986..., Artículo 1º.-- El ejercicio y control del gasto público federal y de las erogaciones del presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1986, se sujetarán a las disposiciones siguientes de este Decreto y a las aplicables a la materia.

Artículo 2º.-- Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para la Presidencia de la República, las Dependencias del Ejecutivo Federal y los Ramos de Aportaciones a Seguridad Social, Erogaciones no Sectorizables y Reconstrucción para el año de 1986, importarán la cantidad de \$ 7,922,708,900.000... y se distribuirán de la siguiente manera:

RAMO

MILES DE PESOS.

| | | |
|-------|----------------------------------|--------------------|
| 00002 | Presidencia de la República..... | \$ 14,600,500,000 |
| 00004 | Gobernación..... | \$ 44,510,000,000" |
| | (267). | |

.....
(267) ídem, Pág. 136.

Este sistema en el ámbito Municipal consiste en señalar primero el nombre de la Unidad Administrativa, por mencionar Dirección de Gobernación Municipal, a continuación se señala el número de partida y el ramo, que se integra por los conceptos que se administrarán y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la Administración del Municipio, finalmente se indican los importes por cada ramo que recibirá mensualmente, conteniendo el importe total por año y el gran total.

5.-- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El presupuesto de egresos es un elemento importante en el ejercicio de la planeación del desarrollo a nivel Municipal, por lo cual los Municipios con características urbanas o metropolitanas, requieren planear sus acciones de acuerdo con sus recursos financieros, esta situación no se ve en los Municipios rurales.

"Esta clasificación permite crear orgánicamente las 'Unidades presupuestarias' a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público.

Además de traducir los objetivos que el Gobierno persigue, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas en los costos correspondientes.

Es útil destacar, asimismo, su importancia como pauta para fijar la estructura de los planes de corto y mediano plazo del Sector Público. En consecuencia la clasificación por programas sirve no sólo para fijar el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo establecidas en el sector público. En seguida, permite identificar dentro de cada programa las operaciones concretas a realizar, las que se especifican como un conjunto de actividades y/o proyectos a realizar. De este modo se puede producir una sincronización entre las metas de mediano plazo con las metas anuales. Y entre éstas y las operaciones concretas a efectuar para cumplir lo programado ". (268).

.....
(268) Ídem, Págs. 144 y 145.

Por otra parte, los gobiernos municipales que efectúan sus acciones conforme a un programa de desarrollo integral y a la vez cuentan con un sistema de planeación Municipal, ejerce su gasto público acorde a un presupuesto por programas. Esto es, que el tipo de presupuesto está considerado como instrumento de un proceso de planeación y programación, que implica contar con la definición previa de los objetivos, metas y prioridades de las acciones que realizará el Municipio.

"En cada Municipio se deben elaborar los planes y programas atendiendo las dimensiones territoriales, necesidades y número de población, desarrollo económico y cultural, patrimonio y recursos susceptibles de disponer; es indispensable que el Ayuntamiento tome en cuenta la opinión de las organizaciones vecinales, grupos económicos y por supuesto las surgidas de los propios órganos de la Administración". (269).

El presupuesto por programas consta de elementos básicos con los que se registran funciones y trabajos que realizará el Ayuntamiento y sus dependencias, los elementos son: programas, subprogramas y actividad.

La función, son los fines que enmarcan las Leyes respectivas con carácter de atribuciones, a través de las cuales el Municipio presta los servicios correspondientes.

Subfunción, al igual que la anterior, son objetivos que se institucionalizan, coadyuvando a lograr los fines anteriores, dándole un carácter de subordinación a las funciones, a la vez que los hace más específicos, siendo menos generales que las funciones, pero intervienen correctamente en las acciones del Gobierno Municipal.

Programas.-- Es un conjunto de acciones a través de las cuales los Municipios pretenden alcanzar objetivos y metas predeterminadas en un plan, como son los programas de administración municipal, obras públicas, etc.

Algunos programas a nivel Municipal que por amplitud requieren de varias etapas, dividiéndose en subprogramas, siendo estos unas metas que se van agrupando en el tiempo una vez que se alcanzan todas forman al programa en cuestión, como ejemplo se puede mencionar: "El programa de administración de la Función Pública Municipal es susceptible de fraccionarse en los subprogramas de administración de personal, de suministro de material y equipo y de atención a la comunidad, entre otros. El programa de Administración hacendaria puede dividirse..., en los subprogramas de actualización del padrón fiscal, de procedimientos ejecutivos, de inspección y otras. El programa de asentamientos y obras públicas puede desarrollarse a través de los subprogramas de regularización de la tenencia de la tierra urbana, equipamiento urbano básico y reservas ecológicas". (270).

.....
(269) De la Cruz Robles, J.A., OP. Cit. Pág. 175.
(270) Idem. Pág. 176.

Actividad, son las acciones concretas que desarrollan los Municipios, muy relacionadas por ser de la misma naturaleza o pretender un fin común, su característica es que pueden ser cuantificables en unidades de medida concreta.

6.-- POLITICA FISCAL FEDERAL Y EL DESARROLLO MUNICIPAL.

Desde los debates de la Constitución de 1917, respecto al artículo 115, se ha pretendido que el Municipio debe tener autonomía en su Hacienda Pública, ya que de ella se deriva la autonomía Política, así como el desarrollo social, económico y cultural. En el artículo 115 Fracción II de la Constitución Federal se indicó que el Municipio administraría libremente su Hacienda, integrándose con las contribuciones que fijarán las Legislaturas locales.

Esto provocó que en la realidad se creara un centralismo, ya que en lo financiero el Gobierno Federal y de los Estados se reservaron las fuentes de ingreso que generan más recursos, como es el impuesto predial, bajo la excusa de la falta de capacidad económica y técnica para administrar este impuesto, y que ahora comienza a regresar a los Municipios que se han modernizado y tecnificado para poder administrar ese importante recurso, no siendo el caso de la mayoría de los Municipios.

En la actualidad la Constitución Federal que regula la Política Fiscal Mexicana, especifica los ámbitos de competencia en que interviene cada nivel de gobierno, siendo que para el Municipio se señalan los ingresos mínimos, así como la restricción que se puede percibir para administrar libremente su hacienda y la libertad para que formule su presupuesto de ingresos y egresos, tomando en cuenta las necesidades para su administración y prestación de servicios públicos.

Aún y cuando el artículo 115 de la Constitución Federal garantiza los medios por los cuales los Ayuntamientos están en la posibilidad de proporcionar servicios públicos indispensables, así como para propiciar su desarrollo económico y cultural de la comunidad, no se ha podido realizar, por la falta de una verdadera programación que fije metas y objetivos que permitan una real aplicación de sus recursos. Se requiere una reforma fiscal municipal, eliminando las diferencias que existen entre la Federación y Municipios, ya que existen municipios que tienen haciendas que le permiten administrar eficientemente por que se han tecnificado y profesionalizado al personal lo que le permite ampliar sus recursos a partir de una mejor administración, por lo que está a su alcance cobrar todos los impuestos que le son permitidos; a la vez que existen municipios pobres que carecen de los ingresos suficientes, que le permitan ser eficientes, ello por una afectación que se les hace con la Ley de Coordinación, ya que algunos derechos o impuestos que le permitirían recursos le son negados, además de la intervención estatal, lo que los mantiene en el atraso y los vuelve dependientes de los Gobiernos Federal y Estatal.

En materia de ingresos, se tiene que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, prevé que la Federación como los Estados puedan compartir funciones administrativas en la recaudación de algunos gravámenes; también prevé que las entidades y los municipios tengan derecho a recibir participaciones bajo determinadas condiciones y por otra parte reserva exclusivamente a la Federación la facultad de normar en materia tributaria.

Por lo que respecta al gasto público, se han instrumentado los convenios únicos de desarrollo, que al firmarse por los Estados y Federación, programan inversiones para interés estatal y posteriormente el Estado ejerce los recursos que le fueron aportados conjuntamente a la Federación.

**Cuadro 5 DIMENSIONAMIENTO DE LOS RECURSOS CANALIZADOS AL RAMO XXVI:
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL * , 1989 - 1992.
(PORCENTAJE)**

| CONCEPTO | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| I. Gasto total en Solidaridad y Desarrollo Regional como proporción en: Gasto programable del sector público presupuestario | 1.86 | 2.80 | 3.48 | 3.92 |
| Gasto de Desarrollo Social | 5.23 | 7.38 | 7.97 | 7.94 |
| Producto Interno Bruto | 0.326 | 0.483 | 0.608 | 0.687 |
| II. Inversión del gobierno federal en Solidaridad y Desarrollo Regional como proporción en : | | | | |
| Total inversión pública federal | 4.86 | 7.84 | 10.26 | 12.13 |
| Total inversión gobierno federal | 29.19 | 43.31 | 42.01 | 48.85 |
| Inversión Pública federal en Desarrollo Social | 17.28 | 23.93 | 29.58 | 29.77 |
| Inversión gobierno federal en Desarrollo Social | 75.44 | 76.56 | 82.68 | 80.33 |

FUENTE: Elaborado con datos del anexo del Quinto Informe de Gobierno 1993, pp. 274, 278, 287, 289, 290, y 749. La información de 1992 se obtuvo además de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1992, pp. 54 y 180.

* Se refiere a los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. No incluye recursos de apoyos financieros a estados y municipios, ni Departamento del Distrito Federal; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.

(4) Ortega Lomelín, Roberto, "Federalismo y Municipio", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994, Apéndices, cuadro 5.

Por lo que hace a la deuda pública, en la actualidad no se ha coordinado esta materia, la Constitución Federal, establece la facultad exclusiva reservada a la Federación, la de contratar con el exterior, por lo que hace a los Estados y Municipios, deben registrar su deuda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y regirse por la legislación local respectiva.

Los tributos que establece el artículo 115 de la Constitución Federal y en las Constituciones locales para convertirlos en algunos casos en la fuente mayoritaria de ingresos y dejar la dependencia de las participaciones por impuestos y derechos federales, para ello se deben actualizar el padrón de contribuyentes y realizar campañas para concientizar al ciudadano de cumplir con sus obligaciones fiscales a los municipios, apoyándose en los organismos sociales, organizaciones vecinales y principalmente en las Cámaras de Industria y Comercio.

Así también los convenios de coordinación celebrados por el Estado y la Federación deben ser revisados periódicamente en su contenido para evaluar los beneficios y escuchar sugerencias de los Ayuntamientos sobre sus actividades y determinar las funciones tributarias que deben permanecer a cargo del Ayuntamiento, incrementar las que tienen o regresarle algunas, ya que en la actualidad estos convenios se realizan sin tomar en cuenta al Municipio, quien directamente se ve afectado o beneficiado según el caso, con ello se pretende dar al Municipio bases para lograr una verdadera autonomía financiera que le permita el desarrollo político, económico y cultural que se le ha negado a la mayoría de los Municipios del País.

B) Principales Servicios Públicos Municipales.

1.-- Forma Directa de Prestación de Servicios Públicos.

En la vida de los Municipios existe la Prestación de los Servicios Públicos, están a cargo los Municipios por disposición de la Constitución Federal, en su artículo 115, Fracción III, señala que: "Los Municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad Pública y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los Servicios Públicos que les corresponda". (271).

Los Ayuntamientos tienen facultades legislativas para reglamentar la prestación de Servicios Públicos, además de que la Legislación local determina también los Servicios Públicos que estarán a cargo del Ayuntamiento.

La Constitución Política del Estado de Guerrero señala en su artículo 93, Fracción III, respecto a las facultades de los Municipios: "Según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios Municipios así como su capacidad administrativa y financiera prestar, con el concurso del Ejecutivo del Estado, cuando así fuera necesario y lo determinen las Leyes, los Servicios Públicos que tienen a su cargo". (272).

Por lo que se refiere a los Servicios de agua potable y alcantarillado, los Municipios tienen como atribuciones; controlar la calidad del agua, su distribución y fijar las cuotas por consumo. Se puede coordinar con el Gobierno Estatal u otras Instancias para instalar y controlar fuentes de abastecimiento.

Se podrá coordinar con las autoridades que corresponda para planear y ejecutar la construcción de drenaje y alcantarillado, que conducirán las aguas residuales o pluviales a las plantas de tratamiento o canal de desagüe.

-- Alumbrado Público, tiene como atribución la vigilancia, conservación y uso adecuado de este servicio, así como cobrar y administrar los derechos que genere.

-- Servicio de Limpia, el Municipio organizará sus recursos humanos y materiales para mantenerlo limpio; en algunos casos debe planear la reutilización de desechos y comercializar la basura, también debe reglamentar sobre el Funcionamiento del Servicio de Limpia.

-- Mercados y Centros de Abasto, sus atribuciones son: Construir y mantener en buen estado y condiciones salubres, la instalación de mercados y centrales de abasto, dotando de los elementos que se requieran para construir, ampliar y mejorarlos, cuidando de que su infraestructura sea la óptima para la conservación de los centros de abasto y mercados. Además cobrará los derechos por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales.

-- En materia de rastros las atribuciones son: Atender la construcción y conservación de rastros, determinando su ubicación, así como atender las condiciones salubres e higiene de la instalación, supervisión del ganado que deba sacrificarse, así como señalar el lugar adecuado para matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos, cobrar derechos de corral, matanza y almacenaje de carne.

.....
(271) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(272) Gámiz Parral, M.N, OP. Cit. Pág. 589.

-- Panteones, el Ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes para disponerlos a ese fin, otorgará permisos para inhumación, exhumación y cremación.

-- Calles, Parques y Jardines, los planea, construye y conserva, las áreas verdes las distribuye, ubica y amplia, al respecto se menciona: "...Lo relativo a los Servicios Públicos de abasto, panteones, alumbrado y parques y jardines, observándose curiosamente el fenómeno de que en casi el 100% de los Municipios los jardines públicos se han pavimentado con diversos materiales de recubrimiento, dejando muy escasas zonas de áreas verdes, lo que provoca un gravísimo deterioro ecológico..."(273).

-- Seguridad Pública y Tránsito; debe proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y particulares, asegurar el respeto a los ciudadanos de sus garantías individuales y a los intereses de la sociedad, auxiliar a la población en casos de desastre, cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito; debe planear, organizar y ejercer el mando sobre las fuerzas públicas del Municipio a excepción de la Fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, y los que señale la Legislación Local, al respecto la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 71 Fracción X, sobre las facultades y obligaciones del Gobernador, menciona:

"Mandar fuerzas de seguridad pública del Estado y todas las que se encuentren en el Municipio donde resida, de acuerdo con el artículo 115, Fracción III, Párrafo II, de la Constitución Federal de la República". (274).

Por lo que hace a la Fracción III inciso i), del artículo 115 citado, respecto a los Servicios Públicos que le otorguen las Legislaturas Estatales a los Municipios, destaca que las atribuciones que otorga la Constitución Federal no es limitativa, es enunciativa y que las Legislatura de los Estados considerando las características y posibilidades, pueden otorgar más servicios públicos para que los Municipios los puedan prestar a sus poblaciones.

En el Estado de Hidalgo se establecen algunos Servicios Públicos Municipales adicionales, la conservación de obras de interés social, transportes, gobernación, sanidad, espectáculos y hospedaje. Dando la facultad al Presidente Municipal de crear las Dependencias que se encarguen de los Servicios Públicos.

En algunas Legislaciones Municipales se faculta al Ayuntamiento para que determine que servicios públicos deben ser considerados como tales en sus Municipios.

.....
(273)Acosta Romero, M., "Teoría General del Derecho Administrativo", Op. Cit. Pág. 601.

(274) Gámiz Parral, M.N. , Op. Cit., p. 516

2.-- COLABORACION DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

A) ENTIDAD FEDERATIVA.

La Constitución Política Federal, en su artículo 115 Fracción III inciso i) último párrafo, menciona que los Ayuntamientos se podrán coordinar con otros Municipios del mismo Estado, para la más eficaz prestación de los Servicios Públicos a su cargo.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla menciona sobre los Servicios Públicos, en sus artículos:

" Artículo 85.-- Servicio Público Municipal es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público y destinado a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la Administración Municipal".

"Artículo 87.-- Los Servicios Públicos Municipales se rigen, entre otras disposiciones por las siguientes...IV.-- Podrán prestarse a través de contratos y organismos descentralizados".

"Artículo 89.-- Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los Servicios Públicos".

"Artículo 90.-- Los convenios a que se refiere el artículo anterior, pueden celebrarse entre:

- I.-- Dos ó más Municipios de la misma zona económica;
- II.-- Dos ó más Municipios de diversas zonas económicas;
- III.-- Todos los Municipios de una zona económica;
- IV.-- Todos los Municipios de una zona económica con todos los de otra zona". (275)

En las Leyes Orgánicas de los Municipios, regulan los Servicios Públicos así como su prestación, algunos ordenamientos lo mencionan en forma general y otros casuísticamente, pero en la mayoría de las Legislaciones se prevé la modalidad de prestarlos directamente o bien coordinadamente.

A) Entidad Federativa.

" Los Estados de Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes y Baja California, entre otros Estados, establecen, también las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales.

Como todos los servicios públicos que presta el gobierno, ya sea de carácter Federal o Estatal, los Municipales, también son susceptibles de concesión..." (276)

.....
(275) Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

(276) Robles Martínez, R., Op. Cit., p. 233

B) FEDERACION.

La coordinación con la Federación para prestar servicios públicos se presenta el apoyo económico para realizar programas que tienden a prestar servicios a la población, un apoyo sería lo que se realiza con el Programa Nacional de Solidaridad, por este programa se realiza apoyo para construir drenajes, alcantarillados, pavimentación de calles, banquetas, alumbrado público y otros servicios, la aportación que se realiza es conjuntamente con el Gobierno Federal, Estatal y municipal.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos en el artículo 53, Fracción XVII, de las Facultades de los Ayuntamientos: "Autorizar la ejecución de obras públicas municipales en coordinación con la Federación, el Estado u otros Municipios de la Entidad." (277) Y el 114 Fracción II del citado ordenamiento.

Cierto es que no son programas económicos permanentes, pero representan un apoyo para la Hacienda Municipal de los Municipios que por su capacidad económica no les permite realizar algunos servicios públicos en beneficio de sus ciudadanos.

En el Estado de Morelos la Ley Orgánica de los Municipios, dentro de las Facultades de los Ayuntamientos, su artículo 53, Fracción XVIII, señala: "Celebrar convenios con el Gobierno del Estado, con otros Ayuntamientos y con particulares, a efecto de administrar y prestar servicios públicos Municipales, previa aprobación del Congreso del Estado". (278).

Las Entidades Federativas también pueden coordinarse con los Municipios para la prestación eficiente de los servicios públicos, a pesar de que no son mayoría los Municipios que cuentan con todos los Servicios Municipales, como son agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y mercados, además de otros que se puede señalar como secundarios, esto debido a la falta de recursos económicos propios, a pesar de que se reciba el apoyo del Gobierno Estatal, se deberá recuperar la inversión y como es poco redituable invertir en Municipios pequeños, que tienen una población económicamente insuficiente, no se les destina gran apoyo para que cuenten con servicios públicos indispensables y eficientes.

C) CONCESIONES.

Algunos Servicios Públicos son concesionados a particulares, por requerir de inversiones cuantiosas o porque los Municipios no tienen la capacidad Administrativa para llevar a cabo su prestación.

.....
(277) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
(278) Idem.

"Como lo establece la Constitución Federal, los Ayuntamientos serán los responsables de prestar los Servicios Públicos Municipales; el Estado de Sinaloa dispone que los servicios públicos podrán prestarse: ...V. Previa Concesión que se le otorga a particulares.

...El Estado de Veracruz, así como de Oaxaca, establece que la Legislatura o la Diputación permanente debe autorizar a los Ayuntamientos para que concesionen la prestación total o parcial de los servicios públicos.

En términos generales, para que se pueda otorgar una concesión, debe de existir la determinación del Ayuntamiento de imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio o la conveniencia de concesionarlo, o la imposibilidad de que el Estado lo atienda". (279).

Para otorgar un servicio público en concesión se requiere de un procedimiento, que se encuentra por lo general en la Ley Orgánica de los Municipios, así también se determinan las reglas en que deben otorgarse y quienes pueden ser concesionarios; Los Ayuntamientos requieren de la autorización del Congreso del Estado para otorgar una concesión de servicio público en el caso de que exceda el término de concesión la gestión del Ayuntamiento concede y cuando se afecten bienes inmuebles municipales.

El artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, dispone que: "En ningún caso se otorgarán concesiones para la explotación de servicios públicos Municipales a:

- I. Miembros del Ayuntamiento,
- II. Servidores Públicos;
- III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea directa sin limitación de grados, los colaterales hasta segundo grado y los parientes por afinidad, y
- IV. Empresas en las que sean representantes, socios, o tengan intereses económicos, las personas a que se refieren las fracciones anteriores". (280).

Esta misma disposición se encuentra en las Legislaciones de Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Oaxaca, Nuevo León y San Luis Potosí.

La Ley Orgánica de Jalisco señala que el servicio público que no se podrá concesionar es el de seguridad pública, por lo contrario el Estado de Morelos prevé que se puede concesionar este servicio público de manera específica, otorgando el servicio a comercio, industrias y unidades habitacionales, pero estando bajo la jurisdicción y vigilancia del Presidente Municipal, que fijará las condiciones que se requieran para celebrar estos convenios.

.....
(279) Robles Martínez, R., OP. Cit. Págs. 233 y 234.
(280) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

C) COBRO DE IMPUESTOS QUE REALIZA LA FEDERACION A LOS MUNICIPIOS.

1.-- IMPUESTOS PREVISTOS EN EL CODIGO FISCAL Y LEYES RELATIVAS.

En nuestro país se mantiene como materia impositiva correspondiente a la Federación, "todas las actividades que señala el artículo 27 Constitucional, o sea, minería, petróleo, aguas, bosques, electricidad. También se considera materia Federal, los Impuestos previstos en la Fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que son:

- I. Sobre el Comercio exterior;
- II. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- III. Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- IV. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- V. Especiales sobre:
 - a) Energía Eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza y los Impuestos que prevé el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 1,2,3 y 4". (281).

El Impuesto al Valor Agregado.-- El artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala los sujetos del Impuesto "Están obligados al pago del Impuesto al Valor Agregado establecido en esta Ley, las personas Físicas y Morales que en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

I. Enajenen bienes...

"...El Impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 10%. El Impuesto al Valor Agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores". (282).

El traslado del Impuesto al valor agregado no se considera violatorio de los precios o tarifas oficiales.

Por lo que respecta a los Municipios, la Ley en su artículo 3 señala: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos descentralizados, las Instituciones y asociaciones de beneficencia privada, las sociedades cooperativas o cualquier otra persona, aunque conforme a otras Leyes o decretos no causen Impuestos Federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación a que se refiere el artículo 1º y, en su caso, pagar el Impuesto al Valor Agregado y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley". (283).

.....
(281) Acosta Romero, M., "Segundo curso de Derecho Administrativo", OP. Cit. Págs. 389 y 390.

(282) Ley del Impuesto al Valor Agregado, Diario Oficial de la Federación 29 Diciembre 1978.

(283) Ídem.

En la causación del Impuesto al Valor Agregado por las Entidades de Derecho Público, la Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios y las Instituciones Públicas de Seguridad Social, ya sea I.M.S.S., I.S.S.S.T.E. o Salubridad, tienen la obligación de pagar éste Impuesto únicamente por actos que realicen que no den lugar al pago de Derecho, estos que no podrán pagar derechos e I.V.A., sólo pagarán I.V.A. y Derechos por Servicio, uso, suministro o aprovechamiento de agua.

Para el efecto, el Código Fiscal define los Derechos como: "Las Contribuciones establecidas en Ley por 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... también son derechos las contribuciones a cargo de los Organismos Públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado". (284).

El artículo 31 Fracción IV de la Constitución Federal señala que: "Son obligaciones de los mexicanos: ...IV.-- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes". (285)

El artículo 115 de la Constitución Federal, en sus Fracciones e incisos no se prevé la obligación del Municipio de trasladar Impuestos a la Federación por disposición de ordenamientos secundarios, en este caso la Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), por ello considero que no se debe obligar a los Municipios a pagar un Impuesto, ni como sujeto pasivo, ni obligar a trasladar el Impuesto, ya que finalmente quien paga el Impuesto es el Municipio, no es adecuado que el Municipio destine sus ingresos a cubrir sus gastos públicos y al pago de Impuestos Federales, pagos que se destinan a la Federación para su gasto público, con ello se deja en desventaja a las Haciendas Municipales, por una disposición legal secundaria que le impone una obligación fiscal, que es contraria a las obligaciones del Municipio.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1975 es sustituida por la actual Ley del Impuesto al Valor Agregado, en ella se manejaban ciertas ventajas al Municipio en sus insumos primarios, que cambiaron con sus nuevos gravámenes.

En el caso de contratos de construcción de inmuebles con Entidades de Derecho Público, el artículo 17 de la Ley del I.V.A., menciona que tratándose de obras de construcción de inmuebles provenientes de convenio con Municipios, se tiene la obligación de pagar el Impuesto en el momento que se paguen las contraprestaciones correspondientes al avance de la obra y cuando se hagan los anticipos de la obra, aquí como ha quedado establecido paga el 10% de Impuesto el Municipio.

.....
(284) Código Fiscal de la Federación.

(285) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos mercantiles, Artículo 18 Fracción XVIII

"T.F.F. Contratos de obras públicas, Ingresos Provenientes. Están exentos del impuesto sobre ingresos mercantiles, conforme a la Fracción XVIII del artículo 18 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en vigor hasta el 1º de enero de 1967, establecía la exención a los ingresos percibidos por las constructoras de inmuebles para obras públicas derivadas de contratos celebrados con la Federación, Estados, Distrito y Territorios Federales, Municipios y Organismos Descentralizados; gozan de esta franquicia los contratantes que construyen plantas potabilizadoras que deben ser consideradas como unidades industriales que tienen por objeto purificar el agua, las cuales están construidas por filtros, cañerías, etc., ya que conforme a la Fracción VI del artículo 750 del Código Civil, dichas plantas deben considerarse como bienes inmuebles. Juicio de nulidad número 1367/68.- Resolución de 22 de junio de 1968, 7ª Sala.- Pelletier, S.A" (286).

Sobre las Construcciones para obras públicas estaba el municipio excepto de pago de impuesto, en 1984 la Ley del I.V.A causaba el 15% sobre el concepto mencionado.

Otro Impuesto Federal que impacta en la Hacienda de los municipios es el que contiene la Ley del Impuesto Especial sobre producción y servicios. (I.E.S.P.S.); el artículo primero menciona: "Están obligadas al pago del impuesto especial sobre la producción y servicios, las personas físicas y las morales que realicen los actos y actividades siguientes:

I.- La enajenación en territorio nacional o, en caso, la importación de los bienes señalados en esta Ley.

II.-Prestación de los servicios en esta Ley.

El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º del mismo.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos Descentralizados o cualquier otra persona, aunque conforme a otras Leyes o decretos no causen impuestos Federales o estén exentos de ellos, deberán aceptar la traslación del impuesto especial sobre producción y servicios y, en su caso pagarlo y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta Ley" (287)

Para esta Ley se entiende como traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe efectuar de un monto equivalente al impuesto establecido en la ley.

En este rubro podemos citar que el municipio cubre este impuesto al realizar pagos de gasolina para la prestación de Servicios públicos que requieren de la utilización de vehículos.

Por lo que se refiere a vehículos; los municipios por lo general realizan adquisiciones de vehículos para los servicios públicos como, patrullas para seguridad pública, camiones, para el servicio de recolección de basura, en este tipo de adquisiciones, se causa otro impuesto que impacta en la economía del municipio, estamos refiriéndonos a la Ley del Impuesto sobre Automóviles nuevos, (L.I.S.A.N.), los sujetos y objeto del impuesto se señala en el artículo primero: "Están obligados al pago del impuesto sobre automóviles nuevos establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos siguientes:

I.- Enajenen automóviles nuevos de producción nacional, se entiende por automóvil nuevo el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante o por el distribuidor..." (288)

Cierto es que no se señala expresamente al municipio como sujeto causante del impuesto, pero es válido señalar que los municipios en realidad adquieren vehículos para la eficaz prestación de los servicios públicos; no es la mayoría de los municipios los que son afectados en su hacienda con éste impuesto, sólo los que por su capacidad económica se pueden dar el privilegio de realizar este tipo de adquisiciones; pero la mayoría de los municipios si se ven afectados con los impuestos señalados anteriormente, por lo que representa pagar impuestos Federales, que anualmente se traduce cantidades considerables que la Federación no les reintegrará o de llegar a reintegrarlo, la cantidad de dinero que se desvía para el pago de impuestos federales disminuye la capacidad económica del municipio, lo que se refleja en su capacidad de prestar servicios públicos eficientes, ante la falta de capacidad económica.

.....
(286) Impuesto del timbre sobre la renta e ingresos mercantiles, S.H.C.P 1965-1966, subsecretario de ingresos, Dirección de legislación tributaria, México, pag. 248
(287) Ley del impuesto Especial sobre producción y servicios, Diario Oficial de la Federación 30 de Diciembre de 1980.
(288) Ley de Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1979.

2.- PAGO DE IMPUESTOS - QUIENES ESTAN OBLIGADOS-

Como se ha mencionado en este trabajo el Estado posee una potestad tributaria como ente supremo, hace uso de su soberanía estableciendo tributos a las personas sometidas en su jurisdicción, así también exige el pago de estos tributos, la finalidad es cubrir el gasto público en los tres niveles de gobierno.

"Dicha potestad Tributaria se encuentra contemplada en la Fracción IV, del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena a los mexicanos: 'Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.'

"El concepto más importante en esta materia es el impuesto, y puede decirse que es la parte de la riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía, para la satisfacción de los gastos públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación alguna, establecida en la Ley en forma proporcional y equitativa." (289)

El sujeto pasivo dentro de la relación tributaria con el Estado se le puede definir en el siguiente criterio: " La Tercera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación al fallar el juicio núm. 3578/43, dijo: 'Conforme a los artículos 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación de 1938, es sujeto pasivo o deudor de un crédito fiscal, la persona física o moral que de acuerdo con las Leyes esta obligado de manera directa al pago de una prestación determinada al Fisco Federal...'

"... La Federación, los Estados, los Municipios pueden ser sujetos pasivos cuando su actividad no corresponde a sus funciones propias al Derecho Público. (Artículo 30, Fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de 1938 y 16, Fracción I de 1966.)

Esto es, cuando desarrollan actividades iguales en sus fines inmediatos a los de los individuos particulares ..." (290)

En el Artículo 3° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se hace referencia a las personas que estén sujetas al pago de Impuestos, que se asemejan a lo que señalan otros ordenamientos fiscales; están en primer término la Federación, Distrito Federal, los Estados, los Municipios, en segundo orden, los organismos descentralizados, las Instituciones y Asociaciones de beneficencia privada, las sociedades cooperativas y por último los particulares que conforme a la Ley causen impuestos Federales.

.....
(289)Acosta Romero, M; "Segundo curso de Derecho Administrativo", Op. Cit. págs 384 y 385

(290)Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa S.A., México, 1ª edición, 1979 págs. 62 y 65.

3.-PROYECTO DE EXENCION DE PAGO DE IMPUESTOS A LA FEDERACION POR LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES A LOS PARTICULARES.

Como se mencionó en puntos anteriores de éste trabajo, los Municipios tienen a su cargo por disposición Constitucional la prestación de servicios públicos a su población, el marco legal para ello se localiza en el artículo 115 Fracción III de la Constitución Federal.

Del análisis de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A), la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (I.E.P.S.), y el Impuesto Sobre Tenencia de Automóviles Nuevos; se ha constatado que los referidos ordenamientos fiscales, contemplan el pago de impuestos a la Federación, tanto por los Municipios como las Entidades Federativas; así mismo se ha previsto que el traslado de estos Impuestos causan un impacto considerable en la Hacienda Municipal, ya que de los pagos mínimos que se realizan en artículos pequeños y grandes adquisiciones, el Impuesto al acumularse es en cantidades económicas considerables, esto repercute en el gasto público que realiza el Municipio para que una parte considerable se trasladada en Impuestos de las adquisiciones que realiza cotidianamente en el material o implementos que utilice el Municipio para proporcionar servicios públicos y realizar su función administrativa.

Esta situación puede considerarse contraria al artículo 31 Fracción IV de la Constitución Federal, ya que dicho precepto se prevé que el Municipio, Estados y Federación se vean favorecidos con el pago de Impuestos de los ciudadanos, pero no se menciona que la Federación tenga la potestad tributaria de recibir el pago de Impuestos por los Municipios o las Entidades Federativas; esta situación es contraria al precepto señalado en el sentido de que el Municipio es sujeto activo y no pasivo en la relación tributaria, esto es que tiene derecho a cobrar contribuciones a los residentes de su demarcación territorial, y estas contribuciones sean aplicadas en el gasto público.

En disposición Constitucional alguna se prevé pagar Impuestos a la Federación o Entidad Federativa o de transferir en forma alguna las contribuciones que se perciban de sus habitantes o Entidad determinada para cubrir sus gastos públicos que sean independientes a los que previene la Ley hacendaria del Municipio.

Anteriormente algunas Leyes Fiscales como la del Impuesto al Valor Agregado, el Código Fiscal de la Federación 1938, consideraban la exención del pago de Impuestos y Derechos a la Federación, Estados y Municipios.

Así tenemos que el artículo 5º, Fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dice que están exentas del Impuesto: 'Las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, al del Distrito Federal, a los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales y a los Municipios cuando estén destinadas a un servicio público', luego a contrario sensu, las empresas de los Estados y Municipios no destinadas a un servicio público, sino que funcionen como empresas privadas sí están sujetas al Impuesto Sobre la Renta, por ejemplo: Empresas del Estado, negociaciones, etc.

Precisamente por que es posible que las Entidades públicas como tales sean grabadas, fue necesario un precepto expreso que las declare exentas del pago de Impuestos y Derechos, y así, el artículo 30, Fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de 1938, dice: "Están exentos del pago de Impuestos y Derechos:

I. La Federación, los Estados, los Municipios, los Territorios Federales y el Distrito Federal a menos que su actividad no corresponda a sus funciones propias de Derecho Público. "Lo mismo dice el artículo 16, Fracción I, del Código Fiscal de 1966, agregándose en el caso de reciprocidad..." (291).

Es de apreciarse que ya con anterioridad las Leyes Fiscales, contenían disposiciones que permitían al Gobierno Federal cobrar Impuestos Federales a los Municipios, así mismo se plantea que no pagarán Impuestos los Municipios cuando su actividad se derive de la prestación de un servicio público, es decir Funciones de Derecho Público, el cobro únicamente procederá cuando los Municipios actúen como particulares.

De lo anteriormente señalado en éste trabajo, al ver que la obligación de trasladar un Impuesto Federal causa trastorno a la Hacienda Municipal al elevar el gasto público, y entorpecer la prestación eficiente de servicios públicos a la comunidad; es necesario revisar este punto por parte de la Federación, a tal forma que los Municipios no tengan una carga tributaria para con la Federación, por ello se requiere legislar al respecto en la Ley Fiscal; mencionando en tales preceptos que es necesario el hacer una devolución del Impuesto al Valor Agregado, ya que es el que mas se cobra en las relaciones del Municipio al actuar como particular, así mismo se debe hacer la devolución del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Nuevos, ya que en la mayoría de los casos, los Municipios realizan adquisiciones de bienes para poder otorgar servicios públicos más eficientes.

La devolución de los Impuestos pagados a la Federación se deberán realizar mensualmente, al enviar un listado de las compras realizadas y que causaron impuestos sobre los bienes que se utilizan para dar servicios públicos a la población, dicha devolución se deberá realizar a través de la coordinación general con Entidades Federativas, ya que en artículo 70 del Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señala lo siguiente:

"I. Formular, para aprobación superior, conjuntamente con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, la Política de Coordinación Fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios.

II. Formular anteproyectos de convenios, acuerdos y demás disposiciones legales relativas a la coordinación con las Entidades Federativas y Municipios en la materia...

V. Calcular y formular las órdenes de pago de las cantidades que correspondan a las Entidades Federativas y Municipios, por concepto de participaciones en la materia a que se refiere la Fracción I de este artículo". (292).

.....

(291) Ídem, Págs. 65, 66, 67 y 68.

(292) Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993.

El calculo se realizaria por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y posteriormente se realizaria la devolución del pago de un impuesto que se hubiera hecho a la Federación en el cumplimiento de un servicio público; se debe regresar esta cantidad directamente al Municipio y no a través del Congreso Local, ya que es un gasto que realizó directamente el Municipio. Para tal efecto se deben ampliar las facultades a la Coordinación General con Entidades Federativas para encuadrar esta facultad y obligación, hacer una relación detallada de cuales son los gastos que podrán ser exentos de pago de Impuesto y de cuales se deberá realizar la devolución del Impuesto correspondiente. Así mismo determinar en un convenio con la Federación de cuales son los actos públicos que no causaran Impuestos para con la Federación o Entidad Federativa.

Con el pretendido proyecto de exención no se busca que se pierda el control político o limitar el poder tributario de la Federación, sólo se debe determinar por la Federación la devolución de los Impuestos mencionados, o bien la exención del pago de los Impuestos citados.

"Las razones por las que el Legislador establece exenciones, o mas bien, el fundamento jurídico de las mismas, es variadisimo y circunstancial. Así como el impuesto tiene un Fundamento Político, económico, social y jurídico, lo mismo puede predecirse en materia de exenciones debido a la simetría existen entre ambas figuras. Ahora bien, no se puede hablar de un único fundamento de las exenciones, puesto que las motivaciones o los fines que justifican nuestra institución son múltiples y de diversa naturaleza, convergiendo, en la mayoría de los casos, diversos criterios en una misma exención. Tenemos así y según se ha visto, que motivaciones finalistas de índole social, política, económica, financiera, cultural, etc., así como por la escasa capacidad contributiva o razones de carácter técnico, son las que fundamentan racionalmente a las exenciones".(293).

En la teoría existe una clasificación de exenciones, siendo parciales o totales, las primeras sólo reducen en parte la cantidad de la obligación tributaria que nace, es decir, surge la obligación de pagar una contribución pero sólo en la medida que se determine la norma de exención.

"Ahora bien, el concepto con tipo de gravamen cero no puede confundirse con los supuestos de no sujeción, más bien todo lo contrario, ya que, para que pueda darse el tipo cero es preciso que exista el presupuesto de hecho que genera la sujeción al tributo del hecho de que se trate. El tipo cero puede definirse como una exención tributaria total que afecta al tipo de gravamen.

"...El tipo cero se da sobre todo, en los países en los que rige un impuesto sobre el valor añadido, y se estime como normal la aplicación del impuesto -- a tipo cero o nulo -- sobre las ventas, y en consecuencia, se puede deducir y reclamar al tesorero el impuesto pagado por las compras. En definitiva, el tipo cero se ha venido utilizando como mecanismo para discriminar a favor de los bienes de primera necesidad, así como de aquellos otros que tienen carácter social o distributivo". (294).

.....
(293) Salinas Arrambide, Pedro, "La exención en la Teoría General del Derecho Tributario", Tribunal Fiscal de la Federación, colección de Estudios Jurídicos, volumen XII, México 1993, P. 132.

(294) Ídem, P. 161.

La exención es definida : "...desde el punto de vista Juridico es una relación Jurídica, conectada íntimamente con el hecho imponible e inspirada y ajustada con los principios jurídicos que conformen el ordenamiento jurídico, la cual provoca un efecto jurídico que se caracteriza por el no nacimiento de una, o el nacimiento en forma reducida en la obligación tributaria material". (295)

El artículo 28 primer párrafo de la Constitución Federal, menciona que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos.

Se puede apreciar que el Legislador Constituyente de 1917, busco prohibir los privilegios Fiscales para que bajo este concepto se pudiera defraudar la Hacienda Pública, pero mas exacto sería que se hubieran prohibido los privilegios fiscales y no las exenciones ya que a través de este, se puede beneficiar a los ciudadanos y entes jurídicos, por lo que es necesario una modificación Constitucional al primer párrafo del artículo 28, ya que no constituye una ventaja indebida la exención, es lo contrario, coadyuva al logro de objetivos en beneficio del interés general, como ya se ha mencionado, en el caso del Municipio el pago de impuestos perjudica su economía y prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

"...Sorprende como el Legislador ordinario confunde el privilegio con la exención, ya que al decirnos que: 'Se considera que hay exención de Impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias...' no hace otra cosa que definir como exención, lo que realmente es un privilegio. Efectivamente, el verdadero privilegio tributario se da, justamente, cuando se releva total o parcialmente a una persona o personas determinadas, de pagar un impuesto aplicable al resto de los contribuyentes en igualdad de circunstancias, técnica, por lo demás, claramente incompatible con la exención tributaria". (296) En este punto cabe mencionar que la exención para los Municipios en principio puede parecer un privilegio, pero el fin del pago es el que determina una diferencia, esta es, un particular realiza pagos de impuestos para recibir un servicio público, en cambio el Municipio paga un impuesto y debe brindar un servicio público, por lo que se observa que el municipio tiene una doble obligación de hacer.

Toda vez que la base de la exención es la Ley, se requiere hacer un análisis y Estudio de la inclusión de exención de impuestos para los municipios en el rubro de Impuestos Federales, para que posteriormente se reforme el Artículo 28 Constitucional en su primer párrafo, eliminando el término exenciones y anotar en este concepto el de Privilegios Fiscales.

.....
(295) Ídem. P. 163.
(296) Ídem.

Como punto de partida se iniciaría la devolución de los Impuestos pagados a la Federación a través de un programa de devolución de Impuestos tal y como ha quedado mencionado en este trabajo, posterior a la modificación de la Ley Fiscal Federal, iniciar el programa de exención en los cobros que implican prestación de servicios públicos a los particulares por los Municipios.

Con esta medida se pretende aumentar la capacidad económica de la Hacienda Municipal a través de la reducción del gasto público, ya que al existir mayor margen de ahorro en la adquisición de bienes, se vería incrementado el presupuesto de egresos de los municipios en los renglones de servicios públicos. Este tipo de exenciones no redundaría en la Cuenta Pública Federal, ya que al disminuir la recaudación Federal vía Impuestos Federales, se reduciría la participación de los Estados, que por igual no resentirían la reducción, ya que los gastos serían acordes al presupuesto, al existir un margen de ingresos a favor, que se ahorrarían al no pagar Impuestos Federales, por igual sucedería en el ámbito de los Municipios.

D) COBRO DE IMPUESTOS QUE REALIZAN LOS GOBIERNOS ESTATALES AL MUNICIPIO.

1.-- Impuestos Previstos por las Leyes Locales.

En este punto se tratará de analizar que impuestos tienen previstos las Leyes Locales para poder recaudar a su favor, así como ver si hay impuestos Estatales que se cobren a los Municipios, ya sea directa o indirectamente.

La Constitución Federal en su artículo 40 señala que los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en su Régimen Interior; se presume que por tanto puede organizar libremente su Hacienda Pública; carecen en este renglón de Facultades para establecer contribuciones que son exclusivas de la Federación, que son previstas en los artículos, 73 Fracciones X y XXIX; artículo y 118 Constitucionales.

Los Estados en su competencia tienen facultades para expedir sus Leyes de Ingresos y aprobar, su presupuesto de egresos, por medio de su Congreso Local. En lo que se refiere a su Función Administrativa Fiscal, realizan ésta a través de la Tesorería Estatal, por lo que hace a las controversias en materia fiscal, su resolución está a cargo de los tribunales civiles, o bien los tribunales fiscales administrativos, así tenemos que la Constitución Federal en el artículo 124 prevé: "Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales, se entienden reservados a los Estados". (297)

Con este precepto se delimitará el ámbito de competencia en materia tributaria para los niveles de Gobierno Federal y Estatal. En la Facultad Tributaria de las Entidades Federativas en las que concurre con la Federación o son Facultad Exclusiva de alguno y que la Suprema Corte emitió su criterio se menciona:

"Otros casos resueltos por la Corte que se refieren a poderes tributarios de los Estados son los siguientes:

Las Leyes tributarias de los Estados que establecen impuestos sobre las percepciones personales obtenidas por los Agentes Publicitadores de Seguros en virtud de las comisiones derivadas de su actividad, no invaden la Facultad Exclusiva que concede a la Federación la Fracción XXIX, inciso 3º del artículo 73 de la Constitución Federal, ni tampoco la prohibición del artículo 134 de la Ley General de Instituciones de Seguros.

La Ley de Hacienda de Sonora (artículos 314--316), gravaba por una sola vez las ventas de gasolina con una cuota del 2% a cargo del expendedor; la SCJN, declaró su inconstitucionalidad: Tratándose de gasolina y productos derivados del petróleo, únicamente el Congreso de la Unión puede establecer impuestos sobre tales materias.

.....
(297) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación , resolvió:
"La Facultad Exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones especiales sobre la gasolina y productos derivados del petróleo, no excluye la facultad del Legislador Local para imponer contribuciones al Comercio, pero entendido éste como materia distinta, y la distinción no puede consistir en un simple cambio de palabras, porque si las Legislaturas de los Estados gravarán las transacciones realizadas con gasolina y con los derivados del petróleo, bajo la apariencia y con la denominación de Contribuciones al Comercio, las contribuciones recaerán sobre los artículos que como fuente de tributación se reservaron a la Facultad Exclusiva del Congreso de la Unión. Ahora bien, como el establecimiento de contribuciones locales sobre la gasolina y otros productos derivados del petróleo está reservado al Congreso de la Unión por la Fracción XXIX del mencionado artículo 73 Constitucional, debe estimarse que la Ley No. 81 de Hacienda del Estado de Sonora no puede alterar el Régimen de Exclusividad a favor de la Federación que instituye el precepto Constitucional citado". (298)

La fracción IV inciso a) del artículo 115 Constitucional señala los impuestos sobre los que otorgará participaciones a los Municipios, "percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles". (299)

Se aprecia que los Estados mantendrán contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, y los Municipios quedarán exentos del pago de este impuesto por enajenación de bienes inmuebles, así lo contempla la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Quintana Roo, en sus artículos siguientes:

"11--B.-- No es objeto del Impuesto Predial la propiedad o posesión de predios que correspondan a la Federación, el Estado o los Municipios...

11--C.-- La Base del impuesto en los predios urbanos y rústicos será determinada por la Secretaría de Finanzas, eligiendo entre el valor catastral, bancario, el declarado por el contribuyente...

11--M.-- Están exentos del pago del impuesto predial...

II.-- Los bienes destinados a Servicios Públicos ya sean propiedad del Gobierno Federal, Estatal o Municipal..."(300)

En la Ley de Ingresos del Estado de Morelos, las Reformas de 1982 en su artículo 16 se menciona: "Están exentos del pago de impuestos y contribuciones especiales:

...II.-- Los Organismos descentralizados del Estado y de sus Municipios". (301)

Como impuestos la Ley de Ingresos de Morelos, señala, el impuesto predial, impuesto Estatal sobre actividades comerciales y de servicio, impuesto sobre traslación de dominio, impuesto sobre productos de capital, y otros ingresos, impuestos al ejercicio de provisiones liberales, artísticas e innominadas, impuestos a la explotación de espectáculos, diversiones, juegos y apuestas permitidas, aún señala algo mas que fueron derogados por el convenio de Coordinación Fiscal.

.....

(298) Garza de la , S.F., Op. Cit. Págs. 224 y 225.

(299) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(300) Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, 1985.

(301) Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio 1983.

"La tributación sobre las percepciones de los trabajadores y empleados en materia impositiva es concurrente. El impuesto sobre ingresos por el ejercicio de las profesiones establecido por Sonora no invade la esfera exclusiva Federal.

Por otra parte, en forma por demás sorprendente, la SCJN sostuvo que el impuesto sobre la renta es exclusivo de la federación... se está ante una Ley eminentemente Constitucional, expedida por el Congreso de la Unión en uso de la Facultad contenida en la Fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México.

Otro Fundamento Constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el artículo 31-- IV, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino de los Estados y Municipios en que residan los contribuyentes". (302)

Se percibe que la Federación delega facultades a los Estados para que impongan contribuciones sobre las materias en que la Constitución Federal no les restringe, lo que se deriva a Ley Hacendaria del Estado, en que se cobran contribuciones sólo permitidas por el Congreso de la Unión y que algunos casos se han dirimido su Constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

.....
(302) Garza de la, S.F., Op. Cit. Pág. 225.

2.-- IMPUESTOS Y DERECHOS QUE COMPETEN UNICAMENTE AL GOBIERNO ESTATAL.

Se ha mencionado que la base tributaria para los Estados se ubica en el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Federal, en este precepto se menciona como obligación para los mexicanos el contribuir al gasto público de la Federación, Estados y Municipios.

Como referencia este punto se menciona, "...enjuiciando el artículo 72--V del Código Fiscal de Chihuahua, sostuvo la Constitucionalidad de dicho precepto, el pleno de la SCJN y afirmo que el Legislador Local en su carácter de titular de la soberanía tributaria, lo único que ha hecho es planear en la Ley, como criterio generador de la obligación fiscal, las circunstancias objetivas consistentes en que la fuente de ingreso se localice en el territorio del estado de Chihuahua..."

Ha establecido la SCJN que 'dentro del marco de nuestro sistema jurídico Constitucional a de entenderse que las autoridades Legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que están sometidos a un régimen especial Federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada Ley local'.

La Ley de Hacienda de Sonora estableció un impuesto por enajenación de bienes muebles, ya sea que se haga directamente o a través de comisionistas, la SCJN sostuvo la constitucionalidad del impuesto, aún cuando el causante no estuviere domiciliado en el Estado de Sonora". (303)

"En algunos Municipios se faculta al Gobierno del Estado para que encargue del cobro de ciertos impuestos, por ejemplo, la Ley de Hacienda municipal del Estado de Jalisco, en su artículo "II.-- Será facultad exclusiva de los Ayuntamientos. El cobro de sus impuestos, contribuciones especiales, derechos y aprovechamientos, pudiendo en todo caso convenir con el Estado, para que este ejerza tal facultad". (304)

En este punto se ha mencionado que bastantes Municipios se ven apoyados en el cobro de contribuciones por carecer de la capacidad técnica y administrativa para ejercerlo; un cobro importante es lo que se vincula con el Catastro.

.....
(303) Garza de la , S.F, Op. Cit, Págs. 225 y 226
(304) Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Los Estados que se coordinan en materia fiscal con la Federación, tiene las limitantes que marca el artículo 10--A, que se resume podrán realizar cobros por expedición de licencias de construcción, para efectuar conexiones a las redes públicas de agua potable y alcantarillado.

Para fraccionar o lotificar terrenos, para conducir vehículos y expedir placas y tarjetas de circulación de vehículos. En materia de registros puede expedir los de registro civil, registro de propiedad y comercio y estacionamientos, cobrando por estos actos lo que señale la Ley de Ingresos del Estado o Ley de Hacienda Municipal.

"En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias , registros, permisos ..., para el registro de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno...

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación." (306)

La Ley de Coordinación Fiscal limita y restringe el cobro de impuestos y derechos estatales, por lo que su competencia tributaria se restringe únicamente a lo que permite la Ley mencionada, ya que de realizar cobros indebidos , se les deducen de las participaciones federales.

Por tanto excluyendo los impuestos que no puedan mantener los Estados por coordinarse con la federación en cuestión fiscal, se puede determinar que son competencia Estatal.

En el Estado de Morelos se contemplan las siguientes contribuciones en la Ley General de Hacienda del Estado: Impuesto predial (exceptuando de este a la federación, estado y municipios), Impuesto Estatal Sobre Actividades Comerciales y de Servicios, este impuesto grava los ingresos que no causen el impuesto al Valor Agregado, que se perciban por enajenación de bienes y prestación de servicios; Impuesto sobre la Traslación de Dominio (de bienes muebles e inmuebles que no contravengan la Ley del Impuesto al Valor Agregado). Impuesto Sobre Productos o Rendimientos de Capital y Otros Ingresos (por usufructo de capitales, impuestos o réditos). Impuesto a la Producción Industrial, Impuesto sobre Producción de alcohol, enajenación de alcohol dentro del estado de Morelos, impuesto sobre Vehículos de motor que no consuman gasolina, Impuesto a la explotación de espectáculos, diversiones, balnearios, loterías y la obtención de premios de apuestas permitidas, Impuesto a la Agricultura (a la adquisición de primera mano de productos agrícolas no industrializados). Impuesto ala Enajenación tenencia de ganado y productos apícolas, impuestos a la Avicultura, impuesto al ejercicio de profesiones que no causen impuesto al Valor Agregado, Impuesto Adicional (realización de pagos por concepto de ingresos tributarios estatales previstos en la Ley de Ingresos del Estado) .

.....
(306) Ley de Coordinación Fiscal.

CAPITULO V

LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MORELOS

A) Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

B) Análisis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

C) Análisis del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuautla Morelos y las Facultades que otorga al Municipio en Materia Hacendaria.

D) Análisis de Ingresos y Egresos de los Municipios del Estado de Morelos.

LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MORELOS

A) ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

Por lo que respecta a la Ley orgánica de los municipios, son regidos por una Ley de reciente creación y aprobación, anteriormente se regulaban por el ordenamiento legal denominado " Bases Normativas de los Municipios del estado de Morelos ", publicada en el periódico Oficial del estado de Morelos, el 29 de diciembre de 1983, en dicha disposición se contemplan preceptos que no contenía la Ley Orgánica que le antecedió, ello por motivo de las reformas a la Constitución Federal y la del Estado, destacan las atribuciones y prohibiciones a los ayuntamientos que conforman el Estado de Morelos, así también contiene las obligaciones y facultades de los integrantes de los ayuntamientos y autoridades auxiliares.

Un capítulo único que menciona el Desarrollo Municipal, se ubica en el título sexto, esta sirve de enlace con las leyes locales de Desarrollo Urbano del Estado y la Ley General de asentamientos Humanos.

En el capítulo séptimo se establece el régimen administrativo de los municipios, así también, establece los requisitos para ocupar los cargos de administración y facultades en el ámbito municipal.

El título décimo establece la innovación que lo hace congruente con las reformas que tuvo la Constitución Federal y la Constitución Local, en lo que se refiere a sus artículos 115, sobre las fuerzas de seguridad pública, por lo que se otorga el mando directo e inmediato sobre estas fuerzas al Presidente Municipal a excepción de donde residan habitual o temporalmente los poderes del Estado, en este caso dependerán directamente del Gobernador.

En los últimos capítulos se prevé la revocación de mandato a los integrantes del ayuntamiento, así como los recursos administrativos que tienen las personas que se afecten con actos de autoridad municipal.

Posterior a este ordenamiento, el 4 de noviembre de 1992 se publica la Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos, en el periódico oficial " Tierra y Libertad" , que continúa vigente en la Entidad Federativa.

En su contenido se prevé la estructura municipal, por lo que hace a las disposiciones generales de la Ley, el desarrollo de los municipios, organización territorial y su población. En el Gobierno de los Municipios se contempla la integración e instalación de los Ayuntamientos, su funcionamiento, atribuciones de los presidentes, regidores y síndicos, así como la instauración de los Consejos Municipales.

Se mencionan las facultades de las autoridades y organismos auxiliares, como los comités de planeación municipal, consejos de participación municipal, asistencia social y cronista municipal. En el régimen Administrativo se contiene las obligaciones y facultades de la Secretaría del Municipio y la tesorería Municipal.

Se contempla en el título quinto el patrimonio y hacienda de los municipios.

En el título sexto contiene lo relativo a obras públicas y servicios municipales.

El título séptimo comprende los actos administrativos de los municipios como la validez y forma de los actos administrativos, arrendamiento, prestación de servicios y concesiones.

El título octavo, contiene un capítulo único, sobre los cuerpos de seguridad pública, señalando que : " el presidente municipal tendrá el mando directo e inmediato de la fuerza pública en el municipio que corresponda" . (307)

Sobre la justicia municipal el título noveno de la Ley, contiene la competencia y jurisdicción de los jueces municipales de paz, intervención del Síndico como auxiliar de la justicia municipal.

El décimo título es sobre la facultad normativa de los ayuntamientos y requisitos para la expedición de normas municipales como los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

El título décimo primero prevé el procedimiento administrativo, formalidades legales y sanciones, así como los recursos de revocación, revisión y queja.

El título décimo segundo aborda los convenios y coordinación con el gobierno estatal, la concurrencia y asociación para prestar servicios públicos de agua potable y alcantarillado, seguridad pública, tránsito y transporte con el conurso del gobierno local.

La suplencia y responsabilidad de los servidores públicos municipales, faltas y licencias se prevén en el título décimo tercero de la Ley mencionada.

Por lo que hace a los miembros del Ayuntamiento como Secretarios, Directores y Jefes de Departamento, Comisarios y Tesorero Municipal, presentaran su declaración de bienes ante la secretaria de la Contraloría del Estado, de acuerdo a lo que disponga la Ley de responsabilidad de los servidores públicos del Estado de Morelos.

Sobre la declaración de desaparición y suspensión definitiva de los ayuntamientos, suspensión definitiva y revocación de mandato de miembros de un ayuntamiento, se encuentran en el título décimo cuarto, en sus disposiciones generales, procedimiento , designación e instalación de un Consejo Municipal.

.....
(307) Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos 1992

B) ANALISIS DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

La Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 4 de Enero de 1984; en el libro primero de la relación tributaria, en su título primero, determina que son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales, participaciones y otros ingresos de los municipios.

El título segundo contiene las obligaciones tributarias, sujetos de créditos fiscales así como su domicilio fiscal, nacimiento de las prestaciones y determinación de los créditos fiscales, extinción de los créditos fiscales.

Título tercero se establecen los derechos y obligaciones de los sujetos pasivos y responsables solidarios, facultades de la autoridad - tesorería municipal - ; autorización de terceros para representar a un contribuyente cuando interponga recursos en el proceso administrativo.

El título cuarto menciona las infracciones cuya responsabilidad recae en los sujetos pasivos, aplicación de sanciones y condonación de multas facultando a las tesorerías por conducto de su titular para condonar total o parcialmente la multa por infracción a las disposiciones fiscales, señala los delitos de defraudación fiscal.

En el título quinto se establece el procedimiento administrativo, disponiendo que : " se estará a lo dispuesto por el título quinto de la Ley de hacienda del Estado en vigor y supletoriamente a lo dispuestos en el Código Fiscal de la Federación." (308)

La Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial del Estado de Morelos, el día 4 de Enero de 1984, en el título quinto trata el procedimiento administrativo, las notificaciones, procedimiento administrativo de ejecución, garantía del interés tributario, clausura y secuestro administrativo, remate (enajenación de bienes embargados) , recursos administrativos, como el de revocación, oposición al procedimiento ejecutivo, la oposición de tercero, reclamación de preferencia y nulidad de notificaciones.

En el Código Fiscal de la Federación vigente, se establece el procedimiento administrativo en el título quinto, detallando el procedimiento administrativo, recursos administrativos como el de revocación, oposición al procedimiento administrativo de ejecución, impugnación de notificaciones, tramite y resolución de los recursos, notificaciones, garantía del interés fiscal y procedimiento de ejecución.

En el mismo título quinto se establecen los ingresos tributarios, como impuesto sobre traslación de dominio de bienes muebles e inmuebles, impuesto por la explotación de juegos, espectáculos, diversiones, lotería y obtención de premios en apuestas permitidas, impuesto adicional, cuyo objeto es la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la ley de ingresos de los municipios contribuciones especiales por---

.....
(308) Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos 1984.

Cooperación para obras públicas, permisos para el funcionamiento de aparatos fonoelectromecánicos o electrónicos, permiso para funcionamiento de juegos, por mantenimiento de drenaje, por servicio de recolección de basura, por mantenimiento de alumbrado público, servicio de panteones, servicios del registro civil, por estancia de ganado, por registro de fierros, derechos sobre compra-venta de ganado, por sello de carnes, derechos por uso de corral municipal, legalización de firmas, certificados, certificaciones y copias certificadas simples, autorizaciones municipales, estacionamientos y aprovechamientos de la vía pública, servicio de mercados y servicio de agua.

En el título quinto trata sobre productos en su capítulo único, lo causan el arrendamiento de bienes inmuebles propiedad del municipio.

Título sexto, los aprovechamientos, como ingresos municipales ordinarios, no clasificados como impuestos, derechos o productos, comprendidos como tales los Rezagos, recargos, multas, reingresos - se dan cuando no satisface el causante el valor total de un ingreso municipal - ; gastos de ejecución e inspección fiscal, otros ingresos, que percibirá la tesorería municipal cuando se genere el hecho correspondiente por el precio de la venta de bienes mostrencos, donativos, legados, y subsidios hechos al municipio, indemnizaciones de cualquier tipo que deban hacerse al municipio y el reintegro de gastos efectuados por los ayuntamientos por cuenta de terceros.

En los ingresos diversos se clasifica a los créditos otorgados para obras, previa autorización y aprobación del Congreso Local; aportaciones extraordinarias de organismos públicos, créditos que obtenga de la banca privada y cuyo vencimiento no exceda el período de la administración municipal que lo solicita.

C) ANALISIS DEL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CUAUTLA MORELOS Y LAS FACULTADES QUE OTORGA AL MUNICIPIO EN MATERIA HACENDARIA .

El Bando de Policia Buen Gobierno se aprobó en sesión de cabildo del día 9 de Marzo de 1988, consta de nueve títulos, en el primer título se establece el régimen del Municipio , disposiciones generales, como la obligatoriedad del Bando de Policia, los fines del municipio, nombre y escudo municipal, del nombre se prevé que para el cambio se requiere de la aprobación unánime de los integrantes del cabildo y la aprobación del Congreso Local.

El título segundo trata lo relativo al territorio municipal, integración del municipio.

En el título tercero se trata lo referente a la población municipal, vecinos, habitantes y visitantes del municipio.

Título cuarto , contiene los órganos de gobierno municipal, autoridades auxiliares, delegaciones, subdelegaciones y Ayudantías municipales.

Título quinto, trata sobre los servicios públicos municipales, desarrollo urbano y bienestar social, sobre estas atribuciones debe elaborar, aprobar y ejecutar el plan municipal de desarrollo y los planes del centro de población municipal, determinación y creación de los servicios públicos municipales, así como su organización y funcionamiento de los mismos, en el bienestar social debe disponer de los instrumentos administrativos necesarios para asegurar a la población marginada servicios de asistencia social.

Título sexto, es sobre el régimen administrativo, su organización administrativa, actos administrativos del municipio, clasifica a la administración municipal descentralizada en organismos públicos descentralizados de carácter municipal, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos en que el municipio sea el fideicomiente.

Título séptimo comprende la participación ciudadana por medio de los Consejos de colaboración municipal, diciendo que son órganos de promoción y gestación social en favor de la comunidad, de las Instituciones que prestan servicio social. Estímulos y reconocimientos a la participación ciudadana.

Título octavo, regula las actividades de los particulares, trata lo relativo a licencias para Funcionamiento de establecimientos abiertos al público, prohíbe el comercio móvil en el primer cuadro de la ciudad, así como autorizaciones, licencias y permisos, restricciones a la actividad de los particulares.

Título noveno, contiene las infracciones, sanciones y recursos, comprende el de revocación, revisión y " aquellos que de manera específica señalen otros ordenamientos " (309)

.....
(309) Bando de Policia y Buen Gobierno de Cuautla Morelos

De las facultades en materia hacendaria, las contienen los siguientes artículos :

" Artículo 40.- Toda concesión de servicio público... V.- Las tarifas que se aprueben de los servicios públicos concesionados deberán contemplar el beneficio al concesionario y al municipio...

A) El concesionario propondrá la tarifa al ayuntamiento, con los elementos que le sirvieron para fijar las tasas , y éste, previo estudio las aprobará o modificara.

B) Las tarifas se formulara y aplicarán con base en un tratamiento de igualdad...

VI.- La participación que el concesionario hubiera de entregar al municipio durante el término de la concesión, independientemente del pago de las contribuciones que generen y del derecho del otorgamiento de la misma...

VIII.- Las sanciones por el incumplimiento de la concesión.

Artículo 57.- El Ayuntamiento, de acuerdo con las facultades conferidas en la Constitución General de la República, la Constitución del Estado y la Ley que contiene las Bases Normativas de los Municipios en el propio Estado, previa autorización de la Legislatura Local podrá realizar los siguientes actos administrativos:

I.- Obtener empréstitos.

II.- Enajenar sus bienes inmuebles.

III.- Dar en arrendamiento sus bienes propios..." (310)

Los municipios no están facultados para decretar impuestos, existen tesis de la Suprema Corte :

" Municipio libre, administración del. Debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas.

T.I, p. 734, amp. administrativo en revisión Compañía limitada de Luz eléctrica, fuerza y tracción de Tampico, S.A. 17 de noviembre de 1917, mayoría de votos.

Municipios, carecen de la facultad de legislar y, por ende, de la decretar impuestos.

ID. Sus atribuciones están limitadas a las que menciona el artículo 115 Constitucional.

T. II, p. 1360, amp. administrativo en revisión, Escobar, Tomás, 8 de mayo de 1918, unanimidad de votos. " (311)

Por tal motivo es reducida la facultad del municipio de Cuautla Morelos en cuanto a la imposición tributaria y sólo persisten las que se han enunciado.

.....
(310) Ídem.

(311) Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional Estatal, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, p. 444

D) ANALISIS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS.

En el rubro de Ingresos se presenta para su aprobación la iniciativa de Ley de Ingresos al Congreso del Estado, el que ejerce las facultades que le confieren los artículos 115 fracción IV de la Constitución Federal y los artículos 32 y 40 fracción 29 de la Constitución Local y publica en el Periódico Oficial del Estado; para el ejercicio 1994 publicándose el día 29 de diciembre de 1993. La de los Municipios de Zacualpan, Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuernavaca, Cuautla, Emiliano Zapata, Huitzilac y Jantetelco, correspondientes al Estado de Morelos, esto concordando con lo señalado en la Ley de Hacienda Municipal del Estado, en su artículo 10., señala que las percepciones de los municipios son por los conceptos de Impuestos, Derechos, productos, Aprovechamientos, Contribuciones Especiales, Participaciones y demás ingresos que establece la ley de Ingresos de los Municipios.

El análisis que realiza el Congreso Local estriba en que todos los renglones de ingresos relativos a Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones y Participaciones, son acordes a los conceptos que contiene la Ley de Hacienda de los Municipios y que sean claros y de fácil entendimiento para el contribuyente.

De acuerdo con la política que se tiene en el Estado de Morelos las iniciativas de Ley de Ingresos no contemplan la creación de nuevos impuestos, se mantiene una tasa igual a la del ejercicio 1993, con ello no se perjudica al contribuyente.

El monto de los Impuestos, Derechos, Productos, y Aprovechamientos se establecen en la Ley de Ingresos en función del Salario Mínimo vigente en el Estado de Morelos, mismo que se aplica al producirse el hecho impositivo, consecuentemente el ingreso municipal se actualiza permanentemente.

Cabe resaltar que la facultad Legislativa de aprobar los ingresos y egresos del municipio es sólo a nivel local, ya que el Gobierno Estatal no esta sujeto a revisión de la Federación, ello por el respeto a la autonomía del Estado, pero este respeto no se da en el ámbito municipal, " La misma jerarquía que tienen los órdenes Nacional y Estatal hace que aquel no ejerza sobre éste ni control jerárquico ni tutela, por el contrario, la relación que guarda un estado con sus municipios tiene una naturaleza jurídica radicalmente distinta : El Estado ejerce un control de tutela ex - ante y ex - post, según el caso, sobre las comunas.

El ente municipal..., no ejerce la soberanía popular y muchos de sus actos (por ejemplo la enajenación de bienes inmuebles) , requieren de aprobación Estatal previa para que surtan efectos o bien están "sujetos a revisión posterior del poder público del Estado (por ejemplo, la cuenta de la Hacienda Pública Municipal) . El orden estatal, por contra, no requiere de aprobación federal ni previa ni posterior , para actuar en su ámbito de competencia".(312)

Desde un punto de vista particular es de considerarse como limitativo de la autonomía plena de los municipios, ya que el proceso se ha mencionado con anterioridad y se sabe que el ayuntamiento realiza la aprobación de los egresos e ingresos , pero si ya se aprobó ¿ por qué someterlos a otra revisión superior?; la intervención del Congreso Local debe limitarse unicamente a la distribución equitativa de las participaciones a los municipios y ---

Permitir que los cuerpos municipales encargados de la cuenta pública municipal realicen sus atribuciones plenamente sin poner en duda su capacidad para proyectar y administrar el presupuesto municipal.

Los Ingresos que percibirán los municipios para el Ejercicio Fiscal 1994 se calcula en diferentes cantidades, de acuerdo a la capacidad del municipio, así tenemos que para el municipio de Zacualpan se estima en un monto total de Trescientos setenta y ocho mil nuevos pesos, por concepto de ingresos propios y de doscientos noventa y ocho mil nuevos pesos por concepto de participaciones," los ingresos propios representan el 21% y las participaciones 79%", (313)

Este es un municipio pequeño que se ve beneficiado por el sistema de participaciones económicas tal y como se apreciar en el porcentaje señalado.

Para el Municipio de Cuautla, siendo una ciudad de capacidad económica superior al municipio anteriormente referido pero inferior en cuanto a la capacidad económica de la capital del Estado, se "prevé una captación de Cinco Millones Setecientos Veintiocho mil nuevos pesos por concepto de ingresos propios y de Seis Millones trescientos veintidós mil nuevos pesos por concepto de participaciones, esto es, los ingresos propios representan el 48% y las participaciones el 52%". (314)

Para el Municipio de la Capital menciona el artículo 2 del Decreto 843 que aprueba la Ley de Ingresos: " los ingresos que el municipio de Cuernavaca, Morelos, percibirá durante el ejercicio comprendido del 1o. de enero de 1994 al 31 de diciembre del mismo año, será por un monto Total de cuarenta y siete millones ochocientos cincuenta mil nuevos pesos". (315)

En los considerandos de la Ley, en la fracción IV se menciona: "La Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca Morelos, para el año de 1994, prevé una captación de veintiún millones seiscientos noventa mil nuevos pesos por concepto de ingresos propios y de veintiséis millones ciento sesenta mil nuevos pesos por concepto de participaciones, esto es, los ingresos propios representan el 45% y las participaciones el 55% ". (316).

-
- (312) Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1990, p.9.
 - (313) Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan, Morelos, para 1994.
 - (314) Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para 1994.
 - (315) Decreto número ochocientos cuarenta y tres que aprueba la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca Morelos.
 - (316) Ley de Ingresos Municipales para el Municipio de Cuernavaca para 1994.

En la mayoría de las Leyes de Ingresos se comprenden los impuestos por explotación de juegos permitidos, espectáculos, diversiones, por el funcionamiento de aparatos fonoelectromecánicos, electrónicos de vídeo y accionados por monedas, sorteos o rifas, contribución especial por la ejecución de obras públicas de urbanización.

Derechos por mantenimiento de drenaje, por servicio de recolección de basura, por mantenimiento de alumbrado, panteones, servicios de registro civil, matanza de ganado, por legalización de firmas, certificaciones y copias certificadas, por licencias, inspecciones revisiones y supervisiones otorgadas y ejecutadas por el departamento de licencias de construcción, por estacionamiento y aprovechamiento de la vía pública, por servicio de mercados.

Productos por arrendamiento de inmuebles propiedad del Municipio, por comisiones bancarias, otros que por concepto de productos imprevistos ingresarán.

Aprovechamientos: Rezagos, recargos mensualmente sobre el importe del adeudo, multas o infractores que lo ameriten, reingresos los que se efectúen por error de liquidación u otros motivos.

Participaciones, las que se generen de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ingresos por cuenta de terrenos, gastos de ejecución, gastos de notificación, diligencia de embargo, de nombramiento de depositario o clausura. Por intervención de inspectores en espectáculos públicos, comisiones de supervisores de establecimientos comerciales e industriales y de construcciones.

Las contribuciones incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, los administrará y recaudará el Estado y se distribuirán una vez que se recauden descontando los gastos que se causen por la administración de acuerdo a lo establecido en los convenios para el cobro de impuestos por parte del Estado y que prevén los artículos 115 de las Constituciones Federal y Local.

En la mayoría de los Municipios se contemplan el cobro de las contribuciones señaladas lo que determina el ingreso es la cantidad de contribuyentes ya que las tasas que se previenen para cada rubro son idénticas en el Municipio de la Capital que con el Municipio más rural del Estado.

Por lo que respecta a los ingresos Municipales que regirán para el ejercicio fiscal correspondiente, contempla los rubros en que se aplicarán los recursos, siendo estos los siguientes en su mayoría de los Municipios del Estado de Morelos, tomado como base del Presupuesto de Egresos del municipio de la Ciudad de Cuautla para el ejercicio fiscal 1992, contiene los siguientes:

Remuneración al Personal, de la Presidencia Municipal, Ayuntamiento Municipal, Secretaría Municipal, Registro civil, Juzgado de Paz, Oficina de Relaciones Públicas, Tesorería Municipal, Dirección de Ingresos Tributarios, Inspección Fiscal, Centro Antivenéreo, Rastro Municipal, Mercados Municipales, Oficialía Mayor, Biblioteca Municipal, Banda de Música, Dirección de Obras Públicas, Agua Potable, Parques y Jardines, Panteones, Dirección de Seguridad Pública Municipal, Central de Bomberos, Departamento de Limpia Municipal, Gobernación Municipal, Contraloría Municipal, Promotoría de Ayudantes Municipales, Promotoría Deportiva, Desarrollo Integral de la Familia, Clínica de Lenguaje, Unidad de Inversiones y Gastos a Nivel Gobierno.

Cada Dirección u oficina debe cubrir los gastos de remuneración al personal, remuneraciones ordinarias, sueldo al personal de base, sueldo al personal supernumerario.

Remuneraciones Extraordinarias, quinquenios, aguinaldos, suplencias e interinatos, gastos imprevistos.

Gastos Generales, materiales, papelería, copias y artículos de oficina, recibos y formas valoradas, material sanitario y de aseo, material fotográfico, material para instalaciones, materiales menores, combustible y lubricantes, llantas, cámaras.

Difusión e información, impresiones varias y propaganda.

Diversos, energía eléctrica, teléfonos, correos, telégrafos, actividades cívicas, y festividades, gastos diversos.

Previsión Social, subvenciones y subsidios, pensión a jubilados, subsidio a escuelas, ayudas culturales, D.I.F., Fomento a la Cultura y al Deporte, prestaciones sociales, subsidios asistenciales, seguridad social, cuotas al I.S.S.S.T.E.

Construcciones y obras, obras de agua potable y alcantarillado, obras diversas, obras de alumbrado público.

Conservación de Construcciones, equipo y su conservación, maquinaria y equipo, mantenimiento y reparación de vehículos de construcción, mantenimiento y reparación de vehículos, equipo y herramientas en general; erogaciones especiales, imprevistos, gastos comerciales y financieros, intereses y gastos bancarios, otros ingresos.

Para la aplicación de gastos se menciona a la Presidencia

Municipal:

| | | | | | |
|---------------|--------|----|----------|----|-----------|
| "1101 | Sueldo | al | Personal | de | Base |
| 23'311,200.°° | | | | | |
| 1203 | | | | | Aguinaldo |
| 6'469,000.°° | | | | | |

Total de remuneraciones al personal

29'780,200.°°

| | | | | | | |
|--------------|------------|--------|---|-----------|----|---------|
| 2101 | Papelería, | copias | y | artículos | de | oficina |
| 1'940,000.°° | | | | | | |

2201

| | | |
|-------------|---|-------------|
| Combustible | y | lubricantes |
|-------------|---|-------------|

13'681,000.°°

2402

Teléfonos

4'375,000.°°

Total de Gastos Generales

19'996,000.°°

| | |
|--------------|--|
| 6101 | Mantenimiento y Reparación de Mobiliario y Equipo de Oficina |
| 1'270,000.°° | |

1'270,000.°°

Total de Conservación de Equipo

Total Unidad Presupuestal

51'046,200.°° "(317).

Respecto al Presupuesto para el personal de base se le desglosa:

"Presidencia Municipal: Un Presidente, sueldo mensual promedio

1'050,000.°° Sueldo anual promedio 12'600,000.°°.

Una Secretaria: Sueldo mensual promedio 446,300.°° Sueldo anual

promedio 5'355,600.°°.

Un Secretario Particular: Sueldo mensual promedio 446,300.°° Sueldo

anual promedio 5'355,600.°°.

Total

23'311,200.°° "(318).

.....

(317) Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1992, aprobado

por Cabildo Municipal en el mes de Noviembre de 1991.

(318) ídem.

El Egreso se distribuye en la Unidad Administrativa en los gastos que se han señalado y de acuerdo a la capacidad administrativa que tenga cada unidad o dirección Municipal, todo ello engloba un presupuesto que como ya se mencionó se envía al Congreso Local para su aprobación de la cuenta pública correspondiente al Ejercicio Fiscal, previa aprobación del Cabildo Municipal y como se ha señalado en éste punto, no estoy de acuerdo en que se revise el trabajo de un Cuerpo Colegiado que debe tener autonomía plena para la realización de sus actividades.

El Egreso se distribuye en la Unidad Administrativa en los gastos que se han señalado y de acuerdo a la capacidad administrativa que tenga cada unidad o dirección Municipal, todo ello engloba un presupuesto que como ya se mencionó se envía al Congreso Local para su aprobación de la cuenta pública correspondiente al Ejercicio Fiscal, previa aprobación del Cabildo Municipal y como se ha señalado en éste punto, no estoy de acuerdo en que se revise el trabajo de un Cuerpo Colegiado que debe tener autonomía plena para la realización de sus actividades.

Capítulo VI Conclusiones.

1- A través del desarrollo del presente trabajo se ha constatado que el Municipio es la Comunidad básica que permite diversas relaciones con sus integrantes, para llevar a cabo fines comunes, ya sea en lo económico, en lo cultural y lo político, en éste último punto permite a la Comunidad organizarse para elegir a sus Autoridades.

Ha quedado manifiesto que el Municipio como célula básica de la organización política y social en nuestro país, tiene capacidad jurídica, política y económica que le reconoce la Ley para lograr sus fines.

2-En nuestra Legislación se considera al Municipio como un nivel de organización de los tres niveles que contempla la Constitución Federal.

3-El tema central de este trabajo es la Organización municipal que como quedó escrito, sus orígenes en Europa influyeron en la instalación de los municipios en América con sus defectos y virtudes pero se instalaron en nuestro país para organizar la vida política del nuevo territorio conquistado, así también desde ésta época se tenía el problema de la Hacienda Autónoma de los municipios, ya que los beneficios eran para la Corona Española. En el período del Presidente Porfirio Díaz se desvirtuó más al Municipio con la aparición de los Jefes Políticos que dejaban prácticamente anulado al Municipio.

Posteriormente los Legisladores Constituyentes de 1916--1917 no acordaron aspectos trascendentales para los Municipios como era lo relativo a los ingresos y egresos de los Municipios, así como de las Facultades Tributarias de los miembros del Ayuntamiento.

4-El Municipio en México goza de una autonomía que le otorga la Constitución Federal en el artículo 115, se rige por normas propias independientemente del órgano que las dicta, cuenta con personalidad y patrimonios propios, en lo que hace a la elección de sus gobernantes lo realiza libremente, no existe Autoridad intermedia entre el Gobierno Estatal y el Municipio, se le faculta para recaudar, administrar los recursos que percibe, además puede legislar e impartir justicia.

5-La Autonomía de los Municipios no es una independencia absoluta, se le restringe al establecer la Ley esferas de competencia entre los tres niveles de Gobierno, claro que la Ley sí le otorga cierta autonomía a los Municipios, pero no la adecuada en la realidad, que permita a un Municipio ser autosuficiente tal como lo pretende el espíritu de la Ley, el Municipio tiene una limitante en cuanto a la Potestad Tributaria que se le restringe por la Federación y los Estados, debe ejercer esa potestad no obstante que se le limita para establecer contribuciones, debe intervenir directamente en el proceso Legislativo en lo que se refiere a impuestos derechos y contribuciones especiales que conforman sus ingresos municipales.

INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS 1992 (MILLONES DE PESOS)

| CONCEPTO | MONTO | PORCENTAJE |
|---------------------------|--------------|-------------------|
| INGRESO TOTAL | 619,183 | 100.00 |
| INGRESOS ORDINARIOS | 618,436 | 99.66 |
| IMPUESTOS | 77,845 | 12.57 |
| DERECHOS | 57,535 | 9.29 |
| PRODUCTOS | 40,350 | 6.52 |
| APROVECHAMIENTOS | 15,691 | 2.53 |
| PARTICIPACIONES FEDERALES | 426,551 | 68.90 |
| OTROS INGRESOS 1991 | 464 | 0.07 |
| INGRESOS EXTRAORDINARIOS | 747 | 0.12 |

NOTA: INCLUYE EXISTENCIAS DEL EJERCICIO ANTERIOR

FUENTE : SECRETARIA DE PROGRAMACION Y FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS.

(2) QUINTO INFORME DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, ANEXOS, 1993,P.58

La Constitución Federal contiene principios que limitan la Potestad Tributaria, entendida ésta como una Facultad de los Órganos Legislativos de la Entidad Federativa y la Federación, por virtud de la cual pueden imponer a los particulares la obligación de contribuir con una parte de sus ingresos para ejercer y cumplir con sus Facultades Gubernamentales.

Las limitantes se presentan al someter a las Legislaturas Locales las contribuciones que habrán de recaudar los municipios, previa aprobación de la Ley de Ingresos, se puede decir que no existe un respeto de la Federación y el Estado para con el Municipio.

6-La base para que un Ayuntamiento esté en capacidad de brindar servicios públicos, fomentar el desarrollo en todos sus aspectos, todo ello debe planearse, programarse y ejecutarse, basándose en las directrices que le marca el artículo 115 de la Constitución Federal.

7-Otro punto interesante es la creación o fomento de las empresas municipales, es un proyecto a largo lazo, previo estudio de mercado y factibilidad de la empresa, no se pretende crear empresas subsidiadas, ya que la historia nos ha demostrado que este tipo de empresas, lejos de beneficiar a la Comunidad o al Estado lo perjudican con su improductividad; se debe preparar al personal que habrá de manejar las empresas municipales, siempre buscando generar Fuentes de empleo en áreas que a la vez se preste un servicio público, un ejemplo sería la empresa de reciclamiento de desechos industriales y basura, debidamente reclasificado.

Porque el Ayuntamiento cobraría por el servicio de recolección, y una vez recolectada se iniciaría el proceso de reclasificación y venta de la basura.

8-Asimismo aspecto importante que beneficiaría a los Municipios es la capacitación de sus empleados para administrar su Hacienda, así como para hacerse cargo de los servicios públicos que en diversos casos presta en colaboración con el Gobierno Estatal.

Requiere este punto de una inversión, pero que a mediano plazo le reeditaría al Municipio al tener empleados más eficientes, sistemas de fiscalización y cobranza óptimos, así como la tecnificación de sus registros municipales que realice la Tesorería, con ello se actualizaría al Municipio en servicios y recaudación tributaria. Desde un punto de vista personal, considero que el Municipio debe ser administrado como una empresa particular, claro que el término no aplicado en el estricto sentido de la palabra, pero sí se asemeja, en la medida que se invierta en la infraestructura para hacerlo eficiente en esa medida los contribuyentes se verán en la necesidad de recurrir a los servicios municipales, incrementando con ello la captación tributaria y así dejar de depender de las participaciones federales a las que se les ha sujetado.

9-En este punto es necesario recalcar que las participaciones deben ser revisadas por lo menos cada tres meses para ver la necesidad real de los Municipios y así poder incrementarlas, ya que la población va aumentando y los servicios, obras y otros se requieren constantemente y no permiten prórrogas. En este punto es esencial que los Municipios tengan voz en las reuniones de Funcionarios Fiscales, para exponer sus necesidades reales.

10-Por lo que se refiere a los servicios públicos se requiere que en los Municipios pequeños se realicen concesiones de servicios en forma coordinada con empresas, esto sí se coordinan varios Municipios para la concesión de un servicio público por mencionar el de rastros, se contrataría con una empresa privada, para que brinde el servicio a varios Municipios y no a uno solo ya que le sería incosteable y así poder brindar un servicio eficiente y percibir ingresos por la concesión adquirida.

11-Así también es necesario mencionar que la propuesta para que se otorguen exenciones a los Municipios en ciertos impuestos Federales, para que no se incremente el gasto público y se pueda emplear mejor el Presupuesto de Egresos, para ello se requiere modificar la Constitución Federal y en consecuencia las Constituciones Locales y Leyes Fiscales Federales.

12-Finalmente lo que hace a las Leyes de Ingresos y Egresos Municipales en lo relativo a la aprobación y supervisión por parte del Congreso Local, se debe modificar y permitir que los propios Municipios a través de sus cuerpos colegiados aprueben autónomamente sus Leyes y no dejar la Facultad para un órgano superior a que revise sus actos, ya que la Federación en lo que hace al Congreso local y Poder Ejecutivo Estatal no somete sus actos al ámbito Federal.

BIBLIOGRAFIA DE OBRAS

- Acosta Romero, Miguel, " Teoría General del Derecho Administrativo " , 10a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991
- ----- " Segundo Curso de Derecho Administrativo " , 1a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México , 1989
- Arteaga Nava , Elisur, " Derecho Constitucional Estatal " , Editorial Porrúa S.A.. México 1988
- Angulo Pérez, Andrés, " Raíces de la Democracia en América" , Editorial Selecta, Librería O'really, La Habana , Cuba, 1954
- Cruz de la Robles, Jose Alfredo, " Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales " , Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volúmen XIV, México, 1990
- Flores Zavala, Ernesto, " Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" , 21a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1979
- Garcia Oviedo, Carlos, " Derecho Administrativo" , 7a. Edición, Editorial Imprenta Provincial, tomo II , Madrid , España 1959
- Gámiz Parral, Máximo N., " Derecho Constitucional Y Administrativo de las Entidades Federativas, 1a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990
- Garza de la, Sergio Francisco, " Derecho Financiero Mexicano" , Editorial Porrúa S.A., México 1986
- Ruiz Massieu, Jose Francisco, " Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios " , 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. , México 1990
- Robles Martinez, Reynaldo, " El Municipio " , 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. , México 1993
- Martínez Almazan, Raúl, " Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano " , 1a. Edición , Instituto Nacional de Administración Pública, México 1988
- Muñoz , Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, " Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México" , 1a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979
- Ortega Lomelín, Roberto, " Federalismo y Municipio " , Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, Mexico 1994.
- Osorio Corres, Francisco Javier, " Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, número 135, UNAM, México 1992.
- Ots y Capdequi, Jose Maria, " Historia del Derecho Español en America y del Derecho Indiano", Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid España, 1969
- Salinas Arrambide, Pedro, " La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario" , 2a. Reimpresión, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volúmen XII , México 1993
- Sayeg Helú, Jorge, " El Constitucionalismo Social Mexicano " . Editorial Fondo de cultura Económica, México 1991

- Tena Ramírez, Felipe, " Derecho Constitucional Mexicano " , 26a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992

DOCUMENTOS

- LII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, " Derechos del Pueblo Mexicano" Editorial Porrúa, México 1985

- Alva de, Pedro y Rangel, Nicolas, " Primer Centenario de la Constitución de 1824" , Talleres gráficos Soría, Cuernavaca, Morelos . Mexico 1993

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. , " El Papel de BANOBRAS en Apoyo a Estados y Municipios " . Gerencia de Comunicación Social, México 1985

- Consejo Técnico de Humanidades, " Las Humanidades en México 1950- 1975 " ,1a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978

- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Estado de Morelos, Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1989, Número 20, Tomo CDXXXV

- Instituto Nacional de Administración Pública , A.C., Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., " Manual de Hacienda Pública Municipal " , 1a. reimpresión, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, México 1989

- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., " Manual de Catastro Municipal " , 1a. reimpresión, Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, México 1989

- Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 1992, aprobado por el Cabildo Municipal de Cuautla, Morelos, el 15 de Noviembre de 1991.

- Quinto Informe de Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría de Programación y Finanzas del Estado de Morelos, anexos 1993.

- Quintana Roldán, Carlos, " Comentarios al Artículo 115 Constitucional " , en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Textos y Estudios Legislativos N- 59 , 1a. Edición, UNAM, México 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Gutierrez, Ramón y varios, " Cabildos y Ayuntamientos en América " , 1a. Edición, Tilde Editores, S.A. , En Colaboración con el Departamento de Evaluación del Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y con el Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo, México 1990

- Garcia Pelayo, Ramón. " Nuevo Diccionario Enciclopédico Larousse" , Ediciones Larousse, México 1988

- Nueva Enciclopedia Temática, Editorial Cumbre, Tomo XII, México 1980

- Pirenne, Jacques, " Historia Universal " , Editorial Cumbre , Tomo II, México 1979

- Pina, Rafael de. " Diccionario de Derecho " , 18a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

- Riva Palacio, Vicente D., " México Através de los Siglos ", 12a. Edición, Editorial Cumbre, S. A., Tomo II, México 1975

- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., "Economía" 12a. Edición, Editorial Mc Graw Hill, México 1987.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada) , Editada por la Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición México 1985

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cocción Popular, Ciudad de México, Sene Textos Jurídicos, México 1990

- Código Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994

- Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuautla Morelos, 1988

- Impuesto del Timbre Sobre la renta e Ingresos Mercantiles. S.H.C.P., 1965- 1976, Subsecretaría de Ingresos, Dirección de Legislación Tributaria, México

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Sistema de Concertación para el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Morelos, 1992

- Ley de Ingresos Municipales de los Municipios del Estado de Morelos, Periódico Oficial Num. 3672, diciembre 29 de 1993 , 6a. Epoca.

- Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 de Enero de 1980

- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, Periódico Oficial del Estado, 3 de Abril de 1984, Sección II, Num. 39 Tomo CCLXXXIV

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo

- Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo

- Ley del Impuesto al Valor Agregado , Diario Oficial de la Federación 29 diciembre de 1978

- Ley del Impuesto Fiscal Sobre Producción y Servicios, Diario Oficial de la Federación 30 de Diciembre de 1980

- Ley del Impuesto Sobre Automoviles Nuevos, Diario Oficial de la Federación 31 Diciembre de 1979

- Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio 1983

- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco

- Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos 1984

- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993

- Regalmento de Policía y Buen Gobierno, Municipio de Mulegè Baja California Sur.