

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

453
24j

**MARCO CONSTITUCIONAL DE LA
HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.
EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO.**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
NANCY OCAMPO URIBE**

México, 1996.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 16 de abril de 1996.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P r e s e n t e.

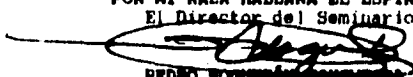
La pasante de esta Facultad NANCY OCAMPO URIBE, ha elaborado la tesis denominada "MARCO CONSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO", bajo la asesoría del Lic. René Ramón Rosales Hernández, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario


PEDRO ROGERO CONTRERAS
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Maximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho - presente.



Lic. René Ramón Rosales Hernández
CRONISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA,
Director del Seminario de Derecho Administrativo,
Facultad de Derecho, UNAM,
PRESENTE.

Distinguido señor director:

Con el debido comedimiento me permito informarle que la pasante **NANCY OCAMPO URIBE** ha concluido, de manera satisfactoria, bajo mi asesoría, su tesis intitulada: "Marco constitucional de la hacienda pública municipal. El caso del Estado de Guerrero".

Dicho trabajo se ajusta puntualmente a lo preceptuado por los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes de esta Universidad, destacándose, en mi concepto, por ser una investigación exhaustiva, con bibliografía adecuada y pulcra redacción.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle la seguridad de mi consideración.

ATENTAMENTE,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 12 de abril de 1996.

*Recibí original
12-11-96
Acordado A.*



Sra. Teresa Uribe Ocampo:

Esta tesis es un homenaje, madre, para ti, que has sido ejemplo de bondad, comprensión, perseverancia, honradez y grandeza. ¡Estoy orgullosa de ti.

Joaquín Gabriel Gallegos Velasco:

Esposo y compañero, gracias por tu apoyo y paciencia incondicionales. Al fin puedo poner en tus manos este trabajo que es reflejo de tu confianza y amor.

Joaquín Rodrigo Gallegos Ocampo:

Hijo, tu has sido, eres y serás siempre, el impulso decisivo en mi formación profesional.

A Gela, *in memoriam*:

Tía, tu presencia vive en mi corazón y me alienta a seguir luchando por mis ideales.

Neiva, Hugo, Ruth, Martín, Eric y Ricardo:

Hermanos, esta tesis es el mejor testimonio de que "quien quiere, puede."

A mi Alma Mater:

Que albergó mis anhelos y aspiraciones profesionales haciéndolos realidad. Con la esperanza que este trabajo de tesis florezca en tu seno.

A mis maestros:

A todos ellos, quienes me enseñaron que en la razón, la verdad y la justicia, encontramos el camino mas noble de la convivencia humana y, porque arraigaron en lo más hondo de mi ser, el inagotable anhelo del conocimiento.

Al Lic. René Ramón Rosales Hernández:

A quien con su generosa paciencia dirigió esta investigación.

Al pueblo de Guerrero:

Esperando que con esta tesis pueda contribuir, siquiera un poco, al entendimiento de su problemática y a su solución.

A ti:

**Que en nuestra amistad, fñcada en el respeto y la confianza, siempre
me alentaste a seguir adelante**

"...yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse que mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio..."

Hilario Medina,
Diputado Constituyente,
1916-1917

**MARCO CONSTITUCIONAL DE LA
HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.
EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO**

INDICE

INTRODUCCION.....	V
I. DESARROLLO HISTORICO DE LA TRIBUTACION MUNICIPAL.....	1
A) LA NUEVA ESPAÑA.....	1
B) MEXICO INDEPENDIENTE.....	6
C) PERIODO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.....	25
II. EVOLUCION DE LA TRIBUTACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO.....	37
A) CREACION DEL ESTADO DE GUERRERO.....	37
B) RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.....	46
C) LA CONFORMACION MUNICIPAL.....	57
III. MARCO JURIDICO ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.....	62
A) LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES.....	62
a) Desarrollo de la Reforma Municipal a partir de 1917.....	79
B) LEGISLACION ORDINARIA FEDERAL.....	83
a) Presupuesto de Egresos.....	84
b) Ley de Ingresos.....	94
C) REGULACION NORMATIVA EN EL ESTADO DE GUERRERO.....	102
a) Ley Orgánica Municipal.....	102
b) Ley de Hacienda Municipal.....	108
c) Código Fiscal Estatal.....	111
d) Código Fiscal Municipal.....	112
e) Ley de Ingresos.....	113
f) Presupuesto de Egresos.....	116
g) Convenios con la Federación.....	123
h) Convenios Intermunicipales.....	126

IV. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA MUNICIPAL.....	133
A) DEFINICION DEL MUNICIPIO, HACIENDA MUNICIPAL Y AUTONOMIA MUNICIPAL.....	133
B) FACULTADES Y OBLIGACIONES.....	143
a) Presidente Municipal.....	149
b) Síndico	151
c) Regidores	153
d) Secretario del Ayuntamiento.....	154
e) Tesorería Municipal.....	155
V. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.....	160
A) CONCEPTO DE CONTRIBUCION Y SUS ELEMENTOS.....	160
B) INTEGRACION DE LAS CONTRIBUCIONES.....	172
C) FORMAS DE RECAUDACION DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.....	201
VI. DESTINO Y ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.....	220
A) DENTRO DEL MUNICIPIO.....	220
B) EN EL ESTADO DE GUERRERO.....	230
C) CON LA FEDERACION.....	234
CONCLUSIONES.....	243
BIBLIOGRAFIA.....	250

INTRODUCCION

Dentro de la llamada autonomía financiera del municipio, hago un estudio y análisis de cada una de las diferentes contribuciones e ingresos que integran la hacienda pública municipal del Estado de Guerrero, en cumplimiento a los diversos ordenamientos que la regulan, dentro de la propia entidad federativa.

El municipio ha sido considerado pilar muy importante en la vida política de México, por cuya razón el sistema federal de la materia ha venido suprimiendo, poco a poco, la rigidez de una administración centralista de tipo hacendario, así como reconociendo de las Entidades Federativas y de los Municipios, su capacidad administrativa y financiera.

La distribución de los ingresos municipales en el Estado de Guerrero, los cuales conforman la hacienda municipal, conlleva una problemática si no especial, si peculiar, toda vez que, existen, esencialmente, cuatro municipios, los del sector turístico, que obtienen mayores ingresos, a saber: Acapulco de Juárez, Taxco, José Azueta y Chilpancingo.

Pretendo, con este trabajo de tesis, presentar un análisis a los ordenamientos legales que regulan la Hacienda Municipal, así como proponer que existan los canales necesarios para aquellas personas que tienen a su cargo el cuidado de la hacienda municipal, tengan la capacitación necesaria y puedan llevar una adecuada administración de la misma, lo mismo que propiciar una distribución equitativa o, en su caso, aumentar, a través de los Convenios de Colaboración Fiscal, el aumento de sus Ingresos, para que puedan solventar las necesidades prioritarias de la comunidad guerrerense.

Con el propósito aludido, en la presente investigación he incursionado en los conceptos fundamentales, tanto de Derecho Constitucional y Administrativo, cuánto Financiero y Fiscal del Municipio, lo que me ha conducido con naturalidad a elucidar, en lo posible, la preocupación central de este trabajo: el Municipio en el Estado de Guerrero.

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO DE LA TRIBUTACION MUNICIPAL

A. LA NUEVA ESPAÑA.

El municipio en México es una institución que data de 1519, cuando Hernán Cortés estableció el poblado que denominó la Villa Rica de la Vera Cruz, haciendo la traza correspondiente y nombrando a las autoridades que conformarían el ayuntamiento.

De ese acontecimiento y en la medida en que Cortés fue conquistando otras poblaciones, fueron creándose nuevas municipalidades que chocarían, posteriormente, con el poder virreinal, donde se vio disminuido a una simple división territorial carente de libertad política y administrativa.

El rey de España, al considerar a los naturales como súbditos y leales vasallos suyos, debía ampararlos y tutelarlos y, sin embargo, les impuso a través de la Segunda Audiencia la obligación impositiva de entregar tributos, en reconocimiento

¹ Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968, p. 96

de su señorío, con base en el sistema tributario que regía para ellos en la época prehispánica.²

La tasación, consistente en el pago de la tierra o su valor en moneda, gravó penosamente a la población masculina adulta, entre los 18 y 50 años, a excepción de los esclavos. Ella tenía carácter personal y podía reducirse o aumentarse en determinadas condiciones de clase social, sexo y edad.³

El sistema de encomiendas implantado por Cortés en 1522, y que se extendió a tierra guerrerense, según apunta Moisés Ochoa, consistía en la adjudicación, de cierto número de Indígenas a los conquistadores, con el objeto aparente de que los instruyeran en la religión católica, sin embargo, la realidad fue para ser ayudados en la explotación de los campos. Fue un medio para sojuzgar a los Indios, ya que la encomienda fue eminentemente tributaria.⁴

Paralelamente a ésta, se implantó la "merced real", por la que se transmitían la posesión de la tierra, o a través del despojo, constituyendo ésta en el origen del derecho de propiedad impuesta en la Nueva España. Por medio de la encomienda, los

² León-Portilla Miguel, *Historia documental de México, Tomo I*, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie: Documental, núm. 4, UNAM, 3a. edición, 1984, p. 170

³ Idem

⁴ Ochoa Campos, Moisés, *Historia del Estado de Guerrero*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968, pp. 64 a 66

indios quedaron sujetos a tributo, pagando éste al rey, al encomendero y a la Iglesia.⁵

Miguel León-Portilla menciona, citando a Silvio Zavala,⁴ que en 1523, se expidió la *Real Cédula relativa a las encomiendas y reparto de indios*, que dispuso que los indios naturales no debían ser encomendados, ni hacer repartimiento ni depósito de ellos, sino dejarlos en libertad como los vasallos que eran en el Reino de Castilla. En consecuencia, se debía revocar cualquier repartición o encomienda que de los mismos se hubiera hecho. Los naturales libres debían dar tributo ordinario e impuestos por las rentas por tierras, salinas, minas, mineros, pastos, etcétera.

Entre 1545 y 1549, señala Miguel León-Portilla, la encomienda significó el derecho del conquistador y de sus descendientes, a percibir de un determinado número de indios, un tributo consistente en: ropa, víveres, leña, etcétera, que se transformaba en dinero. Dicho tributo, pertenecía de pleno derecho al Monarca, por concepto de vasallaje. Cedía al español, en premio de su participación en la obra de conquista y colonización, un número de indios que se fijaba a través de una matrícula donde se consideraba la capacidad tributaria de

⁴Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 68

⁵Op. cit. p. 214

cada uno de ellos y la tasación se hizo minuciosamente, sobre los productos que cada región producía.⁷

Transformada la encomienda en una forma de tributación, se tuvo la necesidad de reprimir los abusos y exageraciones de los españoles sobre los naturales, al tasar los productos que ofrecían a los encomenderos. Fue por estas razones que se expidió en la Ciudad de Madrid, el 26 de mayo de 1536, la *Real Cédula sobre la tasación de los tributos de los indios y la sucesión de encomiendas*, la que establecía la obligación de informar sobre lo que los indios pagaban de tributos, por razón de señorío, antes de la expedición de ésta cédula, a los caciques o a las personas que los gobernaban, y lo que en ese preciso momento estaban pagando. Debían determinar moderadamente lo que podían y debían pagar, ya sea a través de la encomienda o por concepto de renta, y que esto no fuera motivo de su "perdición económica".⁸

Dicha Cédula disponía también, que se hiciera un inventario de los pueblos y pobladores, y por medio de un escribano, hacer del conocimiento de la nueva tasa de tributo que habían de pagar. Estaban obligados, además, a dejar una copia a la persona que habría de recibir el tributo, así como de

⁷ *Ibidem*, p. 167

⁸ *Ibidem*, p. 218 y ss.

enviar a la Audiencia de México los autos que se hubieran hecho con tal motivo. En materia de hacienda, estableció que de la tasación de tributos, se dejara en cada pueblo, lo que a éste le correspondiera.

Aún establecida la matrícula y la tasa del tributo, algunos encomenderos, recurrieron a ficticios arbitrios para conmutar el tributo por servicio, perjudicando a los indios, ya que eran obligados a trabajar en condiciones infrahumanas, que fueron minando a las poblaciones indígenas.

A mediados del siglo XVII el Estado limitó la percepción de la renta, imponiéndoles sensibles descuentos. Un decreto general sobre la extinción de dicho tributo, dado en 1718 y confirmado en 1721, marcó su fin.⁹

Los Ingresos reales de América satisfacían las necesidades de la política española en Europa, cubrían los gastos de administración colonial y sostenían regiones de economía insuficiente, como las Antillas, Florida y Filipinas.¹⁰

El Virrey fue, el representante directo del Rey, en Nueva España, con tendencia centralista. El municipio significó, sin

⁹ *Ibidem*, p. 148

¹⁰ *Ibidem*, p. 171

embargo, el primer antecedente democrático y popular con autoridades originarias de la comunidad, representativas de ésta.¹¹

Como hemos podido observar, el Indígena mexicano, quedó sojuzgado desde la conquista de la Nueva España, por la imposición tributaria de la que fue objeto, entre otras cosas más, además de que los ordenamientos legales de la materia, en su gran mayoría fueron expedidas desde España, donde la lejanía y el tiempo que tardaban en llegar a la Nueva España, éstos carecían ya de validez o, en su caso, por las características propias del territorio mexicano en aquella época, no podían ser aplicadas quedando fuera de contexto.

B. MEXICO INDEPENDIENTE.

El movimiento de Independencia se desarrolla en México entre los años 1808 y 1821, cuyas causas fueron de diversa naturaleza: desajustes sociales y económicos, conflictos políticos, razones psicológicas e ideológicas, filosóficas, religiosas y culturales, entre otras. La propiedad de la tierra estaba en muy pocas manos. Los impuestos y las limitaciones eran considerables, así como los abusos. La riqueza pública, hacia 1810, podía

¹¹ Ochoa Campos, Molés, *La reforma...* p. 174

calcularse a través de los ingresos en la Real Hacienda, en cerca de 20 millones de pesos.¹²

El *Bando de Hidalgo*, pronunciado a favor de los Indígenas el 6 de diciembre de 1810, prohibía entre otros, el pago de tributos y exacciones que pesaban sobre la clase humilde rural.¹³

Después de la arenga de independencia, conocida como "grito de independencia", en tanto se promulgara una constitución en México, quedó vigente, en la Nueva España, la *Constitución de Cádiz*, de 1812, que estableció, según Tena Ramírez,¹⁴ que eran facultades de las Cortes Españolas (artículo 131), las de fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos, y aprobar el repartimiento de éstos entre las provincias. Por lo que se refiere al manejo de la hacienda pública, el artículo 353 de dicha constitución preceptúa: "El manejo de la Hacienda Pública estará siempre independiente a toda otra autoridad que aquella a la que esté encomendado".

Referente a los Ayuntamientos, según dicho ordenamiento, dispuso que ellos se harían cargo de la administración e inversión

¹² León-Portilla, Miguel, op. cit., Tomo II, pp. 3 y 4

¹³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, S. A., 1994, pp. 21 y 22

¹⁴ *Ibidem*, pp. 75 y ss.

de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, así como la de hacer el repartimiento de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Sin embargo, declaró en su artículo 211: "Mientras que la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen." Con este artículo, dejó vigentes todos los ordenamientos tributarios expedidos con anterioridad, a diferencia de que la "contribución al gasto público" no sería para el gobierno español, sino para la nueva nación mexicana.¹³

En consecuencia, apunta Moisés Ochoa,¹⁴ que los ingresos del Ayuntamiento fueron de dos clases: 1) los que percibían los propios y 2) los que constituían los arbitrios. Se llamaban *propios* a las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta o los productos de ellas a los gastos municipales, las cuales, eran bienes rústicos o urbanos.

¹³ Idem.

¹⁴ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. pp. 158 a 163

Los *arbitrios*, que venían a complementar la hacienda municipal, y que cubrían los servicios públicos, consistían en: sisas, derramas o repartimientos, contribuciones y concesiones.

La *sisa* era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio. Por ejemplo: en la Ciudad de México, excepcionalmente disfrutaba el derecho de cobrar una *sisa*, consistente en un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera, aplicándose únicamente a la obra destinada y hasta la conclusión de ésta. A este respecto, Escriche, señala escuetamente que la *sisa* es "La Imposición sobre géneros comestibles rebajando la medida..."¹⁷

Las *derramas o repartimientos*, sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Los cabildos podían imponer derramas en caso de persecución de la plaga de langostas, por ejemplo. Este tipo de arbitrio no se permitía por ningún concepto, imponérsele a los indios, a quienes sólo podían gravárseles para la construcción de puentes que fueran necesarios a los mismos indios.

¹⁷ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de la legislación y jurisprudencia*. Edición de A. Bouret e Hijo. París, sin año de edición, 9a. ed., p. 1463

Las *concesiones* consistían en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser, por ejemplo, los tributos de penas por cámara.

Finalmente, las contribuciones eran aportadas por *cooperación vecinal* para obras de beneficio colectivo, o por algún vecino prominente para resolver algún problema local.

El 14 de septiembre de 1813, reunido e instalado el Congreso de Anahuác, en la ciudad de Chilpancingo, en su sesión inaugural, Rosáinz, Secretario del Congreso, dio lectura a los *Sentimientos de la Nación* que preparó Morelos para la Constitución. El artículo 22, que según Martínez Baez¹⁶ es inciso, de dicho documento, textualmente preceptuaba: "*infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento de sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros;...*" Esto claramente significa una descarga fiscal importante para la población.

En el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, más conocida como *Constitución de Apatzingan*, y sancionado el 22 de octubre de 1814, el cual nunca cobró vigencia, en materia de

¹⁶Asterisco en Lemoine Villcaña, Ernesto. *Morelos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 370

hacienda estipuló, en su artículo 41, que era obligación de los ciudadanos "contribuir a los gastos públicos..." sin hacer mayor abundamiento en cuestión municipal.¹⁹

En el mes de marzo de 1820, Fernando VII se vio obligado a restablecer, en una forma muy limitada, la *Constitución de Cádiz*, por lo que el virrey Apodaca hubo que jurarla el 31 de mayo de ese mismo año. Es decir, se reinstalaron los Ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 habían sido autorizadas en la Nueva España.²⁰

Agustín de Iturbide fue designado, en noviembre de 1820, por el virrey, para dirigir la campaña del Sur,²¹ quien, como consecuencia de su entendimiento con los insurgentes surianos, elaboró un plan de Independencia, el que finalmente fue firmado con Don Juan O'Donojú, que carecía de mando real para la firma de dicho plan, puesto que "...no estaba autorizado para concluirlo, así como el firmado el 13 de septiembre en La Patera entre Iturbide, O'Donojú y Novella quien ejercía el poder político y militar en México y mediante el cual se reconocía a O'Donojú como Virrey en tanto el país se constituía

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 36

²⁰ *Ibidem*, p. 59

²¹ *Ibidem*, p. 107

definitivamente, de acuerdo con el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba..."²²

Con su proclamación, el 24 de febrero de 1821, el *Plan de Iguala*, "...establecía tres principios o garantías: el de la religión, el de la independencia, y el de la unión,... por lo que el ejército tomó el nombre de Trigarante... Postulaba un gobierno independiente, monárquico y constitucional, con Fernando VII como Rey y en su defecto, algún miembro de la casa real española..."²³ y dejaba, en forma provisional, vigentes las leyes ordinarias españolas, así como la Constitución de Cádiz, en tanto la Junta Provisional Gubernativa, nombrada en los *Tratados de Córdoba* y compuesta por los primeros hombres del Imperio, quedó obligada a legislar sobre la convocatoria al Congreso Constituyente.²⁴

Durante el Imperio (1822-1823) de Agustín de Iturbide se promulgó un *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que en su artículo 1º abolió la constitución gaditana.²⁵ Sin embargo, este ordenamiento señaló que las leyes, órdenes y decretos promulgados antes del 24 de febrero de 1821, y siempre y cuando no estuvieran en su contra, quedarían vigentes (artículo

²² León-Portillo, Miguel, op. cit. Tomo II, p. 11

²³ Ochoa Campos, Moisés, *Historia del...* p. 144

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 120

²⁵ *Ibidem*, p. 125

2º). La materia de hacienda pública, quedó bajo la jefatura de los Intendentes de Provincia.²⁶

Posteriormente, el *Acta Constitutiva de la Federación*, decretada el 31 de enero de 1824, en su artículo 13 fracción IX, señaló que era facultad del congreso general la de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la república.²⁷ Dicha acta constitutiva no mencionó a los ayuntamientos.

La *Constitución Federal de 1824*, por su parte, no dedicó artículo alguno a los ayuntamientos; sin embargo, en sus artículos 160 y 161, estipuló que los Estados tenían la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin que ésta fuera contraria a la misma Constitución Federal.

El *Acta Constitutiva de la Federación* y la *Constitución Federal de 1824*, habían de fijar, con las bases de la federativa, organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a la constitución (artículo 161) en el acta constitutiva. En consecuencia, no se contó con una

²⁶ *Ibidem*, art. 81, p. 141

²⁷ *Ibidem*, p. 156

disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto, a la constitución gaditana, bajo el título casi general de "Régimen interior de los Pueblos".²⁸

El Congreso tenía la facultad de elegir el lugar donde asentar la residencia de los supremos poderes, en consecuencia, con fecha 20 de noviembre de 1824, expidió un decreto,²⁹ por el que estableció que la Ciudad de México serviría de asiento a los Supremos Poderes de la Federación. Dicho decreto hizo referencia al municipio en su artículo 7º, y señaló que "En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente."

La Constitución centralista de 1836, denominada *Las Siete Leyes Constitucionales*, en la sexta ley intitulada *Sobre División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos*, consagró, como constitucionales, los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos "...y los hubiera en todas las capitales de los departamentos, o en donde los había en 1808."

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pp. 229

²⁹ *Ibidem*, pp. 230 y 231

(artículo 22). Convirtió a las entidades federativas en departamentos y éstos a su vez, en distritos (artículo 3º). Así mismo estableció en su artículo 14, fracciones I y VII, que era facultad de las Juntas Departamentales las de iniciar leyes relativas a impuestos, administración municipal, así como las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, estando a cargo de éstos la recaudación e inversión de los propios y arbitrios (artículo 25).³⁰

De la organización del sistema municipal se ocupó el *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos*, expedido el 20 de marzo de 1837, el cual disponía que en cada departamento hubiera un Gobernador que estaba provisto de facultades políticas, gubernativas y administrativas, quien tendría también, la facultad de calificar las elecciones de los ayuntamientos y autorizar las Ordenanzas Municipales. Las atribuciones de los ayuntamientos comprendía, entre otros ramos, su buen gobierno y administración de su patrimonio.³¹

El primer *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, de 1842, precisa que la administración interior de los departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, y señala que en ningún caso podrán reunirse las atribuciones que peculiarmente correspondan a cada uno.

³⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp. 239 a 244

³¹ Ochoa Campos, Moisés, op. cit. p. 238

(artículo 136) En ese mismo año, se aclara que para efectos de organización de la administración interior de los Departamentos, ésta se hará bajo los principios del sistema republicano, representativo y popular.²² En efecto, el artículo 160 preceptuaba que "Las rentas que forman la Hacienda Pública, se dividen en generales de la nación y particulares de los Departamentos. Unas y otras serán clasificadas por una ley general."²³

La Junta Nacional de Legisladores, compuesta por 69 personas, dieron al país un nuevo código centralista denominado *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, expedidas el 13 de junio de 1843,²⁴ que abrogó las *Leyes Constitucionales* de 1836. Se ocupó del régimen municipal estableciendo en su artículo 4º que: "*El territorio de la república se dividirá en Departamentos, y estos en Distritos, partidos y municipalidades...*"; así mismo, en su artículo 134, fracciones X y XIII, señaló como facultades de las Asambleas Departamentales lo relativo a la regulación del régimen municipal, y de "Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".²⁵

²² Parra Bedrán, Beatriz, *Las formas de administración de los servicios públicos municipales en México*. Tesis doctoral de la Facultad de Derecho, 1991, p. 5

²³ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp. 307 a 340

²⁴ *Ibidem*, p. 403

²⁵ *Ibidem*, pp. 404 a 426

Dichas Bases, en su artículo 199, dividió a la hacienda pública en general y departamental, estableciendo que en el primer periodo de sesiones del congreso, éste distribuiría proporcionalmente la asignación que a cada departamento le correspondiera.

Santa Anna, de regreso del destierro en Cuba, y para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, tuvo que manifestarse como liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. El 22 de agosto de 1846, por decreto dispuso que el congreso constituyente que estaba por reunirse, estaría "plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general", y con carácter transitorio, reinstaura la vigencia de la *Constitución de 1824*.³⁶

Durante la administración de don José Joaquín de Herrera, éste acudió en auxilio de los ayuntamientos, dictando, en 1848, la primera ley general de *Dotación del Fondo Municipal*. Los ramos que formaron los impuestos municipales comprendieron: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales.³⁷

³⁶ *Ibidem*, pp. 439 a 441

³⁷ Ochoa Campos, Molés, *op. cit.*, p. 246

Después del movimiento de Ayulla, que derrumbó la dictadura de Santa Anna, se instauró un régimen provisional, quedando al frente de éste Ignacio Comonfort. El 15 de mayo de 1856 expidió un *Estatuto Orgánico Provisional*, que fijó las bases del gobierno en tanto se promulgara una nueva constitución, y que estuvo en teórica vigencia hasta 1857.² El estatuto confirió a los gobernadores, en materia municipal, la facultad de hacer la división política del estado, establecer corporaciones, designar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas, aprobar planes de arbitrios municipales (artículo 117, fracción XIII), aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades (fracción XVI), y cuidar de la buena administración e inversión de sus fondos y de los propios y arbitrios de los pueblos (fracción XXV), entre otras.

La *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, sancionada el 5 de febrero del mismo año, no contiene de manera expresa, regulación alguna del Municipio. El sistema municipal continuó tutelado bajo el régimen de las prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de las funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa conculcadora de los derechos

²Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp. 499 a 517

ciudadanos.³⁹ Sin embargo, dicho ordenamiento reconoce su existencia histórica, como se desprende del texto de sus artículos 49 y 72, fracción VI, los que, en relación con el 109, interpretados armónicamente, llevan a la conclusión de que éste, acorde con el régimen de la Federación, deberá ser representativo y popular.⁴⁰

Por otro lado, de la citada fracción VI del artículo 72, se percibe que tenían facultades hacendarias, pues determinó que a las autoridades municipales se les asignaban rentas para cubrir sus atenciones locales.⁴¹

Molsés Ochoa⁴² escribe, citando a Miguel S. Macedo, que "Un comentarista, refiriéndose al estado de la hacienda municipal en la segunda parte del siglo pasado, decía: '...La creciente compilación de los servicios ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales y que se arbitren a los ayuntamientos nuevos y mas abundantes recursos, pues aún las más rudimentaria observación ha demostrado a los hombres que, directa o indirectamente gobiernan las ciudades, que si sus recursos crecen a medida que su devuelven los elementos del país, las necesidades crecen más rápidamente todavía...' Sin

³⁹ Ochoa Campos, Molsés, op. cit., p. 254

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp. 604 a 629

⁴¹ *Ibidem*, p. 617

⁴² Op. cit., p. 258

embargo -continúa Moisés Ochoa-, en un principio, no se atendió la planeación de la hacienda municipal. La Ley del 12 de septiembre de 1857, que clasificó las rentas públicas, se ocupó solamente de dividirlas entre la Federación y los Estados, sin considerar a los municipios. Como excepción, detalló los renglones considerados siempre como municipales, asignándoles a los Estados y a la Federación, y en lo que respecta al Distrito y a la Baja California, '...de hecho continuaron existiendo las rentas municipales y siguieron recaudándose y distribuyéndose con entera reparación de las demás'..."

Más adelante agrega: "Una de las disposiciones de la constitución de 1857, que más afectó a la economía municipal, fue la que abolió las alcabalas. Las alcabalas significaban una supervivencia de viejos sistemas típicos del feudalismo, trasplantados a tierras americanas por el régimen colonial. Sin embargo, dicha medida progresista menguaba a tal grado los ingresos locales, que en la práctica, encontró multitud de tropiezos para su verdadera aplicación."⁴²

El presidente Juárez llevó a cabo, durante su periodo de gobierno, una serie de reformas, de las que destacan: la erección de los Estados de Campeche, Hidalgo y Morelos y

⁴²Idem

segregó de Nuevo León, el territorio de lo que hoy es el Estado de Coahuila y, después, la abolición del sistema de alcabalas en el Interior del país. Sin embargo, ninguna de estas adecuaciones tocó la vida municipal directamente.⁴⁴

Igualmente, Moisés Ochoa⁴⁵ sostiene que "Después de la guerra de 3 años, al restablecerse el orden constitucional en 1861, el Gobierno del Señor Juárez dictó numerosas disposiciones para la reorganización municipal, entre ellas las que establecía que los Ayuntamientos se renovasen cada año por mitad y la relativa a nueva dotación de fondos municipales."

Maximiliano, por su parte, continuó el régimen de prefecturas, a las que añadió el título de *Imperiales*. En el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, del 10 de abril de 1865, el territorio del país quedó dividido en Departamentos, cada departamento en Distritos y éstos en Municipalidades.⁴⁶ Establece en su artículo 28, que "Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda." Asimismo, el artículo 40, dispone que "El emperador decretará las contribuciones municipales con vista

⁴⁴ Ponfies Martínez, Arturo, La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, p. 32

⁴⁵ Op. cit., p. 260

⁴⁶ *Ibidem*, p. 263

de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por el conducto y con el informe del Prefecto del Departamento á que la municipalidad corresponda." En tanto que los artículos 45 y 52, establecen la división territorial del imperio en 8 divisiones, en 50 departamentos y cada uno de éstos en distritos y cada uno de ellos, en municipalidades.⁴⁷

Dispuso dicho Estatuto, en sus artículos 36 y 37, que la población tendría una administración municipal propia y proporcionada al número de habitantes y a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. El artículo 44 estableció que: "Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales,...".

El 1º de noviembre de 1865, Maximiliano expidió la *Ley Orgánica sobre la Administración Departamental Gubernativa*, dejando a los ayuntamientos sólo facultades deliberativas, incluyendo la formulación de proyectos de arbitrios y ordenanzas, así como la ejecución de éstas últimas.⁴⁸

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. pp. 470 a 480

⁴⁸ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pp. 263 a 265

El *Plan de la Noria*, de 1871, estableció, con referencia a la institución municipal, la conveniencia de asegurar los derechos y los recursos propios de los Ayuntamientos, como elementos indispensables para su libertad e independencia.⁴⁹

La dictadura del general Porfirio Díaz convirtió, empero, a los municipios en parte del engranaje del sistema. Borró la autonomía municipal, al agrupar a los municipios en unidades administrativas denominadas indistintamente partidos, distritos o prefecturas.⁵⁰

Humberto Oropeza, apunta que una vez afianzado el régimen de Díaz, los municipios se reorganizaron. En el aspecto económico éstos se fortalecieron con rapidez, debido al beneficio de los empréstitos y a los préstamos, con lo que pudieron realizar obras, inclusive de gran envergadura, pagando un módico interés, nivelando así el erario de los ayuntamientos.⁵¹

También se efectuaron, en este periodo, añade el mismo autor, reformas a la hacienda municipal, que beneficiarían a todo el país; más no al Ayuntamiento. Con la abolición de las alcabalas o impuestos alcabalarlos, fue horadada la

⁴⁹ León-Portillo, Miguel, op. cit. Tomo II, p. 342

⁵⁰ Para Sedrán, Beatriz, op. cit. p. 7

⁵¹ Oropeza, Humberto y Luna, David, *Contaduría y administración de los municipios*, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1989, pp. 22 a 25

economía de los municipios, que si bien los fortalecía, frenaba el desarrollo de la industria y el comercio nacionales, a cambio de este impacto y tratando de nivelar su situación, se les dio mayor participación de algunos ingresos del Estado y de la Federación. Se crearon, de igual manera, las Juntas auxiliares, arguyendo la ineficiencia e incompetencia de los municipios. Formalmente dependía de los ayuntamientos, pero en la realidad era un cuerpo que tenía personalidad propia.

Indiscutiblemente, la nación independiente, no se inició con un cuerpo de leyes que lo fundamentara y mucho menos con un plan económico y tributario que lo sostuviera. Si bien es cierto, la guerra de independencia, más todos los movimientos revolucionarios que le siguieron, fueron minando aún más el poder económico de la población, ya que además de estar sujetos a la tributación del gasto público, tenían la carga del pago del diezmo a la Iglesia católica.

En cuanto al municipio, apareció y desapareció la regulación de éste, en las diferentes constituciones y ordenamientos legales que rigieron a México en el siglo pasado. Sin embargo, siempre ha estado presente de hecho, aunque no de derecho. Desde mi punto de vista, los ayuntamientos fueron -y

siguen siendo- simples oficinas administrativas de un gobierno centralizado en materia tributaria.

Venustiano Carranza, viendo esta situación, se preocupó por resolver la situación de los Ayuntamientos, como en líneas subsecuentes se precisa.

C. PERIODO CONSTITUYENTE DE LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

Como postulados de la revolución social de 1910, se han sostenido, con cierta insistencia, que los tres principios vertebrales de la naturaleza jurídica, social y económica del municipio, germinaron a lo largo de la historia del municipio mexicano. Dicho principios son: el derecho a la tierra, el derecho al trabajo y la libertad municipal.⁵² No cabe duda que éstos son torales, tanto que se reflejan en el actual artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que hoy nos rige.

El Presidente Venustiano Carranza expidió, en 1914, el decreto de la *Ley del Municipio Libre*, por el que se reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, que reconoció expresamente a éste y que sentó las bases de la organización

⁵²Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 19

político-administrativa de los Estados de la Federación. El Ayuntamiento habría de ser de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre él y el Estado, puesto que se le dotaba de personalidad jurídica.⁴³

El contenido de esta Ley, se incluyó en el *Proyecto Carranza de Constitución*, que el primer jefe de la Revolución presentó al Congreso Constituyente 1916-1917, que como consecuencia de sus trabajos parlamentarios, habría de producir la creación del actual artículo 115 Constitucional.

En su mensaje ante el Congreso Constituyente 1916-1917, Carranza, al tocar el tema del municipio señaló: "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores..."⁴⁴

⁴³ Burgos Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 9ª ed., México, 1994, p. 901

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 757

La Comisión que conoció del proyecto del artículo 115 enriqueció a éste y lo amplió, considerando que la Constitución General debería dar los elementos orgánicos e Institucionales fundamentales que aseguraran que el municipio, efectivamente, se estructura como base de la organización política y administrativa de los Estados, con lo que aquellos gozarían de libertad genuina.⁵⁵

En el Constituyente de Querétaro, el problema hacendario municipal fue objeto de debate profundo: Hilario Medina, Heriberto Jara, Manuel Cepeda Medrano, Félix F. Palavicini y Esteban Baca Calderón, fueron los diputados constituyentes de mayor entusiasmo municipal.

El debate se trabó alrededor de dos cuestiones que suscitaron el *Proyecto de Reformas de Carranza* y el *Plan de Guadalupe*, en materia municipal, por el que se incorporó la competencia tributaria mínima de los ayuntamientos y la solución de las controversias en la que el municipio y los poderes estatales figuran como partes.⁵⁶

⁵⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, Serie G: Estudios doctrinales núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, p. 43

⁵⁶ *Ibidem*, p. 38

Respecto de la primera, únicamente establecía que "los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a las necesidades municipales". En la segunda, la fórmula de repartición de competencias quedó contenida en el artículo 124 de nuestro código político, el que señala que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", es decir, la reglamentación de los municipios no es de competencia federal, sino que serán resueltas por los Estados y con apego a la constitución federal.⁴⁷

En la sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 24 de enero de 1917,⁴⁸ se abordó la cuestión hacendaria municipal al entrar a debatir la fracción II del artículo 115 de la Comisión correspondiente, que expresamente se refería a dicho asunto. Por la importancia de dicho texto, lo transcribo a continuación:

"Artículo 115. ...

I ...,

II. Los municipios administrarían libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 58 y 59

⁴⁸ *Cámara de Diputados, (LII Legislatura), Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo XI, Antecedentes y evolución de los artículos 100 a 116, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 3ª ed., 1985, p. 339

gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponda al Estado y para legislar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley."

José Rodríguez González, diputado por Coahuila, discutió que se podría caer en la anarquía en materia educativa al dejarse "...la absoluta libertad municipal...", pedía que fuera suprimida la palabra "libremente" de dicha fracción y se agregara un cuarto inciso que señalara que "en lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado."⁹⁹

Heriberto Jara, miembro de la Comisión, al ver la confusión del Diputado Rodríguez González, expuso: "... que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados... en una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 312 a 314

libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población."⁴⁰

Así mismo, Jara señaló: "... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado."⁴¹

Rafael Martínez de Escobar, se pronunció en contra del dictamen de la Comisión, es decir, en contra de que la Suprema Corte de Justicia resolviera las controversias que en materia tributaria se suscitaban entre los Estados y los Municipios, y planteó que fueran las legislaturas locales o bien los Tribunales Superiores de Justicia quienes conocieran de este asunto. Adujo que: "...la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los Estados...", así mismo, en su discurso dijo que los Estados deberían recaudar "inmediata y directamente" los fondos que a éste le pertenecieran, ya sea a través de las receptorías de rentas o por

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 315 y 316

⁴¹ *Ibidem*, p. 316

cualquier otra oficina, y no por conducto de los municipios, ya que si las contribuciones eran recaudadas por éstos, daría lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio.⁴²

A su vez, José Álvarez, al hablar en tribuna comentó que el sistema anterior de recaudación sólo era una farsa, y que incluso en muchos casos, fue un fracaso la institución económica municipal, ya que los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al Gobierno, y allí se ventilaban si eran aprobados o no. Es decir, se pronunció en contra de que los municipios hubiera dos oficinas recaudadoras: una del Estado y otra del Municipio.⁴³

Álvarez, al aclarar el asunto sobre la vigilancia, dijo que "La utilidad de los inspectores consiste en esto: que vigilan como dice el proyecto, la contabilidad municipal y pueden poner un remedio efectivo, porque no se les autoriza para que vayan a procesar a los municipios... Estamos empezando a ser libres y a formar ayuntamientos, y es indispensable que haya alguien que vigile aquellos fondos, un inspector del Gobierno que indique el camino." Apoyó que los inspectores estatales revisaran la contabilidad municipal a fin de detectar malversaciones con oportunidad.⁴⁴

⁴² *Ibidem*, p. 319

⁴³ *Ibidem*, p. 327

⁴⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.* p. 45

Al hacer uso de la palabra Hilarlo Medina, centró el problema en las objeciones que en el transcurso de la sesión se habían vertido, y mencionó que los sistemas de contribuciones están fundados, principalmente, en la parte donde el Estado saca las contribuciones: las contribuciones se toman sobre las personas, es lo que se ha llamado la capitación en algunas partes, y en algunas otras no existe ese impuesto; hay impuesto sobre bienes, sobre contratos y sobre asociaciones, hablando en general.⁴⁵

En virtud de que Martínez de Escobar se había pronunciado en contra de la vigilancia, señaló, con respecto a los inspectores, que éstos eran indispensables "... porque hay que tener en cuenta la inexperiencia del Municipio en los primeros años, y hay que tener en cuenta también, que el Estado, como parte interesada en los impuestos, tiene el derecho de vigilar que aquella parte se lo dé, así como la Federación tiene igual derecho."⁴⁶

Así mismo señaló que el verdadero principio de la organización municipal es que el Municipio tenga hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales.

⁴⁵ *Derechos del pueblo...*, op. cit. p. 331

⁴⁶ *Ibidem*, p. 333

Fernando Lizardi, al hacer un análisis sobre la fracción II, puntualizó: "... Si los ayuntamientos no tienen libertad económica; si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres."⁴⁷ Oponiéndose a que fuera la Corte quien conociera de las controversias, señaló que eran las legislaturas locales las que determinarían y expedirían las leyes municipales, ya que se debe dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda a través de una ley secundaria emanada de la propia legislatura y que ésta, fije a cuánto deberá ascender la hacienda municipal de cada uno de ellos.

La siguiente intervención fue del Diputado Esteban Baca Calderón, manifestando su criterio en favor de que las Legislaturas de los Estados, son las únicas competentes para dar leyes que deben obedecer los ciudadanos de un Estado; así como señalar los ramos de riqueza a gravar, ya que en el país las fuentes de riqueza son diversas; apuntó además, que la cuestión hacendaria es "...la cuestión capital; sin recursos, sin dinero, no puede tener vida el Estado, no puede sostenerse la administración pública..."⁴⁸

Heriberto Jara insistió que la Corte conociera de las controversias que se han mencionado, a lo que Baca Calderón

⁴⁷ *Ibidem*, p. 334

⁴⁸ *Ibidem*, p. 342

respondió: "Si somos federalistas, respetemos la soberanía del Estado, porque la cuestión municipal se resolvería dentro del mismo Estado, ... No se Trata de violación de garantías, sino de la organización del Estado."⁶⁹

Dicha fracción quedó pendiente de votación, ya que la propuesta de la Comisión que revisó el Proyecto de Carranza tuvo 110 votos por la negativa, contra 35 por la afirmativa. Con este resultado los diputados Jara y Medina dictaron un voto particular, en donde precisaron la competencia tributaria del municipio, así como una propuesta sobre el conocimiento de las controversias entre Estados y Municipios.⁷⁰

La Comisión presentó una nueva redacción de dicha fracción. La discusión continuó acaloradamente. Gerzayn Ugarte, diputado por el Distrito Federal, propuso una nueva redacción, que daba respuesta venturosa a gran parte de lo planteado. Jara y Medina, así como la Comisión, retiraron sus propuestas, por lo que sólo quedó la de Ugarte, la cual fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra.

La fracción II del artículo 115, quedó como sigue:

⁶⁹ Ruiz Masleu, José Francisco, op. cit. p. 46

⁷⁰ Derechos del pueblo ..., op. cit. pp. 362 a 370

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

Con la creación de dicho artículo constitucional, la Revolución Mexicana consagró, en el más alto nivel, al Municipio Libre, como parte integrante de la Federación y en igualdad de circunstancias a las otras dos entidades ya existentes: El Estado y la Federación de estados libres y soberanos. Esto es, tres niveles diferentes de la República Federal, tres órdenes, tres entidades políticas en el mismo plano de igualdad jurídica y en íntima y leal coordinación en subordinación uno del otro, todos al orden constitucional del Estado Mexicano.

El Municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático.⁷¹ Es jurídicamente una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor medida, de una entidad pública superior⁷² que integra la organización política tripartita del Estado Mexicano: Municipios, Estados y Federación.⁷³

⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 912

⁷² Elguera Alberto, voz "municipio", en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tomo XIX, Editorial Drizel, S.A., Buenos Aires, 1991, pp. 960 y 961

⁷³ Nava Negrete, Alfonso, voz "municipio", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E: Varios, Editorial Porrúa, S.A., 4ª ed., México, 1991, p. 2166

El principio constitucional (artículo 115) considera al municipio como "...la base de... (la) división territorial y de... (la) organización política y administrativa..." de los Estados miembros de la Federación. El territorio de éstos se compone de circunscripciones que pertenecen a las entidades municipales.⁷⁴

⁷⁴Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. p. 902

CAPITULO II

EVOLUCION DE LA TRIBUTACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUERRERO.

A. CREACION DEL ESTADO DE GUERRERO.

Desde 1520, enterado Cortés de que la Provincia de Zacatula, era rica en oro, envió una expedición, la que regresó con varios presentes de oro y granos de ese metal, extraído de los ríos de aquella región. El 31 de enero de 1522, el capitán Pedro de Alvarez recorrió parte de Oaxaca, regresando por la Costa Chica de Guerrero y sometió a los pueblos de esa región, estableciendo el primer poblado español en territorio guerrerense, con el nombre de San Luis, en lo que era el pueblo indígena de Acatlán.⁷³

La división política del territorio guerrerense comenzó en el año de 1533, cuando se fueron estableciendo los corregimientos y las alcaldías mayores.⁷⁴ En esta primera etapa, los pueblos surianos estaban sujetos, desde 1527, a la Audiencia de México y fue dividida en alcaldías mayores para su administración. A este periodo se le conoce como división antigua de la Nueva España.

⁷³ Ochoa Campos, Moisés, Historia del Estado... Porrúa, 1968, pp. 58 Y 59

⁷⁴ Ibidem, p. 71

El Sur formó parte del Reino de México, que estaba compuesto de cinco provincias, siendo parte integrante de la provincia de México el territorio que hoy ocupa el Estado de Guerrero. Se fundaron las Alcaldías Mayores de Tlapa, Taxco, Iguala, Chilapa, Acapulco y Zacatula. Posteriormente a éstas, se agregaron las de Tixtla y de Ajuchitlán.⁷⁷

Dependientes de estas Alcaldías Mayores, existían numerosas repúblicas de indios que contaban con un gobernador y varios alcaldes menores, figurando entre ellas: Chilpancingo, Ichcateopan, Tecpan, Teloloapan y Atoyac.⁷⁸

De Don José María Morelos y Pavón surgió la idea de construir la entidad política en el vasto territorio del Sur, pertenecientes a las intendencias citadas y nació la Intendencia de Tecpan. En el *Decreto del señor Morelos creando la provincia de Tecpan y elevando al pueblo de Tecpan al rango de ciudad*, señaló en su tercer párrafo las colindancias y señala que "... debe su raya divisoria el río de Zacatula y que llaman de las Balsas, por el poniente, y por el norte el mismo río arriba, comprendiendo los pueblos de que están abordados al río por el otro lado, distancia de cuatro leguas, entre los que se contará Cosamalá, y de aquí siguiendo por el oriente a los pueblos de Totolintla, Tlacoztitlán;

⁷⁷ *Ibidem*, p. 72

⁷⁸ *Ibidem*, p. 75

para el Sudeste, a la línea recta de la Palizada, portezuelo de mar que ha dado mucho que hacer en la presente conquista, quedando dentro de Tixtla y Chilapa, y otro que hasta ahora hemos conquistado..."⁷⁹

Para el 18 de abril de 1811, Morelos había dictado las primeras medidas para el manejo de las rentas públicas, al señalar en el decreto arriba citado, respecto a los tributos, que "... sólo se exigirán por ahora para sostener las tropas, las rentas vencidas... Las alcabalas se cobrarán a razón del cuatro por ciento..."⁸⁰

Con la muerte de Morelos no desapareció la provincia de Tecpan, continuó existiendo de derecho, en tanto hubo un principio de gobierno entre los insurgentes.⁸¹ Sólo don Vicente Guerrero siguió germinando la idea de una unidad suriana, de un territorio propio, consolidando con ello el pensamiento de Morelos.⁸²

En el *Decreto Constitucional* expedido por el Congreso y sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, se crearon

⁷⁹ Domínguez, Miguel, *La erección del Estado del Guerrero. Antecedentes históricos*, Secretaría de Educación Pública, Talleres Gráficos de la Nación, 1949, Apéndice documento 1, p. 73

⁸⁰ *Ibidem*, p. 15

⁸¹ *Idem*

⁸² *Ibidem*, p. 16

17 provincias, siendo una de ellas la de Tecpan, y que habría de constituir la América Mexicana.³³

El virrey Apodaca designó, el 9 de noviembre de 1820, a don Agustín de Iturbide, "Comandante General del Sur y Rumbos de Acapulco", siendo ésta la primera vez que se precisa una comandancia militar independiente para el Sur. En tanto se organizaba el nuevo gobierno, se daba forma a la nueva distribución del ejército, señalándose capitanías generales. Vicente Guerrero, quien acababa de ser promovido a Mariscal de Campo, mereció ese privilegio, a quien se le dio el nombramiento de "Capitán General y Jefe Superior Político de la Provincia del Sur", quien estableció la cabecera de la capitanía general en Chiapa.³⁴

Con este nombramiento, Iturbide lo hacía a un lado de los asuntos del gobierno. En Veracruz, Santa Anna se levantó en armas y fue secundado en el Sur por Guerrero. En 1823, Santa Anna lanzó el *Plan de Casa Mata*, por el que Iturbide se vio precisado a abdicar. El Congreso Constituyente 1823-1824 instaura el federalismo y la forma de gobierno republicano, representativo y popular, al cual se adhirió el Sur.³⁵

³³ *Ibidem*, p. 15

³⁴ *Ibidem*, pp. 15 a 17

³⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* p. 150

La revolución suriana en favor del federalismo fue acaudillada, simultáneamente, por Vicente Guerrero y Juan Alvarez.⁶⁶ La muerte del primero acrecentó la personalidad del segundo, quien consolidó en su favor el acaudillamiento de la revolución.

La situación del país era desastrosa al iniciarse 1841, por lo que, el primero de septiembre, Juan Alvarez se lanza a la lucha por el Sur, con la esperanza de aniquilar el centralismo.⁶⁷ Nicolás Bravo y Alvarez que habían pugnado por la creación de un departamento en esa región pretenden constituir de facto la nueva entidad.⁶⁸

El 10 de octubre de dicho año, ambos suscribieron un manifiesto relacionado, exclusivamente, con la erección del *Departamento de Acapulco*, el cual fue presentado a la Junta de Notables, misma que nombró una comisión que se reunió, en sesión única de varios días, en Chilpancingo, la que ratificó la erección del Departamento del Sur y señaló su demarcación. Pero aplazó la formalización del Departamento hasta que el Congreso Constituyente instalado conforme al *Plan de Tacubaya*, resolviese el asunto, y quedó constituida provisionalmente una

⁶⁶ *Idem*

⁶⁷ *Ibidem*, p. 140

⁶⁸ Domínguez, Miguel, op. cit. p. 31

sociedad denominada *Amigos del Sur*, encargada de promover los intereses de la región, siendo miembros honorarios los señores Bravo y Alvarez.¹⁰

Reunido el Congreso Constituyente, el Sur se congratuló por la presencia de Nicolás Bravo en la Cámara de Diputados, creyendo que alcanzaría fácilmente la independencia deseada. Sin embargo, en el trayecto de Chilpancingo a la ciudad de México, Bravo recibió el nombramiento como Presidente Interino. El congreso fue sustituido por la Junta de Notables, la cual expidió una nueva constitución denominada *Bases Orgánicas*, que establecía el régimen centralista. Este documento no tomó en cuenta al Sur y el intento fracasó.¹¹

El 6 de julio de 1843, Nicolás Bravo solicitó licencia a la Comandancia General del Sur, la que se la confirió y nombró en su lugar, a Juan Alvarez como Comandante General del Sur, quien se dedicó a conciliar a los pueblos, ayudándose para esto, de la derogación de la contribución personal, y del recorrido a las zonas rebeldes, para obtener su pacificación, con lo que consolidó su poderío en la región. La comandancia fue devuelta a Bravo el 22 de julio de 1844.¹¹

¹⁰ *Ibidem*, pp. 32 a 37

¹⁰ *Ibidem*, pp. 43 y 44

¹¹ *Ibidem*, p. 46

Don Juan Alvarez propuso a sus paisanos, que la entidad llevase el nombre de *Guerrero*, el del gran caudillo del Sur, a quien él venerara, lo que quedó aceptado.²²

El 14 de mayo de 1847, el Congreso General expidió un decreto por el cual se creaba el Estado de Guerrero. La Cámara de Diputados aprueba el día 20 de octubre y la de Senadores el día 26 del mismo mes. En un decreto especial, el presidente de la república, José Joaquín de Herrera, da a conocer al país, con fecha 27 de octubre de 1849, el nacimiento del Estado de Guerrero. El decreto se publicó en el periódico oficial del *Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* el miércoles 5 de diciembre de 1849.²³

Treinta días después, se convocó a elección de diputados constituyentes y federales, designándose como capital provisional del Estado, la ciudad de Iguala. El 30 de enero de 1850 se instaló la Legislatura Local y el 31 del mismo mes se nombró a Juan Alvarez como gobernador provisional del Estado.²⁴

²² *Ibidem*, p. 49

²³ Dublán y Lozano, Colección de leyes y decretos

²⁴ Ochoa Campos, Molés, op. cit., p. 176

En resumen, y de acuerdo con Moisés Ochoa⁸⁵, podemos decir que fueron diversas las causas que originaron la erección del Estado de Guerrero. Entre ellas las siguientes:

a) *La causa geográfica*: La conformación orográfica del país, determina en el Sur una unidad regional vertebrada por la Sierra Madre del Sur y flanqueada por la cuenca del Balsas y por la Costa del Pacífico.

b) *Las causas económicas y sociales*: Las rentas recaudadas salían de la región, sin dejar beneficio alguno, y pesaba sobre los surianos la paga de guarniciones militares, la de funcionarios públicos y las frecuentes contribuciones extraordinarias. Sus problemas presentaban un conjunto homogéneo basado en una economía rural de carácter consuntivo, con el monopolio de la tierra en grandes latifundistas y una bonanza marginal acaparada por algunos potentados, que obligaba a los indígenas a convertirse en arrendatarios o simples jornaleros; la desigualdad de distribución de la riqueza en algunas zonas y las vejaciones sufridas por indígenas y mulatos.

c) *Las causas culturales*: El aislamiento por las grandes distancias y falta de comunicación de la región suriana, creando un

⁸⁵ *Ibidem*, p. 170 y Domínguez, Miguel, op. cit. pp. 19 a 22

denominador común de apego a la tierra, de provincialismo y a su vez, de gran conciencia patriótica ansiosa de luchar por la libertad.

d) *La histórica:* La Región del Sur formó una unidad. Tuvo una participación prominente en la revolución insurgente y consumación de la Independencia, así como su lucha por instaurar el federalismo.

e) *Las causas políticas:* Entre las que se contaba la necesidad de fragmentar la vieja división territorial de la colonia; el olvido en que estaba el Sur por parte del Gobierno del Centro; el caciquismo regional, que impedía toda normalización institucional; la unidad militar; la unidad religiosa, ya que desde la Colonia se venía pidiendo la creación de un obispado con cabecera en Chilpancingo; y particularmente desde 1811 en que Morelos creó la Provincia Suriana de Tecpan y la participación decisiva de los surianos en la vida nacional. Las leyes y acuerdos, estatales o municipales, eran dictados sin tomar en cuenta al Sur, resultando que dichas disposiciones fueron muchas veces inaplicables o contrarias a los intereses de esa región.

f) *La causa militar:* En el sur se originó desde la guerra de emancipación una demarcación militar, que tuvo rango de capitanía general al iniciarse la vida independiente de México, que después se convirtió en comandancia militar del Ejército del Sur y que llegó a alcanzar nuevamente los privilegios de capitanía general.

La desaparición de don Vicente Guerrero, quien mantuvo su unidad, tuvo una profunda repercusión en la región suriana. Faltó entonces un hombre que lo sustituyese, apareciendo los cacicazgos, iniciándose la pugna entre ellos por la supremacía.

En una palabra, comenta Miguel Domínguez, el Sur representaba sus propias características geográficas, políticas, militares, demográficas, etnográficas y sociales, y sus problemas internos eran de urgente resolución por medio de su autonomía.¹⁴

B. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

En el gobierno Interino de Juan Alvarez, como primer gobernador del estado recién creado, se decretó la *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero* del 16 de marzo de 1850, que dividió al nascente estado en 10 distritos y un

¹⁴ Domínguez, Miguel, op. cit. p. 22

partido. Declaró como capital del Estado la ciudad de Iguala.⁹⁷ Dicho ordenamiento establece en su artículo 3° que "... los municipios conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido."

Dicho ordenamiento señaló en el artículo 4° la división territorial del Estado al decir que "*Forman el territorio del Estado los partidos de Acapulco, Chilapa, Ometepec, Tixtla, Tasco, Teloloapam, Tecpam, Tlapa, y Ajuchitlán; los ocho primeros con las municipalidades que tenían al decretar el Congreso General la erección del Estado de Guerrero; y el noveno con la Ajuchitlán, Cutzamala, Tlacotepec y Coyuca*". Así mismo se erigió un nuevo partido con las municipalidades de Olinálá, Cuátlac, Ixcateopan, Huamustitlán y Xochihuehuatlán.⁹⁸

El Gobernador, colocado como superior jerárquico de los ayuntamientos, en tal sentido, lesionaba la auténtica libertad municipal, teniendo éste, entre otras facultades: a) dirigir como jefe de la hacienda pública la administración de ella, decretar la inversión de los caudales con arreglo a las leyes;⁹⁹ b) cuidar de la buena administración de los fondos municipales, autorizar de acuerdo con el Consejo, los gastos ordinarios y extraordinarios de las municipalidades y aprobar las cuentas que los ayuntamientos rindan anualmente.¹⁰⁰

⁹⁷ Universidad Autónoma de Guerrero, *Documentos históricos del Estado de Guerrero*, núm. 2, Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero, 1970

⁹⁸ Ley Orgánica Provisional para el Arreglo interior del Estado de Guerrero, art. 5°

⁹⁹ *Ibidem*, art. 13, fracción XIII

¹⁰⁰ *Ibidem*, art. 13, fracción XVII

La Hacienda del Estado estaba formada, según el artículo 2º del decreto de erección del Estado¹⁰¹ por "*La suma de lo que bajen los tres Estados, formará el contingente pecuniario del de Guerrero*", además del tres por ciento fijada por el gobierno federal sobre platas, las tasas siguientes:

Todo hombre mayor de 16 años pagará una pensión de medio real, a excepción de los de "edad avanzada"; las fábricas de aguardiente; las fincas rústicas y urbanas, pagaban el tres al millar sobre su valor; los establecimientos industriales, giros mercantiles (boticas, profesiones y ejercicios lucrativos), el diez por ciento de su utilidad; los pacotilleros de lencería o ropa y los de aguardiente de caña, según la calificación de la municipalidad; los sueldos de los funcionarios y empleados del Estado, el dos por ciento mensual; los salarios de los dependientes y criados particulares siempre que ganaran más de 25 pesos mensuales, el cinco por ciento mensual.

En el Título V. Del Gobierno político del Estado, Capítulo I, De los Prefectos, señala en su artículo 90 que los que se han llamado partidos, se denominarán distritos, habiendo un Prefecto nombrado por el Gobernador. De entre las funciones de los prefectos, así como las obligaciones impuestas por las leyes; vigilar la inversión de los fondos públicos y la administración de los mismos; proponer al Gobernador los arbitrios que sean

¹⁰¹ Domínguez, Miguel, op. cit. p. 49

convenientes para las obras de utilidad en su distrito;¹⁰² admitir o no las excusas de los alcaldes, regidores y síndicos de los ayuntamientos¹⁰³ y cobrar las contribuciones que han de formar la renta del Estado.¹⁰⁴

Cabe hacer notar, que dicha Ley Orgánica Provisional, le da un lugar relevante a los municipios, al establecer como funciones del Prefecto la de hacer que los ayuntamientos "*...llenen los objetos de su institución...*".¹⁰⁵ Lino Rodríguez-Arias Bustamante, esclarece el significado del término "institución" que aquí se menciona, proveniente de la citada Ley Orgánica, en los términos siguientes: "*...deducimos que la Institución es necesaria al Individuo para el cumplimiento de sus fines jurídicos en un ambiente comunitario,... v. gr., la familia, el municipio, la universidad, el sindicato profesional, etcétera; pero lo que si tiene que responder todos estos cuerpos sociales es a exigencias del bien común; por tanto, han de rechazarse de esta categoría aquellos organismos jurídicos que no vengan a satisfacer estos fines superiores.*"¹⁰⁶

¹⁰² Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero, art. 13, fracción X

¹⁰³ *Ibidem*, fracción XV

¹⁰⁴ *Ibidem*, fracción XXIII

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 93, fracción III

¹⁰⁶ "institución", en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XVI, Drakil, S.A., Buenos Aires, 1978, p. 115

En materia de Ayuntamientos, dispuso que habría en la capital del Estado, en las de distrito y en las cabeceras municipales.¹⁰⁷ Siendo que en la capital del Estado constará de 4 alcaldes, seis regidores y dos síndicos; en las cabeceras de distrito y en las municipalidades se compondrán de un alcalde primero, un segundo y un tercero y dos síndicos.¹⁰⁸ Los alcaldes primeros de la cabecera de distrito fungían también como jueces de primera instancia para todos los negocios civiles, criminales (sic) y de hacienda.¹⁰⁹

De las funciones del Ayuntamiento que estableció la ley orgánica, se encuentran las siguientes: a) la de formar sus ordenanzas municipales;¹¹⁰ la administración e inversión de los fondos de propios y arbitrios, remitir a la Prefectura el presupuesto de gastos para el siguiente año,¹¹¹ siendo responsables de pecuniaria (sic) y personalmente por la mala administración de los fondos municipales o por su inversión en gastos no aprobados por el gobierno;¹¹² nombrar al tesorero para la recaudación de los propios y arbitrios.¹¹³

¹⁰⁷ Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero, art. 97

¹⁰⁸ *Ibidem*, art. 99

¹⁰⁹ *Ibidem*, art. 78

¹¹⁰ *Ibidem*, art. 144

¹¹¹ *Ibidem*, art. 151

¹¹² *Ibidem*, art. 152

¹¹³ *Ibidem*, art. 153

Las facultades y obligaciones de los alcaldes primeros de cabecera de distrito, se encontraban entre otras las siguientes: formar los padrones de las municipalidades, valiéndose de los alcaldes de los pueblos subalternos;¹¹⁴ cuidar el cumplimiento de las órdenes del gobierno, así como de los bandos de policía y buen gobierno.¹¹⁵

El itinerario de Alvarez terminó el 12 de junio de 1850, y del 13 de junio de ese mismo año, al 15 de enero de 1851 gobernó el teniente coronel Miguel García.¹¹⁶

En la segunda gestión de Alvarez, (del 16 de enero de 1851 al 31 de marzo de 1852), ya como gobernador constitucional, trasladó la capital del Estado a la ciudad de Tixtla, cuna de Vicente Guerrero Saldaña. En esta nueva capital se promulgó la *Primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero* el 14 de junio de 1851, sancionada por el Congreso Constituyente Estatal presidida por Mariano Herrera.¹¹⁷ Alvarez se retiró del gobierno local, con el pretexto de atender su salud. En su ausencia, gobernó Tomás Moreno, quien debido a una epidemia

¹¹⁴ *Ibidem*, art. 159, fracción IX

¹¹⁵ *Ibidem*, fracción XII

¹¹⁶ Domínguez, Miguel, op. cit. p. 179

¹¹⁷ Universidad Autónoma de Guerrero, op. cit. núm.1, p. VIII

que azotó a Tixtla, pasó la capital del Estado a la ciudad de Chilpancingo en 1854.¹¹⁸

De la primera constitución estatal, se desprende la misma división territorial en el interior del propio estado. Las diferencias fundamentales que tuvo con la *Ley Orgánica Provisional*, fueron las siguientes: Establece la obligación a los habitantes del Estado para contribuir proporcionalmente para los gastos y defensa del Estado,¹¹⁹ así como inscribirse a sí mismo y hacer que se inscriban sus dependientes y subordinados en el padrón correspondiente.¹²⁰

Las obligaciones del gobernador se encuentran estipuladas en el artículo 61, las más importantes relacionadas con esta investigación son: a) presentar al Congreso la Memoria del estado en que se encuentra todos los ramos de la administración pública;¹²¹ b) presentar al Congreso el presupuesto de gastos para el año subsecuente;¹²² c) cuidar de la buena administración de los fondos municipales y de Instrucción pública.¹²³ Sus facultades en materia hacendaría eran las siguientes: vigilar los fondos públicos, dirigir como jefe de hacienda la administración

¹¹⁸ Ochoa Campos, Molés, op. cit., p. 179

¹¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 9, fracción I

¹²⁰ *Ibidem*, fracción III

¹²¹ *Ibidem*, fracción III

¹²² *Ibidem*, fracción IV

¹²³ *Ibidem*, fracción VII

de ella,¹²⁴ y hacer que la inversión de los caudales sean con estricto arreglo a la justicia y leyes.

La administración interior de los pueblos estaba a cargo de los prefectos, ayuntamientos, alcaldes conciliadores y jueces de paz.¹²⁵ En cada cabecera de distrito había un prefecto nombrado por el gobierno. En cada municipalidad, un ayuntamiento y en cada pueblo, un alcalde conciliador. Establecía una subdivisión más: las cuadrillas, rancherías y cuarteles de población grande (sic), donde era designado un juez de paz.¹²⁶ La hacienda pública, tuvo la misma configuración estipulada por la Ley Orgánica de 1850. Determinaba así mismo, que lo relativo a dicho funcionario, sería determinado por leyes secundarias.¹²⁷

El 11 de mayo de 1853, Santa Anna restableció el sistema departamental en sustitución de los Estados Libres y Soberanos, reconociendo a Tixtla como la capital del Departamento de Guerrero y a éste la jurisdicción sobre el territorio que había pertenecido al Estado.¹²⁸

¹²⁴ *Ibidem*, Artículo 62, fracción V

¹²⁵ *Ibidem*, Artículo 79

¹²⁶ *Ibidem*, Artículo 81

¹²⁷ *Ibidem*, Artículo 105

¹²⁸ Centro de Investigación y Cultura de la Zona de la Montaña, "La erección del Estado de Guerrero", en *Así Somos*, (Órgano mensual de información cultural), Gobierno del Estado de Guerrero, año 1, octubre 1991, núm. 10

Posteriormente, el 21 de octubre de 1862 y en 1874, fueron expedidas dos constituciones, según se lee en el tomo 6 de la Enciclopedia de México. Debe hacerse la observación de que; aparte de esta obra, únicamente en: Guerrero. Una historia compartida de Carlos Illades, se mencionan, pero en ninguna de las dos aparece su texto.¹²⁹

El 29 de noviembre de 1880, el entonces gobernador, General Rafael Cuéllar, se promulgó una nueva Constitución, que establece, en su artículo tercero, que el territorio se divide en trece distritos, agrupando sesenta y dos municipalidades.¹³⁰

Una de las diferencias de dicha Constitución, se refiere a las atribuciones del Congreso local, correspondiente a la aprobación o no de la división territorial del estado,¹³¹ o sea, que estaba facultado para crear nuevos municipios dentro del territorio estatal. El gobernador, por su parte, lo estaba para suspender, con causa justificada, a los ayuntamientos o, en su caso, a algunos de los miembros, con la obligación de dar cuenta al Congreso para que éste determinara lo conducente.¹³² Obsérvese que no se precisaba en qué consistían las causas

¹²⁹ Voz: Guerrero, Estado de, en Enciclopedia de México, Tomo 6, Editorial Enciclopedia de México, 3ª ed., México, MCMLXXVIII, pp. 244 a 247; Illades, Carlos y Ortega, Martha, Guerrero. Una historia compartida, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno del Estado de Guerrero, 1989, p. 195

¹³⁰ Illades, Carlos, Guerrero. Textos de su historia, Tomo 2, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno del Estado de Guerrero, 1989, pp. 129 a 143

¹³¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, artículo 21, fracción VI

¹³² *Ibidem*, art. 42, fracción VII

justificadas, lo que dejaba abierta la posibilidad del manejo de subjelividades por parte del Congreso y del gobernador.

Esta última Constitución Estatal fue abrogada el 6 de octubre de 1917, con la promulgación de la actual *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, expedida por la XXII Legislatura local, la cual ha sufrido, a la fecha, 100 reformas y adiciones, aproximadamente.¹³³

Al decretarse dicha Constitución, el Estado estaba dividido en 68 municipios, agrupados en 14 distritos judiciales, adoptando ésta como base de su organización política y administrativa, al municipio libre, de acuerdo con el artículo 115 de la constitución federal.¹³⁴

Los distritos judiciales, han tenido, desde esa fecha, por objeto la demarcación de la administración de justicia en los ramos civil y penal, así como señalar las zonas fiscales para demarcar asimismo, el funcionamiento de la oficinas rentísticas del Estado.¹³⁵

¹³³ Mades, Carlos, *Guerrero. Textos de...*, pp. 242 a 272

¹³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, artículos 16 y 17

¹³⁵ Mades, Carlos, *Guerrero. Textos...*, Tomo I, p. 17

El aumento o disminución del número de distritos o de las municipalidades, le corresponde al Congreso Estatal, "*...aumentar o disminuir sus territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, según lo reclame el bien público.*" Entre otras facultades del Congreso, se encuentra: a) decretar los arbitrios municipales, teniendo en cuenta las proposiciones de los ayuntamientos respectivos; así como revisar y aprobar las cuentas que éstos presenten por el ejercicio económico anterior, y revisar y aprobar los presupuestos para el año siguiente.¹³⁴

Respecto de las iniciativas y formación de leyes, en el Estado de Guerrero y a consecuencia de que la Institución municipal fue plenamente reconocida en la constitución federal, por primera vez, en el Estado de Guerrero, el Ayuntamiento así como los ciudadanos quedaron facultados para proponer iniciativas de ley ante el Congreso Estatal,¹³⁷ con la salvedad de que cada proyecto de ley o decreto que fuera rechazado, no podrán presentarlo nuevamente en el mismo periodo de sesiones.¹³⁸

¹³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 41

¹³⁷ *Ibidem*, art. 58, fracción V

¹³⁸ *Ibidem*, art. 47

La hacienda pública del estado, como ya lo he mencionado, se forma de las contribuciones que decreta el Congreso, y de los demás bienes que al Estado le pertenezcan.

C. LA CONFORMACION MUNICIPAL.

Uno de los primeros efectos de la conquista española en materia demográfica, fue una general despoblación en toda la región suriana, ya que por la amenaza y los malos tratos de los españoles hacia los indígenas, éstos se dispersaron y se remontaron a las serranías, diezmando con ello los antiguos centros de población y algunos de ellos casi desaparecieron.¹³⁷

Sin embargo, la acción bienhechora de los frailes del siglo XVI consistente en reagrupar a los indios, dio por resultado la fundación y organización de poblados, con lo que se inició la repoblación del Sur.¹³⁸

Las principales poblaciones surianas que fueron fundadas en el siglo XVI, fueron las siguientes:¹⁴¹

Acapulco: Las primeras familias españolas se instalaron en el puerto en 1550. Por la importancia que tomaba el lugar, el virrey

¹³⁷ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 82

¹³⁸ *Idem*

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 83 y 84

don Luis de Velasco, dispuso la construcción del camino de herradura que lo uniera con la metrópoli, ya que era el único puerto del pacífico abierto al comercio. El 16 de julio y por real cédula, se confirmó y regularizó el monopolio del tráfico comercial. El título de ciudad le fue otorgado por Carlos IV en su real cédula del 28 de noviembre de 1799, recibida en el puerto el 23 de julio de 1803 por conducto del virrey Itumigaray.

Ajuchitlán: Situada en la sierra Madre del Sur, Fray Juan Bautista Moya, en 1556 recibió, para su repoblamiento, a los habitantes de Ajuchitlán.

Atoyac: Fundada desde 1498, fue repoblada por Fray Juan Bautista Moya en el año de 1551.

Coyuca: (de Catalán): Su repoblación se debió también a Fray Juan Bautista Moya, por el año de 1555.

Coahuayula: Repoblada y evangelizada por Fray Pedro de Gerovillas en 1537.

Cutzamala: En el año de 1540, fue repoblada igualmente por Fray Juan Bautista Moya.

Petalán: Por el año de 1550, fue congregada gracias a la obra infatigable de Fray Juan Bautista Moya.

San Luis de Acatlán: Fundada por los Frailes Jesuitas, en 1595, debido a una orden del virrey Don Luis de Velasco II.

Tecpan: Su repoblación, se debió a Fray Pedro de Gerovillas, en 1538.

Taxco: En 1529, por órdenes de Hernán Cortés, se fundó la nueva población y se estableció un juzgado de letras.

Chilapa: La actual ciudad fue fundada por los misioneros franciscanos en 1537.

Chilpancingo: Se había instalado como campamento de escala entre la ciudad de México y Acapulco. La real cédula de fundación es del 1° de noviembre de 1591.

Pungarabato (hoy ciudad Altamirano): Evangelizada en 1533 por Fray Juan Bautista Moya.

Tlapachuala: Igualmente fundada en 1550 por Fray Juan Bautista Moya.

Tepcoacuilco: Fundada por los Misioneros Agustinos en 1540.

Tlapa: También fue fundada en 1536 por los Misioneros Agustinos.

Mochitlán: Su fundación, en 1567, se debió igualmente a los Misioneros Agustinos.

Zacatula: Fue fundada en 1523, por Juan Rodríguez de Villafuerte y Simón de Cuenca.

Zirándaro: A mediados del siglo XVI, fue evangelizada la población por Fray Juan Bautista Moya.

La llamada segunda etapa colonial, se caracterizó por el régimen de Intendencias. Las Alcaldías Mayores se convirtieron en Partidos, establecidos en 1786, quedando desmembrado el territorio suriano, porque gran parte de él, se incorporó a la Intendencia de Puebla, otra porción siguió dependiendo de la de México y una más pasó a la Intendencia de Valladolid.¹⁴²

Los Partidos surianos que dependieron posteriormente, de otras Intendencias fueron: Tlapa, a la Intendencia de Puebla; Chilapa, Taxco, Iguala y Acapulco, a la de México; a la Intendencia de Valladolid, el territorio que comprendía Zacatula, con los poblados de Zirándaro, Pungarabato (hoy Ciudad Altamirano) y Cutzamala.¹⁴³

De 1895 a 1900, existieron en el Estado 64 municipios. En 1910, con la creación de 3 municipios, su número aumentó a 67. En 1930, se creó uno más; en 1940 se habían aumentado 3 y el

¹⁴² Hades, Carlos, op. cit. p. 38

¹⁴³ Domínguez, Miguel, op. cit. p. 14

total era de 71. En 1950, se crearon 3 y se suprimieron 2, con lo que el número ascendió a 72. En 1960 se crearon 3 y, finalmente, en 1993 se creó uno más, con lo que su número llegó a 76.¹⁴⁴

Por lo tanto, de 1895 a 1994, o sea, en 99 años, el número de municipios guerrerenses ha aumentado de 64 a 76, con 14 altas y 2 bajas.

Los criterios que han determinado la creación de nuevos municipios han sido tres, a saber: 1) la necesidad de reducir la desmesurada extensión territorial de cada uno de ellos; 2) el aumento en la densidad de población habido en los mismos, y 3) la necesidad de impulsar el desarrollo económico municipal.

¹⁴⁴Guesada Salcedo, Ma. del Socorro, La evolución de la división municipal según los censos de población, Sobrelito del Boletín 1-3, julio-diciembre, 1960, Tomo XC, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1960, pp. 59 a 61

CAPITULO III

MARCO JURIDICO ACTUAL DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

A. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES

Introducción.- Es opinión generalizada que el término *potestad* significa, en el Derecho Público, la atribución o facultad conferida a un órgano de gobierno para la realización de las funciones que tiene encomendadas¹⁴⁵. A este respecto enseña, entre otros, Luis María Boffi Boggero¹⁴⁶, que el término y concepto *potestad* es el centro y médula de la noción jurídica y política de *gobierno*, por cuanto aquella refiere las facultades de los llamados tres poderes, a través de los cuales éste se hace evidente.

Suele clasificarse dicha noción en *potestad discrecional* y *potestad reglada*, por lo que la misma, referida a la administración pública, conceptualmente se va a entender de la siguiente manera: Por *potestad discrecional*, a la facultad atribuida a la administración, considerada ésta como función o poder del Estado, en virtud de la cual ella actúa según su libre apreciación

¹⁴⁵ De la Cruz Robles, José Alfredo, *Hacienda pública y potestad tributaria municipales*, Colección de Estudios Jurídicos, vol. XIV, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 84

¹⁴⁶ *Potestad judicial de revisión de actos discrecionales*, en Enciclopedia Jurídica OMEBA, tomo XXII, p. 707

de las circunstancias y condiciones en que ha de moverse, por ejemplo: políticas sanitarias, militares, etcétera. Concíbese, por lo contrario, a la *potestad reglada*, como la facultad que se encuentra sometida a normas previamente formuladas.

A nuestro entender, dicho criterio de discriminación peca por ser impreciso, puesto que la diferencia ha de encontrarse, a la inversa, en el grado de la normativación de que sea objeto la *potestad*: La primera será, por tanto, *discrecional*, en razón de que siempre existirá una norma que así lo establezca, de manera expresa o por exclusión, según el sistema jurídico al que corresponda, en tanto que la segunda se estimará *reglada* porque invariablemente la norma habrá de regularla en todos sus detalles. En suma, ambas *potestades* se encuentran sometidas, pero de distinta manera, a normas previamente formuladas.

El propio Boffi relaciona, en otra dirección y con otros propósitos, a la *potestad* con el *imperium*¹⁴⁷ de la antigua Roma y con la *soberanía* del renacimiento, como también lo hace, de alguna manera discreta, el publicista profesor de la Universidad de Praga, doctor Ludwing Spiegel¹⁴⁷, quien además todo lo refiere al concepto de *poder*, para lograr una perspectiva desde el derecho político, hoy conocido como Derecho Constitucional.

¹⁴⁷ Potestad tributaria

¹⁴⁷ *Derecho Administrativo*, Editorial Labor, S.A., Barcelona España, 1993, pp. 44 a 46

Ahora en lo referente a la materia del actual capítulo, distinguiamos, dentro el aspecto hacendario del Estado, entre una *noción genérica de la potestad*, en cuyo evento ella se identifica con la *facultad financiera*, y una *noción específica*, identificable como potestad tributaria, con la que se relaciona derivativamente, de género a especie.

La *potestad financiera pública* es, por su parte, el poder conferido a los órganos de gobierno, lo mismo federales que estatales y municipales, para desarrollar la actividad financiera en sus respectivas esferas de competencia¹⁴, integrándose a las atribuciones constitucionales otorgadas a los gobiernos de los diferentes niveles de organización política del Estado.

En todo caso, la *potestad tributaria* y su debido ejercicio, representan el mejor recurso y la mas amplia fuente de ingresos de que disponen los órganos de gobierno para hacer frente a los múltiples conceptos de gasto público. El fundamento de la *potestad financiera* y, en consecuencia, de la *tributaria*, se encuentra en la soberanía del Estado, según opina Miguel Valdés Villarreal, en los términos transcritos por Hugo Carrasco Iriarte, a saber "...La potestad de establecer contribuciones se confiere en virtud de la soberanía, como una de la derivaciones, con el carácter de

¹⁴ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit. pp. 84 y 85

Instrumento para cuidar y robustecer la misma soberanía, como realidad histórica, frente a otros Estados y entre los propios habitantes del país..."¹⁴⁹

Las normas constitucionales.- La soberanía, por disposición expresa del artículo 39 constitucional, corresponde originariamente al pueblo, única fuente de poder, ejerciéndola, según lo preceptúa el artículo 41 del mismo ordenamiento, a través de los órganos de gobierno, quienes tienen un sinnúmero de atribuciones, donde se encuentra la potestad financiera y, en consecuencia, la tributaria.

Por lo tanto, la potestad tributaria del Estado, es la facultad jurídica, de índole financiera, que éste tiene, de imponer a sus gobernados la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos públicos. Su ejercicio corresponde al Poder Legislativo, conforme a la división de poderes, positivada en la constitución, razón por el cual, sólo él podrá emitir leyes, en sentido formal y material, de naturaleza impositiva, puesto que las contribuciones deben señalarse, de manera detallada técnicamente, mediante una ley que contenga los elementos esenciales de cada tributo, a saber: el sujeto, objeto, base, tasa y término de pago, la imposición de los cuales hablaremos mas adelante.

¹⁴⁹ Carrasco Ariarte, Hugo, Derecho fiscal constitucional, Editorial Haria, 2ª ed., México, 1993, p. 213

El Gobierno Federal a través del Congreso de la Unión, tiene potestad tributaria plena, para establecer contribuciones sobre cualquiera de las fuentes económicas susceptibles de ser gravadas. El fundamento de ello se encuentra en el artículo 73, fracción VII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que preceptúa:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a VI...

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

De igual manera, el mismo artículo, en su fracción XXIX, establece la competencia del Congreso de la Unión, respecto de las materias que a él le han sido conferidas expresamente por la constitución, la potestad exclusiva de gravar, a saber: aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la propia

* Ambos párrafos disponen, en el orden señalado:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o

constitución; así como lo relativo a instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y, especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Inicialmente, dio lugar a interpretar que, en las materias descritas por dicha fracción, limitaban la potestad tributaria del Gobierno Federal, toda vez que únicamente podría establecer, el Congreso de la Unión, contribuciones sobre lo señalado en la constitución federal,¹⁵⁰ originándose el fenómeno que se conoce como "doble tributación", en el sentido de que alguna de ellas no comprendidas en dicha fracción, sería susceptible de gravarse tanto por la legislación federal, como por los Estados miembros de la Federación.

La atribución que estriba en *imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto*,¹⁵¹ permite al Congreso Federal,

esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de linderos entre dos entidades federativas o la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley..."

¹⁵⁰ Artículo 73, fracción XXIX

¹⁵¹ *Ibidem*, fracción VII

decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación.¹⁴²

La solución al problema de la doble imposición, y a fin de fortalecer el Pacto Federal, la coordinación en materia fiscal se encuentra estipulada en la *Ley de Coordinación Fiscal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1978, que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1980. Dicha ley tiene como objetivos, conforme a lo establecido en su artículo primero, los siguientes:¹⁴³

- I. Coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- II. Establecer la participación que corresponda a las haciendas de dichas instituciones públicas en los ingresos federales.
- III. Distribuir entre esas haciendas las participaciones.
- IV. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- V. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El instrumento básico para la operación de este sistema de coordinación es el *Convenio de Adhesión* que celebran las diferentes

¹⁴² Bujosa, Ignacio, op. cit. p. 648

¹⁴³ Carrasco Haro, Hugo, op. cit., p. 216

partes a fin de lograr los propósitos enunciados, de la *Ley de Coordinación Fiscal*,¹³⁴ así como los *Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal*, que celebran cada uno de los Estados con el gobierno federal y que son publicados en el Diario Oficial de la Federación.

La coordinación fiscal entre la Federación, Estados y entre éstos, los Municipios, da lugar a las participaciones en el producto de las contribuciones federales. La *Ley de Coordinación Fiscal*¹³⁵ crea diferentes fondos con diversos porcentajes, siendo los siguientes:

- a) Fondo general de participaciones
- b) Fondo financiero complementario de participaciones
- c) Fondo de fomento municipal

De los dos primeros, deberán entregar al municipio cuando menos, el 20%; respecto del último. Los municipios perciben directamente de la federación la participación que les corresponde.

La incorporación al sistema de coordinación, genera ciertas limitaciones a la potestad tributaria a los Estados, tanto para el establecimiento de los tributos, como para la actuación de la

¹³⁴ Artículo 10

¹³⁵ Artículos 2º y 2º A

autoridad en aplicación de la ley, conforme a las garantías individuales que constituyen el límite de actuación frente a los particulares. El establecimiento del tributo no sólo debe respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, el contribuyente podrá ejercer el medio de control constitucional (el amparo) para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden establecido por nuestra constitución.

Soberanía, autonomía y libertad, como categorías institucionales de la federación.- Derivada de esta descentralización nos impide aceptar la aseveración de que México tiene "tres niveles de gobierno", o sea, que la Federación, los Estados y los Municipios poseen el mismo rango constitucional, lo que es inexacto. La diferencia radica entre *soberanía, autonomía y libertad municipal*.¹⁵⁴

Soberanía: Es el atributo de la nación consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna, es decir, consiste en la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura socio-política que mas le convenga sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder;

Autonomía: Es el atributo de los estados federados que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su

¹⁵⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., p. 63

régimen interior, con la sola limitación de apegarse a lo dispuesto por la Constitución Federal; ya que implica un poder jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no deben traspasar; y

Libertad Municipal: Es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y, además por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad, así como de su vida democrática.

El Municipio, por lo tanto, ni es soberano, ni está revestido de autonomía, en la acepción más estricta, como la atribución de darse sus propias normas y su propia organización, sino libre, en el sentido de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad como ente jurídico ante los poderes superiores, dichas facultades son fundamentalmente la elección de sus autoridades, la administración de sus intereses y la autosatisfacción financiera, ya que no puede fijarse su competencia, la cual es atribuida por un poder externo, o sea, por el poder constituyente nacional, estatal o por el legislador local.¹⁸⁷

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 62

Por otra parte, la fracción X, del artículo 73 constitucional, dispone que el Congreso General tiene facultad "Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicios de banca y crédito, energía nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123".

A este respecto Ernesto Flores Zavala¹²⁰ considera que dicho precepto otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer dichos tributos porque éstos "... sólo pueden establecerse por medio de leyes y, si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional."

Acorde con lo antes citado, el artículo 31, fracción IV, de nuestro código político, establece como obligaciones de los mexicanos; "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

¹²⁰ Finanzas públicas mexicanas, México, Editorial Porrúa, S.A., 30ª ed., 1993, p. 371

Flores Zavala¹⁵⁹ descompone analíticamente al artículo en mérito, de la siguiente forma:

1° Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos.

2° Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir contribuciones, son la Federación, el Estado y el Municipio.

3° Que el Estado y el Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.

4° Los impuestos se deben establecer por medio de leyes.

5° Que la finalidad de la gravación es la cobertura del gasto público.

6° Que debe ser, por tanto, la contribución de los causantes, equitativa y proporcional.

En el primer punto, Alfonso Cortina Gutiérrez,¹⁶⁰ señala que "Nunca se ha pretendido interpretar ese texto, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago de tributo". *La Ley de Nacionalidad y Naturalización*,¹⁶¹ imponía a los extranjeros y personas morales extranjeras, la obligación de pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 202

¹⁶⁰ Cortina Gutiérrez, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, citado por Carrasco Itarte, Hugo, *op. cit.*, p. 147

¹⁶¹ Artículo 32. Dicha ley fue abrogada con la expedición de la *Ley de Nacionalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993.

autoridades y alcancen la generalidad de la población donde residen.

En el segundo punto, y como sujetos activos del crédito fiscal, la Federación, los Estados y los Municipios, son los únicos que pueden percibir impuestos.

El domicilio, como atributo de las personas ya que de él depende la sujeción de ellas para la aplicación de la ley y para el cumplimiento de las obligaciones, señala Rafael Rojina Villegas¹⁴², que es "... el lugar de residencia habitual por constituir el hogar y morada de la persona." En efecto, el artículo 29 del *Código Civil* vigente en el Distrito Federal, dispone que: "El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar principal de sus negocios,..." Se considera domicilio fiscal, según estipula el artículo 10 del *Código Fiscal de la Federación*, de las personas físicas, el local donde se encuentra el principal asiento de sus negocios o de sus actividades, ya sea en actividades empresariales o de prestación de servicios. Respecto de las personas morales, tiene también como base el elemento objetivo, ya que reconoce como domicilio el local donde se encuentra la administración principal del negocio de las personas morales residentes en el país, o el local donde se

¹⁴² Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano, tomo I, introducción y personas*, ed. Porrúa, S.A., 8ª ed., 1984, p. 486

encuentra el establecimiento de dichas personas residentes en el extranjero.

En el cuarto punto, es un principio de legalidad tributaria, que como ya quedó anotado, deben ser reguladas por medio de leyes. Además, encontramos que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, y que a través de sus representantes ante el Congreso de la Unión, serán los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles y, de esta manera, los propios gobernados puedan conocer la forma de contribuir a los gastos públicos. Flores Zavala¹⁴ señala que: "... deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como formal"; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

Con referencia al gasto público, entendiéndose a éste como toda erogación que hace el Estado mediante un acto de gobierno, para la satisfacción de las necesidades comunitarias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido, en su tesis 541, que de acuerdo al artículo 31, fracción IV, de la Carta

¹⁴ Op. cit., p. 203

Magna, para la validez constitucional de un impuesto, se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de éstos, necesariamente el impuesto será contrario a lo prescrito por la Constitución Federal, ya que ésta no concedió una facultad omnimoda para establecer exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos.¹⁴⁴

Deben ser proporcionales y equitativos. Al respecto Flores Zavala¹⁴⁵, señala que se requiere de dos principios: el de generalidad y el de uniformidad. El primero, no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva, paguen algún impuesto. El segundo, significa que los impuestos que integran un sistema impositivo deben gravar en tal forma, que representen, para todos, los que deban contribuir a los gastos públicos, igual sacrificio mínimo.

Por último, nuestro principal fundamento constitucional que se refiere a la Hacienda Pública Municipal, lo encontramos enmarcado en el artículo 115, fracción IV, que a la letra señala:

¹⁴⁴ Carrasco Iriarte, Hugo, op. cit. p. 153
¹⁴⁵ Op. cit. p. 207

"Artículo 115,...

1 a III, ...

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

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

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

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

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

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

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

Como se puede ver, esta fracción tiene una gran importancia en el aspecto fiscal y financiero para los municipios y para las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que representa la posibilidad de que los gobiernos municipales obtengan de forma constante recursos suficientes. Para tal efecto, señala varias fuentes de ingresos que deberán recaudar en forma directa, y otras que deberán ser cubiertas periódicamente por la federación.

La competencia municipal, definió el profesor José Gamas Torruco en un trabajo pionero, según refiere José Francisco Ruiz Massieu¹⁴, abarca el régimen financiero y patrimonial, sus relaciones con los particulares (bando de policía y buen gobierno), sus relaciones con otros municipios y los poderes de los Estados. Ruiz Massieu agrega también, la facultad de auto-organizarse y de conducir sus relaciones con sus trabajadores.

La competencia municipal proviene de actos legislativos o constitucionales de descentralización y debe precisarse su alcance, así como el control del estado sobre éste, a fin de evitar desviaciones que agraven el proceso de erosión del municipio; pero se trata de un control distinto al jerárquico, al que ejerce un órgano superior sobre un inferior.

¹⁴ Op. cit. p. 64

Los principales controles que ejercen los poderes estatales sobre los municipios, según las constituciones locales, son los siguientes:¹⁴⁷

Control financiero y contable: El congreso aprueba las leyes de ingresos, las cuentas municipales y la concertación de créditos.

Control patrimonial: Los Congresos aprueban las enajenaciones de bienes de dominio público municipal.

Control político: Calificación de las elecciones de ayuntamientos y suspensión, desaparición y sustitución de éstos, así como la creación, supresión y fusión de municipios.

Control de conflictiva municipal: El pacto federal de Querétaro impidió que los conflictos que se suscitaban entre los municipios y los poderes locales, fueran conocidos por la Suprema Corte de Justicia.

a) Desarrollo de la reforma municipal a partir de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula a los municipios y, por ende, a su hacienda pública en el artículo 115.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 66

Es oportuno señalar que hasta la fecha, el artículo 115 ha tenido 9 reformas y adiciones, de las cuales sólo una, la octava, ha tocado el tema hacendario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1983. En razón de la proclividad del Estado mexicano, contraria al pacto federal, de centralizar la actividad y funciones prácticamente de los 3 poderes, con lo que se privó al municipio su capacidad de desarrollo en todos los órdenes, el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, después de una consulta popular acerca del municipio, presentó al Congreso Constituyente Permanente, la iniciativa de la reforma y adiciones aludida.

En dicha iniciativa y reforma se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas, sus grados de desarrollo, sus recursos económicos y capacidad administrativa.

En la exposición de motivos de las reformas y adiciones del artículo 115 de la Constitución Federal, fechadas el 6 de diciembre de 1982, se expresa: "En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de la comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan

las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, que sean propias de cada una de las entidades federativas."¹⁴⁸

Los principales cambios, en materia hacendaría, habidos en el nuevo artículo 115, fueron los siguientes:

En la *fracción II*, se reitera la personalidad jurídica de los municipios, confiriéndole jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio; se establece que estarán facultados para expedir, de acuerdo a las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La *fracción III*, define como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que éstos podrán proporcionarse con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Tiene otra característica, que serán servicios públicos aquellos que se fijen en las legislaturas locales en atención a su problemática territorial

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 130

y socioeconómica, así como su capacidad administrativa y financiera.

En la *fracción IV*, se estableció, en favor de los municipios, la libre administración de su hacienda, la cual estará formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, percibiendo las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria así como su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Establece la capacidad para celebrar convenios con los Estados. Elevó a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que se le asignen, con la obligación de que la Legislatura Local establecerá las bases, montos y plazos para que la Federación cubra a los municipios dichas participaciones.

En la *fracción V*, se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra, en la intervención vinculada a la evolución urbana para el otorgamiento de licencias y permisos de construcciones, así como en lo referente a la creación y administración de zonas ecológicas, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 27 de la propia Ley Fundamental.

Finalmente, la *fracción X*, reproduce la facultad para que la Federación y los Estados, así como los municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando, por el desarrollo económico y social, lo considere necesario.

Como podemos observar, el precepto constitucional *no define la hacienda pública municipal*, sino que únicamente enuncia los rubros que la integran; por lo que podemos definirla de la siguiente manera: La hacienda pública municipal es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los llamados municipios, con el fin de satisfacer necesidades de su población.

B) LEGISLACION ORDINARIA FEDERAL

En México, la vigencia constitucional de la ley impositiva es anual, ya que como se desprende de la Constitución Federal,¹⁰⁹ el Congreso de la Unión anualmente y en su periodo ordinario de sesiones, debe examinar, discutir y aprobar el *Presupuesto de Egresos de la Federación*. En estas condiciones, cada año el Poder Legislativo deberá decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos para el año fiscal siguiente y los tributos

¹⁰⁹ Artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV

en un sólo ordenamiento conocido por *Ley de Ingresos*, donde se enumeran las contribuciones que se desea mantener en vigor.

Para mayor esclarecimiento, haré un análisis de dichos ordenamientos.

a) Presupuesto de Egresos.

EL régimen económico ordinario de la Federación se caracteriza por la previsión y el empleo regular de los recursos disponibles. Es por eso la conveniencia de que en toda actuación pública federal se establezca un plan económico, con el fin de evitar el empleo defectuoso de los medios que dispone.

De dicho plan debe desprenderse otro especial para las distintas unidades de tiempo, es decir, el *Presupuesto de Egresos*, mismo que ha sido entendido como el programa de gobierno expresado en cifras, el cual es normativo para el régimen económico de un periodo de tiempo determinado, ejercicio fiscal que se lleva anualmente, siendo imprescindible en toda entidad bien organizada.

Su aprobación se lleva a cabo vía legislativa, regulando el presupuesto y la ordenación de pagos. El proyecto de egresos se

desarrolla tomando en cuenta, a su vez, los proyectos de partidas presentadas por los organismos locales, estatales y federales. Es sancionado por el Poder Legislativo y publicado y aplicado como las demás leyes, según lo previene la constitución política federal. Atendiendo a su naturaleza, el *Presupuesto de Egresos*, representa un acto administrativo.

El principio de legalidad se encuentra contenido en el artículo 126 de la constitución federal, pues establece que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Es decir, que todos los egresos de la Federación deben estar contenidos en la Ley; pero la que contiene casi la totalidad de los gastos, sólo es aprobada por la Cámara de Diputados, en tanto que las partidas adicionales se contienen en leyes que deben ser aprobadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El artículo 74, fracción IV, constitucional, establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, tales como: examinar, discutir y aprobar anualmente el *Presupuesto de Egresos de la Federación* y del Gobierno 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 párrafo tercero de la citada fracción IV, autoriza

implícitamente la existencia de partidas secretas, ya que establece que: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República."

En la opinión de Sergio Francisco de la Garza¹⁷⁰, no existe, técnicamente, el problema de la naturaleza de dicho presupuesto, ya que considera que la naturaleza jurídica del *Presupuesto de Egresos*, en el Derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto de administración en su aspecto material.

Los criterios de la estructura del *Presupuesto de Egresos* a partir de diciembre de 1976, implantó en la administración federal del presupuesto por programas, a través de la *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.¹⁷¹

La *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, define,¹⁷² que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivos o deuda pública que realizan: el Poder

¹⁷⁰ Citado por Otomio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales núm. 135, UNAM, 1992, P. 85

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 88

¹⁷² Artículo 2°

Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII del mismo precepto. Así mismo, estipula que el gasto público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.¹⁷³ Los presupuestos se elaborarán cada año calendario y se fundará en costos.

Expresa Fraga¹⁷⁴ que por gastos públicos debe entenderse a los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando, por tanto, excluidos los que se destinan a una necesidad individual.

Flores Zavala¹⁷⁵ señala que no está conforme con el concepto de Gabino Fraga, porque el Estado no realiza únicamente gastos encargados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan

¹⁷³ Artículo 13

¹⁷⁴ Citado por De la Garza Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, ed. Porrúa, S.A., 18ª de, 1994, p. 141

¹⁷⁵ *Idem*

gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales; por ejemplo: una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios, etcétera.

En relación a su clasificación, según expresa De la Garza¹⁷⁶, los gastos públicos son muy variados, ya que todo presupuesto debe tener una clasificación que facilite la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto, entre ellas las siguientes:

Clasificación administrativa, por su ramo o instituciones.

Este tipo de clasificación es el que utiliza el sistema mexicano, ya que el sector público comprende dos partes: el centralizado y el descentralizado o paraestatal. El centralizado comprende a los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; el paraestatal: los organismos descentralizados.

Clasificación según el objeto del gasto. Tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra, permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se le darán al dinero, asignando a cada programa o actividad, para ello se debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 143 a 153

comprar para cumplir los programas. En México, los gastos públicos según su objeto, es el siguiente:

- **Servicios Generales:** comprende los pagos de servicios que no sean relacionados con el pago de servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas e instituciones públicas o privadas en compensación por los servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles como servicios públicos, publicidad, impresión, encuadernación, viáticos, transporte de cosas, arrendamientos de edificios, servicios financieros.

- **Compra de bienes para administración:** comprende la compra de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales.

- **Transferencias:** incluye los egresos a favor de personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación de bienes o servicios. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando manejaba el Presupuesto de Egresos, las definió como "...las asignaciones presupuestarias que el gobierno federal transfiere, mediante ayudas o subsidios a otros sectores públicos o privados, con objeto de redistribuir el ingreso nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de

población de escasos recursos y para fomentar actividades culturales o económicas."

- **Erogaciones especiales:** son las condicionadas a un Ingreso Imprevisto.

- **Cancelaciones de pasivo:** incluye la amortización de deuda pública.

Clasificación económica. Identifica cada renglón de gastos y de Ingresos según la naturaleza económica. Muestra la parte de los gastos que las entidades destinan a su creación de bienes de capital. Es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. Permite, por una parte, verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre los gastos corrientes, transferencias e inversiones.

Clasificación por funciones. Agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinen. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se

destinan a cada tipo de servicios (educación, salud, correo, telégrafos, etc.). La clasificación funcional en México es como sigue:

- I. Fomento económico.
 - a) comunicaciones y transportes.
 - b) fomento y conservación de recursos naturales renovables
- II. Inversión y protección sociales
 - a) servicios educativos y culturales
 - b) salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios
 - c) bienestar y seguridad social
- III. Ejército, armada y servicios militares
- IV. Administración general
- V. Deuda pública
 - Interior
 - Exterior
 - Flotante.

Cada uno de los grupos funcionales, a su vez, se divide en programas.

Clasificación sectorial. Explica Martner¹⁷⁷, que la clasificación sectorial del gasto público tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y, al mismo tiempo, evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran a cada uno de esos sectores.

¹⁷⁷ Planificación y presupuesto por programas, Editorial Siglo XXI, 8ª ed., 1976

Está mas orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que todas las demás clasificaciones, vinculando la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos a través de los grupos de "desarrollo de recursos", "desarrollo de la infraestructura", "desarrollo de la producción", "servicios generales" y "servicios financieros".

Clasificación de los gastos por programas o actividades.

Explica Martner¹⁷⁸ que tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno clasificados por separado. Para conocer los resultados en la operación gubernativa es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales y de sus respectivas atribuciones o fines.

Esta clasificación permite crear, orgánicamente, las "unidades presupuestarias", a las cuales se les 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

¹⁷⁸Idem

del gasto público, permitiendo la cuantificación de las metas de los costos correspondientes.

Los programas pueden ser de tres clases: los de funcionamiento y operación, que son los que están destinados a producir servicios; los de inversión, destinados a producir bienes de capital, y los de financiamiento, que incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del gobierno o del sector privado.

Otras clasificaciones.

1. Clasificación por la esfera o nivel en que se realizan: federales, estatales o municipales.

2. Clasificación por el lugar en que se realizan: interiores o exteriores.

3. Clasificación según su periodicidad: pueden ser ordinarios ya que se repiten de una manera regular, constante y periódica; y extraordinarios que son los imprevistos e irregulares que se originan de una sola vez, o bien reaparecen sin periodicidad.

b) Ley de Ingresos.

La *Ley de Ingresos de la Federación* determina los ingresos que el gobierno federal está autorizado para recaudar en un año determinado. Constituye, por lo general, una mera lista de conceptos, por virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno, especificando, en casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos, sujetos, hecho imponible, alícuota tasa o tarifa de gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor.

Desde el punto de vista de su elaboración, el tributo debe estar establecido en una ley, formal y materialmente hablando, y las excepciones a este principio deben estar consignadas expresamente en la constitución; por lo tanto, se trata de disposiciones que emanan del Poder Legislativo siguiendo los lineamientos que para su formulación se establecen; se deben circunscribir a la materia que sea competencia de ese organismo, sin excederse en sus facultades; serán excepcionales y equitativas y su producto se debe destinar solamente a cubrir el gasto público.¹⁷

¹⁷ Delgado Guillén, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, Editorial Limusa, 3ª ed., México, 1991, p. 88

La *Ley de Ingresos* contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público (financiera, monetaria, crediticia y deuda pública); así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. Tiene vigencia de un año y estará de acuerdo con la política de financiamiento que propone el *Plan Nacional de Desarrollo*.¹⁰⁰

La actividad financiera del estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega, como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines"¹⁰¹. Dicha actividad conoce tres momentos fundamentales¹⁰²:

- a) La obtención de ingresos, los cuales pueden llegar al Estado;
- b) El de gestión o manejo de recursos obtenidos; así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente;
- c) El de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos.

¹⁰⁰ Osorio Cortes, Francisco Javier, op. cit. p. 41

¹⁰¹ Citado por De la Garza, Sergio Francisco, op. cit., p. 5

¹⁰² Osorio Cortes, Francisco Javier, op. cit. p. 50

El derecho financiero "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado, o entre dichos órganos y los particulares"¹³³.

El derecho tributario "es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumpliendo o incumpliendo a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir a las sanciones establecidas por su violación".¹³⁴

Se llaman organismos fiscales autónomos a los organismos públicos descentralizados que dentro de sus funciones tienen el carácter de autoridades fiscales, colaborando, de esa manera, con el Estado en la recaudación y administración de

¹³³ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p. 13

¹³⁴ Osorio Cones, Francisco Javier, op. cit. pp. 50 y 51

determinados ingresos públicos, que suelen ser aportaciones, como, los de seguridad social (IMSS e INFONAVIT)¹⁶⁵.

La *Ley de Ingresos* se expide anualmente y contiene un catálogo de los impuestos que se han de cobrar en un año fiscal. Junto con ella existen leyes especiales que regulan los impuestos y no requieren de la reexpedición anual, pero cuya aplicabilidad deriva de la *Ley de Ingresos*.¹⁶⁶

Según De la Garza,¹⁶⁷ los ingresos públicos se clasifican en: originarios y derivados. Son *originarios* aquellos que se generan en el patrimonio del Estado, a través de la explotación directa o indirecta del mismo. Coinciden con el tipo de ingreso llamado "producto". Son *derivados* aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir, los que no provienen de su patrimonio. Por exclusión, son derivados los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamiento y los empréstitos.

En lo referente a ingresos ordinarios y extraordinarios, Flores Zavala¹⁶⁸ sostiene que son *ordinarios* aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, por lo que un

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 53

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 53

¹⁶⁷ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p. 114

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 115

presupuesto bien establecido, deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Los Ingresos *extraordinarios* son aquellos que se perciben sólo cuando, por circunstancias anormales, colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan realizar erogaciones extraordinarias, como sucede en caso de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etcétera.

En lo que atañe a los ingresos tributarios y no tributarios, se entiende por los primeros a aquellos que recauda el Estado en ejercicio de su *imperium*.⁹ Los no tributarios, son aquellos que recauda el Estado por mecanismos que no derivan del ejercicio de su poder de *imperium*, sino de un acto de derecho público o privado.

El *Código Fiscal de la Federación*¹⁰⁹ clasifica a las contribuciones en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos, definiéndolos de la siguiente manera:

Impuestos: 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 en la misma.

⁹ Potestad tributaria
¹⁰⁹ Artículo 2º

Aportaciones de seguridad social: Son las contribuciones establecidas en ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Contribución de mejoras: Son las establecidas en ley a cargo de personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la *Ley Federal de Derechos*. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Como accesorios y participando de la naturaleza de dichas contribuciones, el *Código Fiscal de la Federación* impone a los

governados los recargos, las sanciones o multa, los gastos de ejecución y la indemnización.

Los *aprovechamientos* son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, según lo dispone el artículo 3º del ordenamiento citado.

Sainz de Bujanda ha definido al poder o soberanía financiera como "la expresión de soberanía política, concedida como atributo del Estado y que tiene dos facetas: la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado: Ingresos y egresos. En cambio el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos."¹⁰⁰

Los órganos de ejecución de la *Ley de Ingresos* se encuentran encomendados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo en lo dispuesto *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 31, fracción XI, que faculta a aquella para cobrar los impuestos, contribuciones de

¹⁰⁰ Osorio Correa, Francisco Javier, op. cit. p. 89 y 60

mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, en los términos de las leyes aplicables, y a vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; a proyectar y calcular los Ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público y la sanidad financiera de la administración pública federal; así como a manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Depende jerárquicamente, de dicha dependencia, la Tesorería de la Federación, la que, de acuerdo al artículo 11 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, tiene competencia, entre otras, para:

"I. Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, que deba hacer efectivos."

"II. Recaudar, concertar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal; establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda y las Administraciones Generales de Recaudación y Aduanas;"

"III. Ordenar y sustanciar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que le sean radicados, otros créditos a los que por disposición legal debe aplicarse dicho procedimiento y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal por los citados créditos así como respecto de las fianzas a favor de la Federación otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros; ordenar y pagar los gastos de ejecución y los gastos extraordinarios respecto de los citados

créditos; así como establecer las reglas para determinar dichas erogaciones extraordinarias;"

"IV. Hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal;"

"V. Requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos y egresos;"

"XIII. Intervenir en la materia de su competencia en la formulación de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las entidades federativas, así como autorizar expresamente la prestación de los servicios bancarios que deba utilizar el Gobierno Federal;"

"XV. Conceder prórogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal distintos de contribuciones y sus accesorios, de conformidad con las limitaciones que establezcan las disposiciones legales aplicables y previa garantía de su importe y accesorios."

C. REGULACION NORMATIVA EN EL ESTADO DE GUERRERO.

a) Ley Orgánica Municipal.

Toda ley orgánica encuentra su fundamento legal en la constitución local de la Entidad Federativa de que se trate,* la cual expide el Congreso Local, lo que constituye una verdadera norma jurídica que reglamenta la vida municipal, refiriéndose particularmente al Municipio Libre. La primera Ley Orgánica del Municipio Libre, en el Estado de Guerrero, fue expedida el 8 de diciembre de 1919. Actualmente, la *Ley Orgánica del Municipio Libre*,

* En el caso del Estado de Guerrero, el fundamento se encuentra contenido en el artículo 47, fracción V, de su Constitución Política vigente.

fue expedida por decreto núm. 364 de fecha 2 de enero de 1990, la cual determina las facultades y obligaciones del Municipio, organizando su administración y funcionamiento. Dicha ley se encuentra estructurada de la siguiente manera:

LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE

TITULO PRIMERO: DEL MUNICIPIO LIBRE

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: De la organización territorial

Capítulo III: De la población de los municipios

TITULO SEGUNDO: DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Capítulo I: Del ayuntamiento

Capítulo II: De la instalación del ayuntamiento

Capítulo III: Del procedimiento de entrega-recepción de los ayuntamientos

Capítulo IV: Del funcionamiento de los ayuntamientos

Capítulo V: De las atribuciones de los ayuntamientos

Capítulo VI: Del Presidente Municipal

Capítulo VII: De los Síndicos Procuradores

Capítulo VIII: De los Regidores

Capítulo IX: De la suspensión e instalación provisional de los ayuntamientos

Capítulo X: De las licencias o faltas temporales o definitivas de los integrantes de los ayuntamientos

Capítulo XI: De la suspensión de ayuntamientos y de sus miembros

TITULO TERCERO: DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Capítulo I: De la Secretaría del Ayuntamiento

Capítulo II: Del Oficial Mayor o Jefe de la Administración

Capítulo III: De la Tesorería Municipal

Capítulo IV: De las Comisiones

Capítulo V: De las sanciones administrativas

Capítulo VI: De los recursos administrativos

TITULO CUARTO: DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

Capítulo I: De la hacienda municipal

Capítulo II: Del catálogo de inmuebles municipales

Capítulo III: Del inventario de bienes muebles municipales

TITULO QUINTO: DEL PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO MUNICIPAL

Capítulo I: Disposiciones generales

Capítulo II: De los presupuestos de egresos

Capítulo III: Del ejercicio del gasto público municipal

Capítulo IV: De la contabilidad municipal

TITULO SEXTO: DEL DESARROLLO MUNICIPAL
Capítulo I: Del desarrollo urbano municipal
Capítulo II: De los servicios públicos municipales
Capítulo III: Del régimen de concesiones
TITULO SEPTIMO: DE LOS ORGANOS AUXILIARES
Capítulo I: Disposiciones generales
Capítulo II: De las Comisarias y Delegaciones Municipales
Capítulo III: De los Consejos Consultivos de Comisarias Municipales
Capítulo IV: De los Consejos Consultivos de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales
Capítulo V: De los Consejos Consultivos de Presidentes de Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales
Capítulo VI: De los Consejos de Colaboración Municipal
Capítulo VII: De los Consejos Consultivos de la Ciudad
Capítulo VII bis: De los Consejos de Presidentes de Colonias
Capítulo VIII: De los Consejos de Urbanismo
Capítulo IX: Del Fondo Social de Créditos para Obras
Capítulo X: Del Cronista Municipal
Capítulo XI: De los Comités de Desarrollo Indigenista
Capítulo XII: De los Centros Microrregionales de Servicios Públicos
TITULO OCTAVO: DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES
Capítulo Unico
TITULO NOVENO: DE LA COORDINACION ENTRE PODERES DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS
Capítulo Unico
TITULO DECIMO: DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESPECTACULOS Y DE CENTROS NOCTURNOS Y ANALOGOS EN MUNICIPIOS DE INTERES TURISTICO
Capítulo I: Disposiciones generales
Capítulo II: De la dirección de espectáculos
Capítulo III: De las autorizaciones
Capítulo IV: Del Comité Mixto de Espectáculos y de la Organización de los Representantes de los Establecimientos.
Capítulo V: De las obligaciones de los establecimientos de espectáculos, centros nocturnos y análogos
Capítulo VI: De las sanciones
TRANSITORIOS.

En el marco jurídico de la hacienda municipal guerrerense resulta, de gran importancia, considerar a la *Ley Orgánica del*

Municipio Libre vigente, ya que define cómo se integra la hacienda municipal,¹⁹¹ quiénes son las autoridades municipales,¹⁹² sus atribuciones correspondientes y, las facultades y obligaciones de la Tesorería Municipal.¹⁹³

Su contenido, como lo hemos observado, abarca principalmente el funcionamiento, facultades y obligaciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores; la integración de conexiones y ramas de la administración cuya vigilancia está a cargo de los miembros del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus integrantes, las divisiones del territorio municipal y sus poblaciones; los órganos auxiliares o de colaboración así como las dependencias de la Administración Municipal; se mencionan los servicios públicos; las condiciones para contratar, realizar empréstitos y adquirir o enajenar bienes.¹⁹⁴

Ahora bien, dicha ley regula en su Título Cuarto "Del Patrimonio Municipal", Capítulo I, a la Hacienda Municipal. Asimismo, existe en dicho Estado una ley específica que atiende todo lo relativo a dicha hacienda municipal, denominada *Ley de*

¹⁹¹ Artículo 129

¹⁹² Artículo 32

¹⁹³ *Manual de Hacienda pública municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C./BANORAS, México, 1968, p. 20

¹⁹⁴ *Crepesa*, Humberto y Luna, David, op. cit. p. 45

Hacienda Municipal, de la cual hablaré mas adelante. Esto significa que el Congreso Local se ha preocupado por la atención normativa de la hacienda municipal del Estado.

Para cumplir sus fines, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos, que se identifican como hacienda municipal, la cual está constituida, de acuerdo con la *Ley Orgánica del Municipio Libre*,¹⁹⁵ por los siguientes conceptos:

- I. Todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos municipales o que tengan conexión con éstos;
- II. Los rendimientos de los bienes de su propiedad;
- III. Los rendimientos de las contribuciones y de otros ingresos;
- IV. Las participaciones federales cubiertas por la Federación a los municipios conforme a las reglas que anualmente determine el Congreso del Estado;
- V. Las aportaciones estatales;
- VI. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos;
- VII. Las donaciones y legados que reciba;
- VIII. Las rentas, productos, capitales y créditos de los bienes municipales;
- IX. Las contribuciones que perciba por la aplicación de las leyes fiscales, trátase de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura u otras disposiciones; y
- X. Los capitales procedentes de la venta de fincas rústicas y urbanas propiedad de los municipios."

¹⁹⁵ Artículo 123

Así mismo, dicho ordenamiento dispone,¹⁷⁶ que el Congreso Local no podrá establecer como ingreso del Estado, impuestos y derechos que de acuerdo con las leyes correspondan a los municipios, ya que será la *Ley de Hacienda Municipal* donde se fijarán los renglones de impuestos y derechos que deban cobrar los ayuntamientos, lo que representa una protección legal de la hacienda de los municipios, ya que será a Ley de Hacienda dónde se fijarán las contribuciones que deban cobrar los ayuntamientos, lo que representa una protección legal de la hacienda de los municipios.

Asimismo, dispone que los ayuntamientos no podrán, en ningún caso y bajo ningún título, efectuar donaciones o permutas de los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio, excepto cuando se trate de obras de beneficio colectivo, requiriéndose la autorización del Congreso Estatal.¹⁷⁷

Las relaciones de carácter fiscal entre los ayuntamientos deberán estar sujetos a la Ley que crea el *Sistema Estatal de Coordinación Fiscal*, así como a los convenios que entre ellos se celebren.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Artículo 125

¹⁷⁷ Artículo 126

¹⁷⁸ *Ibidem*, art. 127

Los *Convenios de Coordinación Fiscal*¹⁹⁹ que el Gobierno del Estado celebre con los Ayuntamientos para la transferencia de recursos federales o estatales, se sujetarán para su asignación, a las siguientes prioridades:

- I. Espacios educativos;
- II. Unidades de Atención médica;
- III. Caminos rurales;
- IV. Agua potable y drenaje;
- V. Tiendas de abasto popular;
- VI. Obras de apoyo a la producción agropecuaria; y
- VII. Regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales para vivienda.

b) Ley de Hacienda Municipal

Esta ley, la cual es expedida por el Congreso Local de cada Entidad Federativa, resulta de gran importancia para los municipios, ya que la mayoría de ellas, contiene un conjunto de disposiciones jurídicas que se refieren a dos aspectos básicos de la hacienda municipal:²⁰⁰

- La identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada estados, y
- El establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda municipal.

¹⁹⁹ *Ibidem*, art. 129

²⁰⁰ *Manual de Hacienda...*, p. 20

Por lo tanto, la *Ley de Hacienda Municipal*, significa la base jurídica más importante y cercana que tienen los municipios de un mismo estado para el aprovechamiento y administración de su hacienda municipal. Tiene además, gran trascendencia para dicha hacienda, principalmente por los ingresos que provienen de las participaciones federales y que actualmente representan un concepto de Ingresos más abundante que tienen los municipios, pero que frecuentemente sufren cambios debido a los criterios y porcentajes de distribución.

El Ayuntamiento es responsable directo de la hacienda municipal. Dicho ayuntamiento se auxilia, por disposición de la ley orgánica municipal, con la Tesorería Municipal,²⁰¹ que es órgano materialmente encargado del manejo de las finanzas, ya que tiene, como principales funciones, la recaudación de los ingresos, la custodia y manejo de los mismos y la cobertura de pasivos.

La *Ley de Hacienda Municipal* es el ordenamiento que contiene el conjunto de disposiciones que van a determinar cuáles son las fuentes y conceptos tributarios que les corresponden al Municipio. Dicho ordenamiento contiene los siguientes rubros:

²⁰¹ *Ibidem*, art. 104 y 132

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL

TITULO PRIMERO: DE LOS INGRESOS

Capítulo I: De los impuestos

Sección Primera: Impuesto Predial

Sección Segunda: Impuesto sobre adquisición de inmuebles

Sección Tercera: Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos

Sección Cuarta: Impuestos adicionales.

Capítulo II: De los Derechos

Sección Primera: Disposiciones Generales

Sección Segunda: Derechos de cooperación para obras públicas

Capítulo III: De los Productos

Sección Unica

Capítulo IV: Aprovechamientos

Sección Unica

Capítulo V: De las participaciones

Sección Unica

Capítulo VI: Ingresos extraordinarios

Sección Unica

TITULO SEGUNDO: (Disposiciones suspendidas en tanto el Estado de Guerrero permanezca coordinado con la Federación del Impuesto al Valor Agregado)

Capítulo I: Del comercio ambulante

Sección Unica

Capítulo II: Matanza de ganado

Sección Unica

Capítulo III: Producción de mezcales, aguardientes y otras bebidas alcohólicas

Sección Unica

Capítulo IV: Ganado

Sección Unica

TRANSITORIOS

Obsérvese que, por lo que hace al Estado de Guerrero, existe congruencia entre las disposiciones hacendarías locales y municipales, las que guardan armonía con las normas constitucionales de la república en esta materia.

c) Código Fiscal Estatal.

El *Código Fiscal del Estado de Guerrero*, define la naturaleza de los ingresos de la entidad guerrerense, los conceptos fiscales fundamentales; establece los procedimientos para obtener ingresos así como diversas reglas en cuanto a su administración; determina la forma de ejecución de resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Tipifica algunos delitos fiscales, tales como: practicar visitas domiciliarias sin mandamiento escrito, a la persona que proporcione datos falsos para su inscripción en el registro de causantes, el uso de placas, tarjetones o medios de control falsificados, defraudación fiscal, rompimiento de sellos, entre otros.

Dispone dicho ordenamiento, que la administración, recaudación, fiscalización, control de los ingresos y en su caso la determinación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, será competencia de la Secretaría de Finanzas y sus dependencias.

Este ordenamiento clasifica, al igual que el *Código Fiscal de la Federación*, a las contribuciones en ingresos ordinarios y extraordinarios. Se encuentra dividido en los siguientes rubros:

CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE GUERRERO NO. 151

TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Unico:

TITULO SEGUNDO: DE LOS SUJETOS PASIVOS Y DEL CREDITO FISCAL

Capítulo I: De los sujetos y del domicilio

Capítulo II: Del nacimiento y determinación de los créditos fiscales

Capítulo III: De los derechos y obligaciones

Sección Primera: De los sujetos.

TITULO TERCERO: DE LAS OMISIONES

Capítulo Primero: De las infracciones y sanciones

Capítulo II: De los delitos fiscales

TITULO CUARTO: DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Capítulo I: De las notificaciones

Capítulo II: Del procedimiento administrativo de ejecución

Sección primera: Del requerimiento de pago

Sección segunda: Del embargo precautorio

Sección tercera: De los remates

Sección cuarta: De las tercerías

TITULO QUINTO: DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Capítulo Primero: Disposiciones generales

TITULO SEXTO: DE LA SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

TITULO SEPTIMO: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

Capítulo Unico: Disposiciones Generales.

d) Código Fiscal Municipal.

El *Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero*, al igual que el estatal, define varios conceptos fiscales fundamentales; establece los procedimientos para obtener ingresos así como diversas reglas en cuando a su administración; determina la forma de ejecución de resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Se encuentra dividido en los siguientes rubros:

CODIGO FISCAL MUNICIPAL NO. 152

TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Unico:

TITULO SEGUNDO: DE LOS SUJETOS PASIVOS Y DEL CREDITO FISCAL

Capítulo I: De los sujetos y del domicilio

Capítulo II: Del nacimiento y determinación de los créditos fiscales

Capítulo III: De los derechos y obligaciones fiscales

Sección Primera: De los sujetos.

TITULO TERCERO: DE LAS OMSIONES

Capítulo Primero: De las infracciones y sanciones

Capítulo II: De los delitos fiscales

TITULO CUARTO: DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Capítulo I: De las notificaciones

Capítulo II: Del procedimiento administrativo de ejecución

Sección primera: Del requerimiento de pago

Sección segunda: Del embargo precautorio

Sección tercera: De los remates

Sección cuarta: De las tercerías

TITULO QUINTO: DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Capítulo Primero: Disposiciones generales

TITULO SEXTO: DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

TITULO SEPTIMO: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

Capítulo Unico: Disposiciones Generales.

Dicho código, dispone que son autoridades fiscales municipales: Los Ayuntamientos, el Presidente Municipal, los Síndicos Procuradores, los Tesoreros Municipales

e) Ley de Ingresos.

La *Ley de Ingresos* es el instrumento jurídico que da facultad al Ayuntamiento para que se cobren los ingresos a que tiene derecho el Municipio.²⁰²

²⁰² Crepesa, Humberto, op. cit. p. 75

Dicha ley es fundamental para la vida fiscal y financiera de los municipios, ya que establece, de manera clara y precisa, los conceptos que representan ingresos para el Municipio, así como las cantidades o las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos a favor del Municipio. Actualmente el Congreso Estatal emite una *Ley de Ingresos*, que debe ser aplicada por todos sus municipios. La razón: menor carga legislativa y mayor control y vigilancia de los conceptos de ingreso municipal, para no violar los *Acuerdos de Coordinación Fiscal* con la Federación.

De conformidad con lo que dispone el Ayuntamiento, el proyecto de dicha ley, es elaborado por él, con estricto apego a la constitución estatal, al *Código Fiscal Municipal* y a la *Ley de Hacienda Municipal*, así como a las demás disposiciones fiscales vigentes, según se desprende de la *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*.²⁰³ El referido proyecto es enviado para su revisión y aprobación al Congreso Local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la constitución estatal, la cual dispone que deberá ser enviado a más tardar el 30 de noviembre de cada año.²⁰⁴

²⁰³ Artículo 42, fracción III
²⁰⁴ Artículo 47, fracción XV

En este orden de ideas, podemos definir a la Ley de Ingresos Municipales, como el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de los Ingresos a que tiene derecho recaudar el gobierno municipal durante un año determinado.

Los ingresos municipales se clasifican, al igual que los de la Federación, en dos grupos:

- Ingresos ordinarios: que son aquellos que recibe el Municipio en forma constante y regular durante un año; e
- Ingresos extraordinarios: aquellos que recibe el Municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades imprevistas.

Los conceptos por los cuales recibe Ingresos el Municipio son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Las participaciones federales, del total de los Fondos Generales y Financiero Complementario de Participaciones, que recibirán los Municipios, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, de acuerdo al último párrafo del artículo 2º, fracción I, de la *Ley de Coordinación Fiscal*, el cual deberá ser cubierto por el gobierno

del Estado. La legislatura local establecerá su distribución entre los municipios, mediante disposiciones de carácter general.²⁴

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto del Estado, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado los reciba. El retraso de dicha cobertura dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pagos a plazos de contribuciones. En caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa la opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.²⁵

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin acondicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto por el artículo 9 del ordenamiento citado con antelación.

f) Presupuesto de Egresos

El *Presupuesto de Egresos* es uno de los instrumentos de mayor importancia en la administración de la hacienda pública municipal, ya que es la representación ordenada y clasificada

²⁴ Cereza, Humberto, op. cit., p. 74
²⁵ Idem

de los gastos en general que debe realizar el Ayuntamiento para cumplir sus funciones durante un año. Por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.²⁰⁷

Es un documento de naturaleza normativa, puesto que obliga a la Tesorería Municipal a efectuar solamente aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en él, y que debe realizar el gobierno municipal, durante un año, para cumplir sus fines. Dicho presupuesto permite al Ayuntamiento:

- Prever los recursos financieros que requiere la administración municipal.
- Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.
- Manejar adecuada y honradamente los recursos financieros del Municipio.

La aprobación del *Presupuesto de Egresos* implica la revisión, por parte del Ayuntamiento, de los gastos en él previstos para el periodo de un año, conocido como Ejercicio Fiscal.²⁰⁸

El *Presupuesto de Egresos* debe estar elaborado conforme a las necesidades y capacidades financieras y administrativas del gobierno municipal, en relación directa con el grado de

²⁰⁷ *Manual de Hacienda...*, p. 64
²⁰⁸ *Ibidem*, p. 101

desarrollo económico, social y urbano que presente cada Municipio. En la mayoría de los municipios urbanos y metropolitanos, se utilizan principalmente dos tipos de presupuesto de egresos que permiten a los gobiernos municipales un manejo de los recursos financieros en forma ágil, eficiente y oportuna, de acuerdo a los planes y programas establecidos para el desarrollo municipal. Estos son: el Presupuesto por objeto del gasto y el Presupuesto por Programas.²⁰⁷

El Presupuesto por objeto del gasto presenta un conjunto de gastos que va a realizar, durante un año, el gobierno municipal, clasificados de acuerdo a los tipos o categorías de bienes o servicios que va a adquirir o va a requerir, así como a la finalidad que tendrán dichas erogaciones.

Este tipo de presupuesto tiene, en su estructura, los siguientes elementos: grupo, subgrupo, partida, concepto, importe mensual y total anual. En el *grupo* se presentan los gastos ordinarios y extraordinarios que el Ayuntamiento realiza durante el año fiscal. El *subgrupo* está constituido por los gastos que por su naturaleza similar componen un grupo. La *partida* es el número que en base a una clasificación decimal, ordena los conceptos

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 64 y ss.

que componen cada subgrupo. El *concepto* es la descripción o nombre específico del gasto.

El Presupuesto por programas está en estrecha relación con la administración de los recursos financieros y es más evidente su utilización en los municipios con características urbanas o metropolitanas que en los municipios rurales.

Los gobiernos municipales que ya dirigen sus acciones conforme a un plan o programa de desarrollo integral y que cuentan con un sistema de planeación municipal, deben ejercer su gasto público de acuerdo con un presupuesto por programas. Esto significa que el presupuesto, considerado como un instrumento de un proceso de planeación-programación, implica contar con una definición previa de los objetivos, metas, prioridades y estrategias de las acciones que llevará a cabo el Municipio.

El presupuesto programático a nivel municipal, con el objeto de presentar en forma analítica la composición de los objetivos, metas y acciones concretas, se compone de categorías programáticas denominadas niveles de programación. Estas son las siguientes:

Función: Son los grandes fines enmarcados en las leyes respectivas con carácter de atribuciones, a través de las cuales el Municipio presta los servicios correspondientes.

Subfunción: Son objetivos institucionalizados que coadyuvan al logro de las funciones. Esto significa que tienen un carácter de subordinación a las funciones y, al mismo tiempo, los hace específicos, debido a su menor generalidad respecto de aquellas; pero intervienen más concretamente en las acciones del gobierno municipal.

Programas: Son el conjunto de acciones de la misma naturaleza que las anteriores, a través de las cuales los municipios pretenden alcanzar objetivos y metas, previamente determinadas en un plan. La integración de recursos humanos, económicos, financieros y tecnológicos, referidos en el tiempo programado, con indicación de la unidad responsable de su ejecución, son los aspectos fundamentales de los programas.

Subprogramas: Son metas, en conjunto de cortes de tiempo, que agrupan pequeños logros y que es indispensable indicar dentro del presupuesto, debido a que la unión de éstos forman el programa en cuestión.

Actividad: Son las acciones concretas desarrolladas por los municipios, muy relacionadas entre sí, por ser de la misma naturaleza o pretender un fin común, y que tienen la característica de ser cuantificables en unidades de medidas concretas.

Los presupuestos por programas municipales, utilizan varios instrumentos que permiten, a los responsables de su aplicación y control, llevar a cabo un manejo adecuado y eficiente de los recursos municipales. Entre ellos los siguientes:

Catálogo de unidades administrativas: Es un documento que establece una lista de unidades administrativas, por tanto, cualquier actividad se identifica con una unidad responsable, evitándose la dispersión de funciones, controlándose, además, la delegación de facultades y se garantizan los objetivos señalados.

Administración central: Describe todas aquellas unidades que dependen directa o linealmente del Ayuntamiento.

Administración desconcentrada: Enumera todas aquellas unidades administrativas que dependen directamente de la autoridad municipal; pero que están fuera de su residencia.

Administración descentralizadas: Son todas aquellas unidades que no dependen directamente del Ayuntamiento, debido a que tienen sus propios órganos de gobierno, así como personalidad y patrimonio propios.

Servicios coordinados: Son aquellos órganos que proporcionan servicios con la participación de otras instituciones.

Catálogo de formatos presupuestales: En este documento se integran todas las formas o formatos que utilizará el Municipio para la elaboración de su presupuesto, señalándose, además, la forma de usarlas y el objeto de cada documento.

Catálogo de cuentas: Ordena y numera el objeto del gasto por capítulos, subcapítulos y partidas, y se divide en ingresos y egresos.

Clasificación económica: Presenta la clasificación de los ingresos y egresos desde el punto de vista económico y permite conocer el superávit o el déficit presupuestales.

El Presidente Municipal y el Síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente. El Presidente Municipal debe vigilar que la

Tesorería lleve, en forma adecuada, los gastos del Municipio, para lo cual solicitará la información presupuestal correspondiente y revisará que efectivamente los gastos realizados tengan la debida comprobación.

Con estas situaciones el Presidente Municipal tendrá previstas las posibles desviaciones y usos indebidos del gasto público que llegaran a efectuarse.

g) Convenios con la Federación.

El sistema tributario mexicano se funda en los rasgos de autonomía de los tres niveles de organización política: reconoce a los gobiernos de la Federación y de los Estados miembros, plenas facultades legislativas, salvo las limitaciones para establecer cuantas contribuciones consideren necesarias para satisfacer sus respectivos gastos, y en virtud del contenido de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, se señalan las fuentes de ingreso que como mínimo deben corresponder a los Municipios, las que son reglamentadas en pormenor por las leyes de Ingresos y de Hacienda Municipal.²¹⁰

La coordinación fiscal deriva de la concurrencia impositiva que expresamente permite la *Constitución Política de los Estados*

²¹⁰De la Cruz Robles, op. cit. p. 193

Unidos Mexicanos, al no separar las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los tres niveles de gobierno, con excepción de las reservadas a la Federación en su artículo 73, fracción XXIX, relativas a las contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.²¹¹

A partir de 1980 entró en vigor la *Ley de Coordinación Fiscal*, con el objeto de coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, estableciéndose las bases de participación, de cada uno de ellos, en los ingresos federales, la forma de distribuir las participaciones, las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y la creación de los organismos en materia de coordinación fiscal.²¹²

En esta ley se crea el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

²¹¹ Oropeza, Humberto, op. cit. p. 84

²¹² *Ibidem*, p. 85

deberá celebrar, un convenio con los Estados que soliciten adherirse a dicho sistema, para que éstos obtengan el derecho a participar en el total de los impuestos federales y derechos sobre hidrocarburos, por la explotación de petróleo crudo y gas natural, y los de minería (con excepción de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural, del 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación, así como el derecho adicional del 5% sobre hidrocarburos que se exporten).

Los conceptos señalados forman los ingresos federales en los que participan los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y que, en la actualidad, del total recaudado, aproximadamente el 18% de estos ingresos se destina a la formación del *Fondo General de Participaciones*, mismo que se distribuye entre todos los Estados y el Distrito Federal.²¹³

La coordinación fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios, tiene por razón cinco aspectos fundamentales:²¹⁴

1. Reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el fin de llegar a una mayor equidad.

²¹³ *Idem*

²¹⁴ Orchoa Campos, Moisés, *La reforma...* p. 449

2. Introducir elementos reformadores a la estructura legal tributaria, mediante la modificación o adopción de gravámenes.

3. Aglutinar y dar cohesión al sistema tributario en los tres niveles, para hacer homogéneas las normas existentes, dar operatividad a los conceptos y facilitar su difusión y cumplimiento.

4. Modernizar la administración tributaria.

5. Establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre los esquemas fiscales de la Federación, los Estados y los Municipios.

h) Convenios Intermunicipales.

Dentro del ámbito de la colaboración administrativa, a los Municipios se les han delegado facultades para actuar como autoridades federales en la recaudación y cobranza de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, así como por la administración de derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítima-terrestre.

La incorporación al *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* se ha realizado mediante la suscripción de los *Convenios de Coordinación Fiscal* celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados miembros.²¹⁵ Dicha adhesión se ha llevado a cabo integralmente

²¹⁵ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit. p. 198

y no sólo en relación con algunos Ingresos del Gobierno Federal. Para los Estados es optativo coordinarse en materia de derechos. Los que se han decidido por este sistema, se encuentran limitados en términos de lo dispuesto por el artículo 10-A de la *Ley de Coordinación Fiscal*, que a la letra señala:

"Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales o de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción,
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos,
- e) Expedición de placas y tarjetas para circulación de vehículos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio

III. Uso de las vías públicas o tenencia de bienes sobre las mismas, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esa fracción los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos a) al e) de la fracción I a la fracción III. La certificación de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso y aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrán exigir cobro alguno, con los salvedades expresamente señaladas en este artículo.

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, los contribuciones y otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tenga la característica 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.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia."

Apunta José Alfredo de la Cruz²¹⁶ que en virtud de las excepciones contenidas en dicho precepto, la hacienda pública municipal no se ve afectada en cuanto a sus ingresos

²¹⁶Idem

por concepto de derechos, ya que el artículo 115 constitucional permite que dichas haciendas continúen percibiendo aquellos derechos que se han considerado eminentemente municipales.²¹⁷

La Ley número 251, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el 28 de diciembre de 1988, que crea el *Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las participaciones Federales*,²¹⁸ establece como objetivos, en su artículo 2º, los siguientes:

I. Apoyar la coordinación de las actividades tributarias entre el Estado y los Ayuntamientos.

II. Fortalecer el desarrollo hacendario armónico del Estado y de los Municipios.

III. Hacer evaluaciones periódicas sobre el desarrollo hacendario en la Entidad.

IV. Proponer elementos susceptibles de ser considerados en las bases que conforme al artículo 115 constitucional se definen en esta ley para la distribución de las participaciones federales que correspondan a las haciendas públicas municipales y sobre su aplicación.

V. Coadyuvar a la distribución equitativa de las participaciones que correspondan a los Ayuntamientos a cargo del Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario y Fondo de Fomento Municipal, en los términos de la Ley de

²¹⁷ *Ibidem*, p. 200

²¹⁸ Artículo 2º

Coordinación Fiscal y de los acuerdos de coordinación celebrados.

VI. Definir el funcionamiento de los órganos del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

Los órganos que participan en la organización, desarrollo, vigilancia y evaluación del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal,²¹⁹ son:

- Reunión Estatal de Coordinación Fiscal, la cual se integra por el Secretario de Finanzas, el Coordinador del Congreso Estatal, los Presidentes Municipales y los titulares de las Entidades Paraestatales con carácter fiscal de la Administración Pública del Estado y su objeto es definir los fundamentos de la política tributaria integrada que favorezca la eficiencia de la administración hacendaria;²²⁰ y

- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que es un órgano técnico que está integrado por el Secretario de Finanzas del Estado, el Contador Mayor de Glosa, dos tesoreros que representen a cada región fiscal y el Tesorero de Acapulco. Sus objetivos son vigilar que la distribución de participaciones se ajuste a las bases que la ley establece, realizar estudios y hacer

²¹⁹ Ley no. 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales en el Estado de Guerrero, artículo 12
²²⁰ *Ibidem*, art. 14

análisis que coadyuven al funcionamiento eficiente del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.²²¹

El Estado de Guerrero ha sido dividido, para estos efectos, en 7 regiones fiscales, de la siguiente manera:²²²

- Región Centro: Chilpancingo de los Bravo, Tixtla de Guerrero, Chilapa de Alvarez, Leonardo Bravo, Graí. Hellodoro Castillo, Eduardo Neri, Mártir de Cullapan, Zitlala, Mochtlán, Quechultenango y Juan R. Escudero.

- Región Costa Grande: José Azueta, Petatlán, Tecpan de Galeana, Atoyac de Alvarez, Benito Juárez, Coyuca de Benítez, La Unión y Coahuayutla de José María Izazaga.

- Región Costa Chica: Ometepec, San Marcos, Tecoaapa, Ayutla de los Libres, Florencio Villarreal, Cuautepec, Copala, San Luis Acatlán, Azoyú, Igualapa, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Cuajinicuilapa.

- Región Acapulco: Acapulco de Juárez.

²²¹ *Ibidem*, art. 19

²²² *Ibidem*, art. 20

- Región Norte: Taxco de Alarcón, Iguala de la Independencia, Buenavista de Cuéllar, Tetipac, Pilcaya, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Pedro Ascencio Alquisiras, Tepecoacuilco de Trujano, Huitzaco de los Figueroa, Atenango del Río, Copalillo, Cocula, Cuetzala del Progreso, Apaxtla de Castrejón, Grai. Canuto A. Nerl y Teloloapan.

- Región Tierra Caliente: Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Tlalchapa, Arceña, Tlapehuala, San Miguel Totolapan, Zirándaro de los Chávez y Ajuchitlán del Progreso.

- Región Montaña: Tiapa de Comonfort, Cualac, Olnalá, Atlixac, Ahuacuotzingo, Xochihuehuetlán, Huamuxtílán, Alpoyeca, Tlalixtaquilla de Maldonado, Alcozauca de Guerrero, Zapotitlán Tablas, Copanotoyac, Xalpatlahuac, Atlamajalcingo del Monte, Malinaltepec, Tlacoapa y Metlatónoc.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA MUNICIPAL

A. DEFINICION DEL MUNICIPIO, HACIENDA MUNICIPAL Y AUTONOMIA

Municipio: La palabra *municipium*, presenta una triple significación: 1) población fortificada; 2) al cargo de autoridad que se posee dentro de la población, y 3) equivale a los habitantes de las mismas poblaciones²²³.

El Municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático.²²⁴ La mayoría de las definiciones reiteran que el Municipio en México tiene:

- a) La personalidad jurídica establecida en el artículo 115, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- b) Una denominación que le permite distinguirse de los demás municipios.
- c) Un lugar geográfico o demarcación territorial que es su ámbito jurídico de validez y competencia.

²²³ Garza Grimaldo, José Gilberto, *Democracia participativa municipal*, H. Ayuntamiento Municipal de Chilpancingo/Universidad Autónoma de Guerrero, 1990, p. 44

²²⁴ Burgoa Ortueta, Ignacio, op. cit. p. 912

- d) Un domicilio legal de despacho, donde tiene asiento las autoridades del Municipio y el Ayuntamiento.
- e) Un patrimonio constituido por la hacienda municipal en los términos del artículo 123 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre*.
- f) Un régimen jurídico propio, integrado por la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal, leyes fiscales, bandos y reglamentos expedidos por el Ayuntamiento.

Su ubicación dentro del sistema federal, ya como elemento territorial en las entidades federativas, se presenta como autónoma para organizar su régimen interno, es decir, que por mandato constitucional deviene estructura político-administrativa fundamental. Tiene personalidad jurídica reconocida en el artículo 115, fracción II, en consecuencia, los municipios son personas de derecho público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales y dentro de su territorio. La autonomía se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie y debe estar garantizada por ingresos propios que les permitan cumplir facultades, atribuciones y cometidos que les otorga la Constitución y las leyes relativas a los mismos.

Andrés Serra Rojas, considera "que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el Municipio"²²⁵.

Para Gabino Fraga, el Municipio "es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"²²⁶.

Moisés Ochoa Campos, considera al Municipio como "la forma natural y política a la vez, de la organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular."²²⁷

Miguel Acosta Romero, lo considera como un órgano político administrativo dentro del Estado, pero sin dependencia, administrativamente, del Ejecutivo"²²⁸.

Teresita Rendón Huerta, lo define como "la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines"²²⁹.

²²⁵ *Derecho administrativo I*, ed. Porrúa, S.A., 9ª ed., México, 1979, p. 590

²²⁶ *Derecho administrativo*, ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 219

²²⁷ *La reforma...*, p. 14

²²⁸ *Teoría general del derecho administrativo*, ed. Porrúa, S.A., México, 1979, p. 269

²²⁹ *Derecho municipal*, ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 15

El Alfonso Nava Negrete, define al Municipio como "la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación"²²⁰.

En un sentido similar, se encuentra definido por Alberto Elguera, al señalar que "el municipio o municipalidad es jurídicamente una persona de derecho público constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor medida, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional."²²¹

El Municipio tiene su raíz, señala Fabian Onsari²²², en el origen de la convivencia social, vecinos o familiares que necesitan llenar en común algunos servicios deben reunirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir una Iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo con esos servicios y con el tiempo, la complicación de la vida de moderna y la división del

²²⁰ Voz: Municipio, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E. Varios, núm. 42, ed., Porrúa, S.A., 4ª ed., 1991, p. 2166

²²¹ Voz: Municipio, Diccionario Jurídico OMBIA, Tomo XIX, p. 960

²²² citado por Robles Martínez, Reynaldo, El municipio, ed., Porrúa, S.A., México, 1993, p. 32

trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.

Hacienda Municipal: La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*,²³³ aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe "*chásena*", que significa cámara del tesoro.²³⁴ Otros autores²³⁴ sostienen que la palabra hacienda, procede del latín medieval (*finare*=pagar, *fiantia*, *finatio*=pago en moneda), no encierra en sí la idea de limitación a la entidad pública y se empleaba originariamente para señalar toda clase de procesos de carácter jurídico, público o privado, en cuanto guardaban relación con la institución monetaria y con el régimen económico.

La referencia específica del término hacienda al régimen económico del Estado se inició en Francia, usándose en este país con dicha acepción predominante desde el siglo XVI. A partir de esta época fue extendiéndose tal significación a los demás países civilizados. El régimen económico de las entidades públicas suele denominarse economía financiera, como es natural, ésta se diversifica conforme a las distintas modalidades

²³³ *facienda*, *faciendus*, gerundio de *facio*, que significa: tierra de cultivo = cúmulo de bienes y riqueza que uno tiene = trabajo o labor casera = Nacional. bienes o rentas del Estado.

²³⁴ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p. 81

²³⁴ R. Van Der Borgh, *Hacienda pública. Tomo I. Parte general*. Colección Labor, Sección X, Economía, núm. 18, Biblioteca de iniciación cultural, Editorial Labor, S.A., 3ª ed., 1934, p. 12

de la entidad pública, dando lugar a la hacienda del país, del estado de la provincia, de la circunscripción y del municipio.

Los individuos articulan su singular existencia dentro del cuerpo político y a través de él, consiguen la realización de una serie de fines o propósitos o, si se prefiere, a la satisfacción de una gama de necesidades que no podrían alcanzar por su esfuerzo individual y aislado. Para ello prestan su concurso personal a la autoridad pública, entregando al Estado, gestor de los intereses colectivos, una fracción de los medios económicos de que disponen para la satisfacción de sus necesidades individuales.²²⁴

Esto es a grandes rasgos, la noción usual y corriente de la hacienda pública, desdoblándose ésta en dos facetas: los ingresos del ente público proveniente de las economías particulares y por el otro, los gastos públicos con los que el Estado satisface las necesidades o ejecuta sus fines mediante la realización de servicios públicos.

Por lo tanto, hacienda pública municipal es el conjunto de ingresos y gastos que el municipio y los demás entes públicos que se articulan en él.²²⁵

²²⁴ Saliz de Bujanda, Fernando, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo X, Editorial Francisco Sula, Barcelona, España, 1960, p. 748

²²⁵ Idem.

El Dolores Beatríz Chapoy Bonifaz, considera que "es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales. El principal instrumento de la actividad financiera del Estado es el presupuesto, considerando las dimensiones y la relación del equilibrio o desequilibrio de sus dos partidas: entradas -tributos, endeudamiento, contraprestaciones a las empresas públicas-, y salidas -gasto público corriente y de inversión-."²³⁷

La hacienda municipal constituye, en rigor, la estructura jurídica financiera del Municipio, cuyos ingresos son indispensables para la atención del desarrollo social, económico y cultural. En la medida en que dicha hacienda sea vigorosa, ella le permitirá aumentar la producción, generar empleos y como consecuencia, mejorar el nivel de vida de la comunidad.

Hace notar De la Garza²³⁸, que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor del municipio, que serán los únicos con facultades de recaudación.

²³⁷ Ver: Hacienda pública, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., Tomo D-H, p. 1569

²³⁸ Op. cit., p. 241

Autonomía: El Municipio subordinado al Estado procura obtener y mantener su autonomía frente al Estado. Este término de autonomía no debe entenderse en su acepción más estricta, como la atribución de darse sus propias normas y su propia organización, sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores.²²⁹

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial. En consecuencia, debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales²³⁰.

A la autonomía política, que debe tener el Municipio, considera De la Garza²³¹ como un verdadero ente político, debe corresponder una autonomía financiera. Esto no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca. Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación, existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades debe desarrollarse en una forma armónica, en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además debe

²²⁹ Elguera, Alberto, en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tomo XIX, voz: municipio, p. 964

²³⁰ Acoeta Romero, Miguel, op. cit. p. 875

²³¹ Op. cit., p. 240

existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal.

Fue la autonomía económica el aspecto municipal que más preocupó al Congreso Constituyente de 1917 y que originó los más importantes debates acerca de su texto.

Actualmente, resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha probado que municipios extremadamente pobres son incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios. En este sentido, la frase de Heriberto Jara al señalar que no puede concebirse la libertad política, cuando la autonomía financiera no está asegurada, cobra, cada vez mas veracidad.²⁴²

En las nuevas leyes orgánicas de los municipios expedidas por los Congresos de los Estados, se reconoce la competencia municipal, pero también se prevén las bases para la celebración de convenios de colaboración en materia administrativa y fiscal. Los nuevos convenios Municipio-Gobierno estatal, en que el

²⁴² López Chavarría, José Luis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, Artículo 115, Colección Popular, Ciudad de México, Serie: Textos Jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos, no. 59, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, p. 300

primero sacrifica su competencia propia en favor del segundo, son un mecanismo jurídico-político semejante a los convenios Estado-Federación, en que el primero se despoja de su competencia original y la federaliza aplicando la ley federal y absteniéndose de expedir su ley local.²⁴⁸

La autonomía administrativa y en el contexto de la reforma municipal, cuatro fueron los principales rubros que, en materia administrativa, trataron de consolidarse: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los municipios y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

Con el propósito de fortalecer administrativamente al Municipio, fue necesario precisar, en el artículo 115, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cuáles son los servicios públicos que les corresponden, señalándose: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas

²⁴⁸ Nava Negrete, Alfonso, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, p. 2168

locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios.

B. FACULTADES Y OBLIGACIONES

Introducción: Por disposición del artículo 115, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la administración y la representación política del Municipio recae en el Ayuntamiento, que es un órgano colegiado compuesto por un Presidente Municipal, uno o más Síndicos y varios Regidores, electos mediante el sufragio popular directo y secreto, quienes duran en su encargo tres años.²⁴⁴ Dichos funcionarios, propietarios y suplentes, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior, salvo los segundos, si no estuvieron en funciones.²⁴⁵ En todo caso, si podrán desempeñar cargos municipales de designación, llamados de elección indirecta.

La organización, administración y funcionamiento de los municipios guerrerenses, están definidas y precisadas en la *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*, expedida por decreto no. 364 de fecha 2 de enero de 1990, que reglamenta las disposiciones de la materia habidas en la Constitución Política de dicha entidad federativa, en acatamiento de la norma

²⁴⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, artículo 95

²⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción I, segundo párrafo

constitucional federal. Establece dicha ley, además, la competencia de los Ayuntamientos.²⁴⁶

El régimen político municipal está encabezado por el Ayuntamiento, siendo éste la máxima autoridad del Municipio. Tiene a su cargo el gobierno y la administración de su territorio.²⁴⁷ Le corresponde mediante propuesta del Presidente Municipal, nombrar a los servidores públicos que atenderán la administración del Municipio -secretario, oficial mayor, tesorero, jefe de seguridad pública y jefe de obras públicas- cuyos cargos corresponden a las funciones básicas municipales.²⁴⁸

Teresita Rendón Huerta, define al Ayuntamiento como "El órgano colegiado, deliberante, que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, el o los síndicos, que cumplen las tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores, a los cuales se les asignan comisiones específicas por ramo, por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines; es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores son electos popularmente".²⁴⁹

²⁴⁶ Artículo 61

²⁴⁷ *Ibidem*, art. 24

²⁴⁸ *Ibidem*, art. 29

²⁴⁹ *Op. cit.* p. 40

El Ayuntamiento funciona en sesiones de cabildo, ordinarias y extraordinarias,²⁵⁰ las que por regla general son públicas y sólo que la trascendencia del asunto lo requiera y así se apruebe por sus integrantes serán secretas. En el caso específico de Guerrero, su ley orgánica, en el artículo 49 preceptúa que "...celebrarán inexcusablemente dos sesiones ordinarias mensualmente de las cuales una deberá, cada bimestre por lo menos, ser sesión de Cabildo abierto...". El Ayuntamiento puede declarar sesión permanente por mayoría;²⁵¹ sin embargo, no señala la posibilidad de sesión secreta.

Para poder sesionar se requiere la presencia de la mayoría de sus miembros, los que tendrán iguales derechos.²⁵² Son presididas por el Presidente Municipal, y en su ausencia, las preside el Síndico; sus resoluciones se toman por mayoría de votos, teniendo voto de calidad el Presidente Municipal. En caso de no reunirse la mayoría, se convoca a sesión nuevamente, por segunda ocasión, y podrá realizarse ésta, si se reúnen: el presidente, el síndico y por lo menos una tercera parte de los regidores.²⁵³

²⁵⁰ Ley Orgánica del Municipio Libre, art. 49

²⁵¹ *Ibidem*, art. 50, segundo párrafo

²⁵² *Ibidem*, art. 52

²⁵³ *Idem*

La propia ley orgánica municipal menciona,²⁴⁴ que podrán dividir el territorio municipal para su gobierno interior en comisarías, determinando las áreas de circunscripción y, en su caso, determinar la procedencia de crear delegaciones municipales como órganos administrativos desconcentrados en el propio territorio municipal, pero jerárquicamente sujetos a ellos.

Dichas delegaciones se crearán en poblados o áreas urbanas de la cabecera municipal, cuando la demarcación territorial, donde se pretenda erigir cuente con más de 20 mil habitantes o que la distancia entre la sede del Ayuntamiento y aquella, obstaculice gravemente la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no el municipio no existan comisarías.²⁴⁵

Las Comisarías son órganos de desconcentración administrativa territorial en el municipio mismo y que, a la vez, son expresión de participación comunitaria y de integración vecinal ostentando un carácter honorífico.²⁴⁶

En el Estado de Guerrero la división política y territorial comprende un total de 76 municipios, como anteriormente se ha dicho, los que están geográficamente agrupados en 7 regiones

²⁴⁴ Ibidem, art. 61, fracción XIII

²⁴⁵ Ibidem, art. 202 y 203

²⁴⁶ Ibidem, art. 197

económicas: Tierra Caliente, Norte, Montaña, Centro, Costa Chica, Costa Grande y Acapulco.

En forma independiente a la agrupación económica por regiones, el Estado de Guerrero está dividido, actualmente, en 18 distritos judiciales, en cuyas cabeceras se encuentran ubicados los Juzgados de Primera Instancia y las Agencias del Ministerio Público. Esta división es considerada igualmente en el aspecto fiscal, ya que las cabeceras distritales son, al propio tiempo, residencia de las recaudaciones de rentas del Estado.

Los distritos judiciales y sus respectivas cabeceras son las siguientes:

Distrito:	Cabecera:
ABASOLO	Ometepec
ALARCON	Taxco de Alarcón
ALDAMA	Teloloapan
ALTAMIRANO	San Luis de Acatlán
ALVAREZ	Chilapa de Alvarez
ALLENDE	Ayutla de los Libres
BRAVOS	Chilpancingo de los Bravos
GALEANA	Tecpan de Galeana
GUERRERO	Tixtla de Guerrero
HIDALGO	Iguala de la Independencia

MINA	Coyuca de Catalán
MONTES DE OCA	La Unión
MORELOS	Tlapa de Comonfort
TABARES	Acapulco de Juárez
ZARAGOZA	Huamuxtlán
CUAUHTEMOC	Arcella
LA MONTAÑA	Malnatepec
JOSE AZUETA	Zihuatanejo

Las atribuciones de los Ayuntamientos encuentran ligeras variantes de una entidad federativa a otra, ya que los mandatos contenidos en el artículo 115 del código político federal se han debido adecuar a las particularidades de carácter económico, geográfico, etnográfico y cultural de cada región del país, según lo señala la exposición de motivos en la reforma que sufrió, en 1983, el artículo 115 de la constitución federal.

Los Ayuntamientos, en el Estado de Guerrero, tienen relevantes atribuciones, que se clasifican en grandes rubros: gobernación y seguridad pública; hacienda; urbanismo, ecología y obras públicas; educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud; planeación y presupuesto; comercio y abasto popular; salud pública y asistencia social; desarrollo rural y participación social de la mujer.

Así mismo, la constitución estatal establece, expresamente, que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, constituyendo el órgano de decisión y que estará encabezado por el Presidente Municipal, siendo éste el encargado de ejecutar y comunicar las decisiones de aquel.²⁵⁷

a) Presidente Municipal:

El Presidente Municipal, es el representante del Ayuntamiento y jefe de la administración municipal en los términos de ley, es, además, el encargado de ejecutar las decisiones y acuerdos del Ayuntamiento,²⁵⁸ de donde deviene su representación política y administrativa.

De acuerdo al artículo 73 de la ley orgánica municipal, las principales facultades y obligaciones del Presidente son:

1. Presidir las sesiones de cabildo y dirigir los debates del Ayuntamiento, con voto de calidad y facultad de veto suspensivo, con efecto de analizar de nueva cuenta el asunto; rendir en sesión solemne el Informe anual sobre el estado que guarde la administración municipal; convocar a sesiones extraordinarias junto con la mitad de los regidores cuando se trate de un asunto de trascendencia.

²⁵⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 94

²⁵⁸ Ley Orgánica del Municipio Libre, artículo 71

2. **Tener bajo su mando al personal de seguridad pública y tránsito municipal, así como imponer multas a los infractores de los reglamentos gubernativos.**
3. **Dirigir, vigilar y dictar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales.**
4. **Librar, con el síndico procurador, las órdenes de pago a la Tesorería Municipal.**
5. **Vigilar que se integren y funcionen las unidades administrativas, los Consejos de colaboración y las distintas comisiones distribuidas entre los regidores.**
6. **Vigilar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que se deriven del mismo; someter a la consideración del Ejecutivo del Estado, para su aprobación, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y las declaraciones de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.**
7. **Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo, realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.**

b) Síndico:

El Síndico, es la autoridad que tiene la representación jurídica del municipio. Asimismo es el mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el Ayuntamiento.²⁵⁹

Se encarga de presidir la Comisión de Hacienda y la de Protección y Control del Patrimonio Municipal. Debe formar parte de las comisiones en que se traten asuntos de carácter eminentemente jurídico que afecten al Ayuntamiento o al Municipio.

Según lo preceptúa el artículo 77 de la citada ley, el Síndico tiene las siguientes facultades y obligaciones:

1. Procurar, defender y promover los intereses patrimoniales y económicos del Municipio, así como representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la hacienda municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento.

²⁵⁹ Pontes Martínez, Arturo, op. cit., p. 74

2. Exigir al tesorero municipal y a los servidores públicos que manejan fondos, el otorgamiento de fianzas antes del desempeño de sus funciones. Autorizar los gastos que deba realizar la administración municipal.
3. Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería y sancionar los estados financieros.
4. Autorizar las cuentas mensuales, así como la cuenta anual de la Hacienda Municipal, y verificar que éstas se remitan oportunamente a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado; autorizar la suscripción de créditos públicos y privados; las adquisiciones de bienes muebles cualquiera que sea el título y su monto.
5. Vigilar el manejo y aplicación de recursos federales o estatales que en cumplimiento de las leyes o convenios de desarrollo o cooperación se hayan transferido al Municipio.
6. Intervenir en la formulación y actualización trimestral del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, así como de su regulación.

7. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que éstos presenten sus declaraciones de situación patrimonial.

Como hemos señalado anteriormente, y en los supuestos de que un Municipio cuente con más de 150 mil habitantes, habrá dos Síndicos Procuradores, haciendo la diferencia de que el Primer Síndico "...conocerá de los asuntos de orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno".

c) Regidores

Los Regidores son los representantes populares en el Ayuntamiento y están encargados del despacho de los asuntos municipales que les asigne el Ayuntamiento. Carecen de facultades ejecutivas, y las que emitan, podrán ser modificadas por el Ayuntamiento.²⁶⁰

Atento al artículo 80 de la ley orgánica citada, sus principales facultades y obligaciones son:

²⁶⁰ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit. p. 48

1. **Desempeñar y presidir las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar a éste de los resultados.**
2. **Proponer al Ayuntamiento las medidas y acciones que deban acordarse para el mejoramiento de las distintas ramas de la administración y de los servicios municipales.**

d) Secretario del Ayuntamiento:

El Secretario del Ayuntamiento, es nombrado, a propuesta del Presidente Municipal, por el Ayuntamiento,²⁴¹ en su primera sesión de Cabildo. Las facultades y obligaciones, de aquel, de acuerdo al artículo 98 de la ley orgánica municipal, son las siguientes:

1. **Convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo, levantando las actas correspondientes.**
2. **Presentar en la sesión de Cabildo, el número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando los resultados obtenidos.**
3. **Formular los anteproyectos de reglamentos, circulares y demás normas de observancia general o internas del**

²⁴¹ Ley Orgánica del Municipio Libre, art. 29, fracción I

Ayuntamiento; compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales, circulares y acuerdos relativos a las distintas ramas de la administración municipal.

4. Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al Presidente Municipal, validar documentos oficiales, y expedir certificaciones; organizar la Junta Local de Reclutamiento; vigilar y, en su caso, llevar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Municipio.

e) Tesorería Municipal

La Tesorería Municipal, es la dependencia encargada de la Hacienda Pública Municipal. Se responsabiliza de la concentración de los fondos provenientes de recursos propios, presupuestales y crediticios, de su administración y de su aplicación de acuerdo con los requerimientos señalados en el presupuesto de egresos,²⁴² o sea, el programa de gobierno expresado en cifras. Está encabezada por el Tesorero Municipal, designado en la primera sesión de Cabildo a propuesto del Presidente Municipal,²⁴³ y entre sus facultades y obligaciones, dispuestos en el artículo 106, del multicitado ordenamiento, se encuentran las siguientes:

²⁴² De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit. p. 70

²⁴³ Ley Orgánica del Municipio Libre, art. 29, fracción III

1. **Elaborar el anteproyecto anual de Ley de Ingresos Municipales y el de Presupuesto de Egresos.**
2. **Planear y supervisar la implementación de las políticas y procedimientos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de la hacienda.**
3. **Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos y derechos federales y estatales.**
4. **Llevar y mantener actualizado el padrón municipal de contribuyentes y practicar auditorías a causantes.**
5. **Efectuar los pagos presupuestados, previo acuerdo del Presidente Municipal y distribuir los recursos de acuerdo con el Presupuesto de Egresos.**
6. **Elaborar las órdenes y calendarios de pago, así como controlar la documentación comprobatoria de egresos, informando por escrito al Presidente Municipal.**

7. Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública por cada uno de los fondos que administre, al efecto debe mantener actualizados los libros de caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos municipales.

8. Mensualmente, hacer el corte de caja y recuento de los recursos económicos con intervención del Presidente Municipal, a efecto de presentarlos en la sesión de Cabildo del mes siguiente.

9. Mantener el control de la deuda pública municipal, informando al Ayuntamiento sobre el estado de amortización de capital y pago de intereses.

10. Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos a favor del Municipio.

11. Proponer al Ayuntamiento los arbitrios que puedan someterse a la aprobación de la Legislatura Estatal para mejorar la hacienda.

12. Cuidar que las multas impuestas por las diversas autoridades municipales ingresen oportunamente a la Tesorería.
13. Proponer al Presidente Municipal los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales.
14. Formular inventarios de los bienes municipales.

La administración municipal tiene a su cargo importantes servicios públicos, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito.

Cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin es la satisfacción de las necesidades de la población por sus propios medios, sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales. De estos tres elementos, el que mejor define al Municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea, entre sus habitantes, servicios comunes, los cuales constituyen, en rango

de satisfactores sociales, la materia de un régimen local o municipal.

CAPITULO V

CONTRIBUCIONES MUNICIPALES

A) CONCEPTO DE CONTRIBUCION Y SUS ELEMENTOS.

Los tributos o contribuciones constituyen una de las formas mas importantes de ingreso para el Estado, mismos que son utilizados para el cumplimiento de los fines de éste. En México, igual que en otros Estados, la disciplina jurídica encargada de su estudio es el Derecho Fiscal.

Por lo que refiere a la hacienda pública, señala Flores Zavala²⁴, debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública, Federación, Estados y Municipios, posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo. Recibe el nombre de fisco, el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

²⁴Op. cit. p. 20

El término "fiscal" proviene de la voz latina *fiscus*,* tesoro del Emperador, al que las provincias pagaban el *tributum*† que les era impuesto, es decir, a todo lo que ingresa en el *fiscus* o erario, como también se le conoce, debido a que finalmente la hacienda pública del Estado se formó con los dos tesoros: el del Emperador y el del pueblo.²⁶⁵

La palabra *fiscus*, nombre con el que inicialmente se conoció la cesta que servía de recipiente en la recolección de los higos y que también era utilizada por los recaudadores para recolectar el *tributum* designaba, como ha quedado dicho, el tesoro o patrimonio de los emperadores, para diferenciarlo del erario que era el tesoro público o caudales destinados a las obligaciones del Estado. En España se llamó Fisco o Cámara del Rey, al tesoro o patrimonio de la casa real, y erario al tesoro del Estado.²⁶⁶ De aquí que todo tipo de ingreso que se recibía en el fisco, tenía el carácter de ingreso fiscal.²⁶⁷

El Tribunal Fiscal de la Federación, emitió, el día 16 de noviembre de 1937 y estando en pleno, la siguiente resolución: "Debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del

* Fisco

† Tributo

²⁶⁵ Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. p. 26

²⁶⁶ Ibidem, p. 21

²⁶⁷ Flores Zavala, Ernesto, op. cit. pp. 20 y 21

erario a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir, lo que da el carácter fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo de él, será el poder público, y no afecto al sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal."²⁶⁸

En México no encontramos concepto jurídico positivo de tributo o contribución, ni en la constitución federal, ni en las disposiciones secundarias. Es más, nuestra Carta Magna no utiliza el término "tributo", solamente menciona "contribuciones". El *Código Fiscal de la Federación*,²⁶⁹ también utiliza la palabra contribución, pero no la define. Sin embargo, en la práctica del Derecho Mexicano, contribución y tributo son usados como sinónimos.²⁷⁰

En opinión de Fonrouge,²⁷¹ los tributos constituyen prestaciones obligatorias exigidas por el Estado, en virtud de su

²⁶⁸ Idem

²⁶⁹ Artículo 1º

²⁷⁰ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p. 320

²⁷¹ citado por Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Textos jurídicos universitarios, ed. Haria, 1986, p. 6

potestad de Imperio para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales.

Por su parte, Blumenstein, define a los tributos como "las prestaciones pecuniarías que el Estado o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma";²⁷²

Para Sergio Francisco De la Garza,²⁷³ los tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de Imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Como hemos señalado anteriormente, la potestad tributaria del Estado es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones, recaudadas y destinarlas a expensar los gastos públicos.

Dichas contribuciones tienen las siguientes características:²⁷⁴

- El tributo constituye parte del derecho público.
- Son una prestación en dinero o en especie. Generalmente son pagados en dinero.

²⁷² Osorio Corres, Francisco Javier, op. cit. p. 63

²⁷³ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p. 320

²⁷⁴ Osorio Corres, Francisco Javier, op. cit. pp. 63 y 64

- Son una obligación *ex-lege*,^{*} es decir, debe encontrarse en una ley y el hecho generador debe ajustarse perfectamente a la hipótesis normativa de su causación.
- Se soportan en una relación personal *ipso iure*.^{*}
- Tienen por objeto proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones.
- Deben ser justas, proporcionales y equitativos.
- No deben afectarse a gastos determinados.

Las principales contribuciones son definidas por el *Código Fiscal de la Federación*:²⁷⁵ Impuestos, derechos, contribuciones especiales, aportaciones de seguridad social, productos y aprovechamientos.

La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado. Este género se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias. Las primeras, llamadas también exacciones, son aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa prevista en la propia ley. Las segundas, son aquellas que derivan ya sea de un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular (contrato de compraventa, arrendamiento, etc.),

^{*} Dentro de la Ley
^{*} Por efecto de la Ley
²⁷⁵ Artículos 2º y 3º

o bien, de una declaración unilaterial de voluntad del particular que implica un acto de liberalidad. A las contribuciones forzadas se les denomina tributos y abarcan diferentes exacciones, como son: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales, y las tres son resultado del ejercicio de la potestad o poder tributario del Estado.²⁷⁶

Para la recaudación de los conceptos de Ingresos antes señalados, es importante conocer los siguientes elementos que permiten determinar la proporción o el monto que sobre cada concepto deba ser cobrado:²⁷⁷

El sujeto: En toda relación tributaria intervienen dos sujetos, uno *activo* y el otro *pasivo*. En la organización del Estado mexicano, son sujetos activos la Federación, los Estados y los Municipios,²⁷⁸ que adquieren ese carácter por su derecho a exigir el pago de las contribuciones, ya que tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la ley, presentada como una facultad-obligación de carácter irrenunciable.

²⁷⁶ Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit. pp. 5 y 6

²⁷⁷ *Manual de hacienda*, p. 25

²⁷⁸ Osorio Correa, Francisco Javier, op. cit. p. 73

Como ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cobro de un crédito tributario es de interés público, ya que el Estado, para hacer frente a sus gastos, tiende a regular la obtención de los recursos que necesita,²⁷⁹ y sólo la autoridad facultada por ley para ello, podrá cobrar determinadas contribuciones y no puede renunciar a ese derecho.

Nos encontramos, señala Luis Humberto Delgadillo,²⁸⁰ con sujetos que no obstante tener personalidad jurídica propia y diferente a la del Estado, pueden ser sujetos activos de la relación jurídica-tributaria. Dichos entes son denominados "organismos fiscales autónomos", ya que conforme a la ley tienen facultad para determinar las contribuciones, dar las bases para su liquidación y llevar el procedimiento administrativo de ejecución, ya sea por sí mismos o a través de las Oficinas Federales de Hacienda, por ejemplo: IMSS, ISSSTE e INFONAVIT, entre otras. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), éste tiene facultad económica-coactiva, la cual se traduce en la posibilidad de ejecutar sus propias resoluciones, ya que está autorizado para ello, por su ley.

El sujeto pasivo es la persona física o moral que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto, en virtud de haber

²⁷⁹ Op. cit. p. 117

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 118

realizado el hecho generador que la ley prevé, por cuyo motivo se le denomina sujeto causante o contribuyente.

El *Código Fiscal de la Federación*²⁶¹ distingue entre sujetos pasivos por adeudo propio (contribuyentes) y sujetos pasivos por adeudo ajeno (responsable solidario) que, por disposición de la ley, se encuentran obligados al pago de contribuciones. La Federación, los Estados y los Municipios pueden ser también sujetos pasivos, cuando su actividad no corresponda a sus funciones propias de derecho público, esto es, cuando desarrollan actividades iguales, en sus fines inmediatos, a las de los demás sujetos pasivos o causantes.²⁶²

El artículo 73, párrafo segundo, de la *Ley del Impuesto sobre la Renta*, dispone que: "La federación, los estados y los municipios y los organismos descentralizados cuyas actividades no sean preponderantemente empresariales, que a éstos pertenezcan, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo". Refiérese, dicho párrafo, a la obligación de retener y enterar el impuesto y exigir documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ellos en términos de ley.

²⁶¹ Artículo 26

²⁶² Osorio Correa, Francisco. Javier, op. cit. p. 73

La *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, preceptúa que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, tendrán la obligación de pagar el Impuesto, únicamente por los actos que realicen y que no correspondan a sus funciones de derecho público.²⁸³

El objeto: Define Fleiner que el objeto del impuesto estriba más bien en "Las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo".²⁸⁴ 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, lo considera por Flores Zavala²⁸⁵ puede ser una cosa mueble o inmueble, un acto, un documento, una persona que en este caso; será sujeto y objeto del impuesto, como sucede en los impuestos de capitación.

Rodríguez Lobato define al objeto del tributo "como la realidad económica sujeta a imposición"²⁸⁶ como por ejemplo: la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etcétera. El objeto del tributo quedará precisado a través del hecho imponible, ya que como

²⁸³ Artículo 3º, párrafo segundo

²⁸⁴ citado por Flores Zavala, Ernesto, op. cit. p. 110

²⁸⁵ Idem. Los impuestos de capitación son aquellas contribuciones que la persona física o moral está obligada a enterar de acuerdo al ingreso per capita que éstas reciban.

²⁸⁶ Op. cit. p. 112

menciona dicho autor, es frecuente observar que se confunda el significado del concepto objeto del tributo, con el de finalidad del tributo, ya que cuando se habla del objeto, se está haciendo referencia a lo que grava la ley tributaria, y no al fin que busca con la imposición.

De la Garza²⁸⁷ menciona, por su parte, que los objetos en que se concretan los presupuestos, pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) Un bien natural: la cerveza, azúcar, los vinos generosos o de mesa, los diferentes tipos de aguardiente, un bien inmueble, un vehículo automotor, la sal, los tabacos labrados, el algodón, etcétera.

b) Un bien jurídico: resultado de una creación de un derecho: como una patente, una concesión minera o administrativa, una póliza de seguro.

c) Un concepto abstracto: la renta, el patrimonio, la masa hereditaria, los cuales requieren siempre una definición por parte del derecho.

La base: La base del tributo es, por regla general, el valor pecuniario señalado por la ley, al que se aplica la tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal, es decir, para precisar el adeudo en cantidad líquida. Es la cuantía sobre la

²⁸⁷ Op. cit. p. 424

que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: el monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, número de libros producidos, etc.²⁸⁸ Es la cantidad sobre la que se determina el impuesto que deberá pagar una persona física o moral. Su finalidad es graduar la cuantía del tributo a pagar, tomando en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

La base imponible o parámetro, está ínsita en el hecho generador. Para Atilba,²⁸⁹ la base imponible es una perspectiva mensurable del aspecto material de la hipótesis de incidencia que la ley califica, con la finalidad de fijar el criterio para la determinación de cada obligación tributaria concreta del *quantum debeatur*.*

Jurídicamente, la base imponible es un atributo del aspecto material del presupuesto, medida de algún modo: peso, volumen, altura, valor, longitud, precio, perímetro, capacidad, profundidad, superficie, grueso o cualquier otro atributo de tamaño o magnitud mensurable del propio aspecto material del presupuesto.

²⁸⁸ Flores Zavala, Ernesto, op. cit. p. 111

²⁸⁹ citado por De la Garza, Sergio, Francisco. op. cit. p. 431

* Monto de la deuda

La tasa: Es el porcentaje fijo de la base que señala la Ley, como, por ejemplo, la de Ingresos municipales para un determinado objeto tributario.²⁹⁰

La cuota: Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por la unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando expresa en forma de tanto por ciento.²⁹¹ La ley la determina en forma específica y precisa para el cobro de algún concepto.²⁹²

La tarifa: Son las listas de unidades correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenezcan a la misma categoría. Según De la Garza,²⁹³ mediante la aplicación de la tarifa a la base imponible, se obtiene el importe o cuota del tributo.

A este respecto, Alfonso Luna Staines sostiene que "...la tarifa se encuentra íntimamente ligada a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no pueden atender en forma directa y como contraprestación se establece

²⁹⁰ Manual de hacienda... p. 25

²⁹¹ Flores Zavala, Ernesto, op. cit. p. 110

²⁹² Manual de hacienda... p. 25

²⁹³ Op. cit. p. 434

una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado."²⁷⁴

La tarifa está definida, por dicho autor, como "...las tablas o catálogos de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice."²⁷⁵ Existen diversos tipos de tarifas y las definiciones de las mismas se desprenden de diversas disposiciones jurídicas. Este autor las clasifica, como las más frecuentes, en tarifas de derrama, de proporcionalidad y progresivas.

B) INTEGRACION DE LAS CONTRIBUCIONES.

Como hemos mencionado anteriormente, el *Código Fiscal de la Federación* clasifica las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos. Así mismo, dispone que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización son accesorias de las contribuciones y éstas participan de su naturaleza. Hablaré de cada una de ellas, de manera individual.

²⁷⁴ Voz Tarifas, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo P-7, p. 3055 y 3056

²⁷⁵ *Idem*

IMPUESTOS. La definición legal de los impuestos, la encontramos en el artículo 2º, fracción I, del *Código Fiscal de la Federación*, que a la letra expresa: "Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran 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."

El *Código Fiscal del Estado de Guerrero*, núm. 151, define a los impuestos en el artículo 6º, de la siguiente manera: "Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran 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".

El *Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero*, en su artículo 7º, dispone que: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Municipio fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio, a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador del crédito fiscal para cubrir los gastos públicos."

Rodríguez Lobato, considera que los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que establece el Estado

conforme a la Ley, con carácter de obligatorio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato.²⁷⁴

Para Antonio Berliri, es una obligación de dar o hacer, coactivamente impuesta por mandato de una ley o de un acto expresamente autorizada por ésta en favor de un ente público, teniendo por objeto una suma de dinero o un valor sellado y no constituyendo la sanción de un acto ilícito, salvo que la sanción consista en la extensión de un tercero de una obligación tributaria.²⁷⁷

Héctor Villegas señala que los impuestos son los tributos exigidos por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado.²⁷⁸

Para mí, los impuestos son la parte de la riqueza exigida al particular, persona física o moral por el Estado, para la satisfacción del gasto público y de las necesidades colectivas,

²⁷⁴ Op. cit. p. 61

²⁷⁷ citado por De la Garza, Sergio Francisco., op. cit. p. 372

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 372

sin que el Estado tenga que dar contraprestación específica alguna, directa o inmediata, establecidos en la ley en forma proporcional y equitativa, y de carácter coactivo de naturaleza indivisible.

*La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996,** enumera, en su artículo 1º, fracción I, cuáles son los impuestos, a saber:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuesto al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.
10. Accesorios.

La Ley núm. 223, de ingresos para los municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 1996, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 19 de diciembre de 1995, señala en su artículo 1, fracción I, inciso A), los siguientes impuestos:

* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre de 1995.

- a) Predial
- b) Sobre lotes baldíos urbanos
- c) Sobre adquisiciones de inmuebles
- d) Diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos.
- e) Impuestos adicionales
- f) Otros impuestos.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. La definición legal de las aportaciones de seguridad social, la encontramos en el artículo 2º, fracción II, del *Código Fiscal de la Federación*, que dispone que: "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

En todos los seguros sociales, los patrones o demás sujetos, solos o conjuntamente con los trabajadores o con el Estado, tienen la obligación de aportar las cuotas que marca la ley de acuerdo con las bases de cotización de cada seguro. En este caso, las cuotas, son las cantidades que periódicamente deben pagarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para cumplir con las obligaciones que la ley impone a cargo de los patrones y trabajadores.

Flores Zavala escribió que la obligación de pago de las cuotas del Seguro Social "es un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis previstas por la ley..." En otro estudio, el mismo autor, sostiene que no son derechos, porque no existe el elemento de contraprestación.²⁹⁹

En este orden de ideas, debe tomarse en consideración las diferentes tesis respecto de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, considerando que a partir de 1945, las cuotas del Seguro Social, figuraron en la Ley de Ingresos de la Federación, en el capítulo de Derechos, según lo señala De la Garza.³⁰⁰

Jorge I. Aguilar, en un artículo denominado "Las cuotas del Seguro Social", publicado originalmente en 1953, cita una "reciente" ejecutoria del Tribunal Fiscal de la Federación, donde se sostiene que "deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestaciones por dichos servicios, pues, en efecto, el artículo 1, de la Ley del Seguro Social como servicio público

²⁹⁹ citado por De la Garza, Sergio Francisco., op. cit. 362

³⁰⁰ idem

nacional, y a través de sus varias disposiciones, se comprende con toda claridad que las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que él, por su parte, otorgue los beneficios contenidos en la propia ley. Además, la naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación, en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de derechos".²⁰¹

Sin embargo, De la Garza²⁰² considera que no tienen el carácter de derechos, ni a la luz del anterior ni del vigente *Código Fiscal de la Federación*, en virtud de que los servicios que presta el IMSS, no los presta la administración activa del Estado, ni tienen tampoco el carácter de servicios administrativos, es decir, de servicios prestados por el Estado en su carácter de autoridad, en sus funciones propias de derecho público.

Jorge I. Agullar, sostiene asimismo, que debe buscarse otra institución que no sea impuesto ni derecho, concluyendo que debe examinarse las doctrinas de las contribuciones especiales, ya que afirma que las contribuciones especiales reúnen el requisito de ser unilateralmente fijadas por el Estado en forma obligatoria, de tal suerte que su pago no depende de la voluntad de los particulares sujetos a ella y que su importe tiene

²⁰¹ *Idem*

²⁰² *Idem*, p. 343

por objeto cubrir los gastos que el Estado o la corporación realiza para la prestación de un servicio directamente en beneficio particular.

Aguirre Pangburn, parte de que la seguridad social constituye una función pública administrativa. Sostiene que al no poder sufragarse el gasto mediante impuestos, quienes obtienen un beneficio específico de la función pública, necesitan pagar un tributo especial al Estado con objeto de compensar a la colectividad en proporción a la especialidad del beneficio y al gasto público.³⁰³

La Seguridad Social tiende a regular, en relación a los grupos sociales, la satisfacción o prevención de las contingencias sociales, protegiéndolas en cuanto a los medios de subsistencia, a la salud, y además, proporcionándole los servicios sociales necesarios para garantizar el bienestar individual y colectivo.

La *Ley de Ingresos de la Federación*, enumera en la fracción II, del artículo 1º, las aportaciones de seguridad social, a saber:

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

³⁰³ *Ibidem*, p. 364

2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones .
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. Encontramos la definición legal en el artículo 2º, fracción III, del *Código Fiscal de la Federación*, que dispone que las "Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas o morales que se beneficien de manera directa por obras públicas."

La característica distintiva de este tributo, es que constituye el pago por un especial beneficio que produce a un sector de la población la realización de una actividad estatal de interés general, cuyo importe debe destinarse a sufragar los gastos de esa actividad.²⁰⁴

Margain nos señala que no es el pago por un servicio público prestado por el Estado u otras entidades públicas, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la

²⁰⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit. p. 63

ejecución de una obra o de un servicio público de interés general, es decir, que la contribución especial se paga no por ser el servicio que el Estado ha prestado, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de ese servicio.³⁰⁵ Atendiendo a esas características, dicho autor define a la contribución de mejoras como la aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general que los benefició o beneficia en forma específica.

De la Garza nos dice que la contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.³⁰⁶

Para Giuliani Fonrouge, es la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.³⁰⁷

³⁰⁵ Idem
³⁰⁶ Idem
³⁰⁷ Idem

La *Ley de Ingresos de la Federación* citada, dispone, en la fracción III del artículo 1º, que las contribuciones de mejoras son "...obras públicas de infraestructura hidráulica".

DERECHOS. La definición legal de los derechos se encuentra contenida en el artículo 2º, fracción IV, del *Código Fiscal de la Federación*, al disponer que: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

La legislación fiscal del Estado de Guerrero (Código Fiscal), establece en su artículo 7º, que "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley en pago de servicios".

El *Código Fiscal Municipal*, citado anteriormente, los define en su artículo 8, de la siguiente manera: "Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Municipio conforme a la Ley en pago de servicios."

Los derechos son considerados como la segunda fuente tributaria en importancia, como fuente de recursos para el Estado. En otros países, como España, se les conoce con el nombre de tasa.²²²

Los derechos o tasas son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado, efectuados con fines de interés general. Por ejemplo: pago de derechos por licencia de conducir; derechos de inscripción de un bien, etc. Los derechos son unilaterales, es decir, los fija el Estado, son divisibles y existe una contraprestación.

Giannini nos dice, continua diciendo Rodríguez Lobato, que cuando el servicio público, por su naturaleza y el modo en que está ordenado se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, ya sea porque éstas las solicitan o porque deban recibirlas en cumplimiento de

²²² *Ibidem*, p. 75

una norma legal, es justo que recaiga sobre ellas, si no la totalidad, si al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la prestación del servicio.³⁰⁹

La *Ley de Ingresos de la Federación* enumera, en la fracción IV, del artículo 1º, los siguientes derechos:

1. Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
2. Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados.
3. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
4. Derecho sobre la extracción de petróleo.
5. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.
6. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
7. Derecho sobre hidrocarburos.

La Ley núm. 223 de Ingresos para los municipios citada, señala en su artículo 1, fracción I, inciso B), los siguientes derechos:

- a) Por cooperación para obras públicas.
- b) Licencias para construcción de edificios o casas habitación, urbanización, lotificación y subdivisión.
- c) Licencias para reparación o restauración de edificios o casas habitación.

³⁰⁹ Idem

- d) Licencias para el alineamiento de edificios o casas habitación y de predios.
- e) Licencias para demolición de edificios o casas habitación.
- f) Legalizaciones, constancias, certificaciones y copias certificadas.
- g) Derechos por copias de planos, avalúos y servicios catastrales.
- h) Servicios generales en el rastro municipal.
- y) Servicios generales en panteones.
- j) Servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- k) Mantenimiento y conservación del alumbrado público.
- l) Transporte sanitario.
- m) Servicio público de limpia.
- n) Licencias, permisos de circulación y reposición de documentos de tránsito, cuando medie convenio con el Gobierno del Estado.
- o) Por el uso de la vía pública.

APROVECHAMIENTOS. Bajo este rubro, la legislación mexicana coloca una serie de ingresos públicos, algunos de ellos tan distintos en su naturaleza que resulta imposible esbozar un concepto general de ellos. Por ejemplo: la *Ley de Ingresos de la Federación* clasifica, como aprovechamientos, las percepciones por multas, indemnizaciones, participaciones, 5% de días de cama, entre otros.

El *Código Fiscal de la Federación* define, en su artículo 3º, párrafo primero, a los aprovechamientos, como los ingresos que percibe del Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y

de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El *Código Fiscal del Estado de Guerrero* señala, en su artículo 8º, que: "Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos del Estado no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones."

El *Código Fiscal Municipal* dispone, en su artículo 10, que: "Son aprovechamientos las multas, los recargos, los rezagos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales y los demás ingresos de derecho público no clasificados como impuestos, derechos o productos."

La *Ley de Ingresos de la Federación* enumera, en su artículo 1º, fracción VII, a los aprovechamientos de la siguiente manera:

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros
 - A. Sostentamiento de las Escuelas artículo 123
 - B. Servicio de vigilancia forestal.
 - C. Otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.

6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
7. Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
9. Cooperación de los Gobiernos de los Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
11. Participaciones a cargo de concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
 - A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
 - B. De las reservas nacionales forestales.
 - C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - D. Otros conceptos.
16. Cuotas compensatorias
17. Hospitales militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas en la Ley Federal de Derechos de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
 - A. Fondos entregados a fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.

B. Fondos entregados en fideicomisos, en favor de empresas privadas y a particulares.

C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.

D. Otros.

20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.

21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.

22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.

23. Otros.

La Ley núm. 223 de Ingresos para los municipios, en su artículo 1, fracción I, inciso D), enumera los siguientes aprovechamientos:

a) Reintegros o devoluciones

b) Rezagos

c) Recargos

d) Multas

e) Multas administrativas

f) Multas judiciales

g) Multas de tránsito municipal

h) Multas de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillados y Saneamientos.

i) De las concesiones y contratos

j) Donativos y legados

k) Bienes mostrencos

l) Indemnización por daños causados a bienes municipales.

m) Intereses moratorios

n) Cobros de seguros por siniestros

o) Gastos de ejecución

p) Otros no especificados

De lo anterior se confirma que no son una categoría específica de ingresos públicos, tampoco son contribuciones, sino una clasificación que recibe ingresos heterogéneos, que no pueden definirse ni como impuestos, ni derechos, ni contribución de mejoras o productos.

Recargos. La definición legal, contenida en el artículo 21, párrafo primero, del *Código Fiscal de la Federación*, señala que los recargos son: "Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además, deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones actualizadas por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicaciones de la contribución de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante la Ley fija anualmente el Congreso de la Unión."

Son recargos los ingresos accesorios que recibe la hacienda pública municipal de los contribuyentes, como compensación por retraso en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Dichos recargos no deben confundirse con el interés fijado por la administración hacendaria, en el caso de que se haya facilitado al contribuyente el pago de sus obligaciones a plazos.³¹⁰

Por regla general, éste se deberá efectuar dentro de los 7 días posteriores a la terminación del periodo de causación, cuando se calcula por periodos, o en los 7 días siguientes al mes en que se retuvo o recaudó la contribución y en cualquier otro caso, dentro de los 5 días posteriores al momento de su causación.

La citada *Ley de Ingresos de la Federación* dispone en su artículo 6º, que: "En los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales se causarán recargos al 1.05% mensual sobre los saldos insolutos, durante el año de 1996."

En el caso de la *Ley de ingresos municipales*, dispone, únicamente, que en el caso de prórroga para el pago de créditos fiscales, se causarán recargos, sin especificar el monto de éste, sobre saldos insolutos, durante el ejercicio fiscal actual.

Gastos de ejecución. El *Código Fiscal de la Federación* no define los gastos de ejecución, sino que sólo indica, en su artículo 20,

³¹⁰ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit., pp. 161 y 162

párrafo séptimo, que los pagos que se hagan se aplicarán a los créditos más antiguos, siempre que se trate de la misma contribución, y antes del adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

I. Gastos de ejecución.

II. Recargos,

III. Multas.

IV. La indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal.

Multas. Las multas son las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades por cualquier contravención a los ordenamientos jurídicos.³¹¹

La definición legal de las multas se encuentra contenida en el artículo 20, párrafo séptimo, del *Código Fiscal de la Federación*: Los pagos que se hagan se aplicarán a los créditos más antiguos siempre que se trate de la misma contribución, y antes del adeudo principal, a los accesorios.

Indemnización. Son las cantidades que se entregan a la hacienda pública, como, por ejemplo, la municipal, en concepto de daños y perjuicios ocasionados al patrimonio, en este caso, del Municipio.³¹²

³¹¹ *Ibidem*, p. 162

³¹² *Ibidem*

Conforme al artículo 21, párrafo séptimo, del *Código Fiscal de la Federación* menciona que: "El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y una indemnización que será siempre del 20% del valor de éste y se exigirá independientemente de los demás conceptos a que se refiere este artículo. La indemnización mencionada, el monto del cheque y en su caso los recargos se requerirán y cobrarán mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de la responsabilidad penal que en su caso procediere..."

Productos. El *Código Fiscal de la Federación*, en su artículo 3º, párrafo tercero, dispone que: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

El *Código Fiscal del Estado de Guerrero* los define, en su artículo 8º, que "Son productos los ingresos que percibe el Estado, provenientes de actividades de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales."

El *Código Fiscal Municipal* establece, en su artículo 9, que "Son productos los Ingresos que perciba el Municipio por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, sino por la explotación de sus bienes patrimoniales."

De la Cruz Robles³¹³ define a los productos como los ingresos no tributarios percibidos por la hacienda municipal como contraprestaciones por los servicios prestados o actos realizados por la administración, distintos de sus funciones públicas. También se consideran productos los ingresos obtenidos por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del Municipio.

La doctrina³¹⁴ 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 de autoridad.
- c) Estos actos se regulan por el derecho privado, no así la administración de los productos cuando han entrado al tesoro municipal.

³¹³ *Ibidem*, p. 156

³¹⁴ *Ibidem*, pp. 156 y 157

- 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.
- f) El gobierno municipal, con la aprobación de la Legislatura Local, puede fijar el valor dinerario por la enajenación del bien inmueble.

La Ley de Ingresos de la Federación establece como productos:

- 1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
- 2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
 - A. Explotación de tierras y aguas
 - B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones
 - C. Enajenación de bienes
 - a. Muebles
 - b. Inmuebles
 - D. Intereses de valores, créditos y bonos
 - E. Utilidades:
 - a. De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - b. De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
 - c. De Pronósticos para la Asistencia Pública
 - d. Otras.
 - F. Otros.

La Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero establece, en su artículo 1, fracción I, inciso c), como productos, los siguientes:

- a) Arrendamiento, explotación o venta de bienes muebles e inmuebles.
- b) Ocupación o aprovechamiento de la vía pública.
- c) Corral de consejo y corraletas
- d) Productos financieros
- e) Por servicio mixto de unidades de transporte
- f) Por servicio de unidades de transporte urbano.
- g) Balnearios
- h) Gasolineras
- i) Baños públicos
- j) Restaurantes
- k) Cinemas
- l) Fábricas de block y tubo
- m) Centrales de maquinaria agrícola
- n) Asoleaderos
- o) Talleres de ropa
- p) Talleres de guarache
- q) Granjas avícolas
- r) Granjas porcícolas
- s) Casas de materiales para la construcción
- t) Fábricas o talleres de artículos deportivos
- u) Adquisiciones para venta de apoyo a las comunidades
- v) Productos diversos.

Los productos pueden considerarse una fuente prometedora para incrementar los ingresos municipales, de manera fundamental aquellos que pueden generarse en la actividad de empresas de participación mayoritaria o absoluta, a las que deben impulsarse si ya existen o fomentar su creación.

Los Ayuntamientos pueden, para ello, tomando las experiencias que en este campo han tenido los gobiernos

federales y estatales, solicitar su asesoría e iniciar procesos de capacitación del personal, de reconocida honestidad, para que se haga cargo de ellas, las organice y administre, desde luego, tratando de eliminar el grave problema del burocratismo y endeudamiento excesivo.³¹⁵

PARTICIPACIONES FEDERALES. Como se señaló anteriormente, la *Ley de Coordinación Fiscal*, establece que los municipios deben recibir participaciones por al menos, el 20% de los recursos que vía Fondo General, reciban los Estados. El monto de estas participaciones ha permitido que sea considerado como la columna vertebral del *Sistema de Coordinación Fiscal*, ya que en términos cuantitativos, sus ingresos por concepto de este fondo, son los más importantes, pues desde su creación en 1980, cada vez representan un porcentaje mayor de la recaudación federal participable.³¹⁶

Las participaciones federales son los recursos financieros que reciben los Municipios por disposición de la *Ley de Coordinación Fiscal*, como resultado de compartir la recaudación de ingresos federales.³¹⁷

³¹⁵ *Ibidem*, p. 158

³¹⁶ *Manual de Hacienda...*, op. cit. p. 95

³¹⁷ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit. pp. 162 y 163

Las participaciones federales que reciban los municipios nunca deben ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubríselas. La Federación entrega las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, deben ser cubiertas en efectivo, no en obra, sin acondicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones.

Los gobiernos de las Entidades Federativas deben determinar la forma de distribución de participaciones y los porcentajes correspondientes a cada uno de los Municipios, de acuerdo con las normas establecidas por las Legislaturas Locales, según disposición contenida en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En nuestro concepto, esta disposición funciona como un recurso político en manos del gobernador de la Entidad Federativa en turno, para el control, de la misma índole, de los Presidentes Municipales, y tenerlos así sujetos a sus determinaciones eventualmente caprichosas, por lo que es conveniente una reforma constitucional del pacto federal.

PARTICIPACIONES ESTATALES. La *Constitución Política del Estado de Guerrero* reconoce, que la hacienda pública municipal debe integrarse, también, con las participaciones que la Legislatura Local establezca en favor de los Municipios,³¹⁸ sobre los Ingresos tributarios locales; pero debe establecerse, asimismo, que la distribución de dichas participaciones respondan al análisis de las necesidades de cada Municipio, de tal manera técnico que proscriba toda posibilidad, por parte del Gobernador, de que se use como instrumento de control político.

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL. El Fondo de Fomento Municipal fue creado por adición del artículo 2.A, de la *Ley de Coordinación Fiscal*, con vigencia a partir del 1° de enero de 1981. Dicho fondo se debe distribuir de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior.³¹⁹

El concepto de financiamiento, en un sentido amplio, significa toda actividad realizada por los entes públicos, en este caso, el Municipio, tendiente a obtener recursos necesarios para satisfacer los gastos públicos. Así entendidos, los ingresos descritos anteriormente representan las diversas fuentes de

³¹⁸ Artículo 100, fracción III

³¹⁹ De la Garza, Sergio Francisco. op. cit. p. 257

financiamiento del gasto público municipal, que la ley clasifica como Ingresos ordinarios.³²⁰

Además de este significado genérico, en la práctica legislativa y en la doctrina se emplea la palabra financiamiento, en sentido específico, para designar a los Ingresos municipales que tienen su origen en *subsidios*, también llamados transferencias o subvenciones, y en los empréstitos, que la ley clasifica como Ingresos extraordinarios.³²¹

Los *subsidios* son las aportaciones que realizan los gobiernos de la federación o de los estados miembros en favor de los Municipios, para complementar sus recursos y coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos. Se les denomina condicionales cuando se fija de antemano el destino que se debe dar a los recursos, obedeciendo a los planes y programas de desarrollo nacional o estatal. Son incondicionales cuando se entregan al Municipio sin establecer una finalidad específica y en consecuencia pueden emplearse para gasto corriente, pago de pasivos o inversiones en obras, entre otros.³²²

³²⁰ De la Cruz Robles, José Alfredo, op. cit., p. 163

³²¹ *Ibidem*, p. 164

³²² *Ibidem*

La figura más importante de los ingresos extraordinarios municipales es, sin duda, el financiamiento basado en los *empréstitos* que el Municipio puede contratar con entidades públicas o privadas. El financiamiento externo está prohibido para las entidades federativas y los municipios. Únicamente puede solicitarse a través del gobierno federal como representante de la Nación Mexicana.

Es necesario precisar el contenido de los conceptos de crédito público, empréstito y deuda pública. En materia financiera, el crédito público, en una primera acepción, significa confianza otorgada a un ente en virtud de su solvencia económica y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

En el caso del Municipio, dicha credibilidad es fundamental y nace cuando hay un mínimo de productividad en su población, que garantice un mínimo de ingresos al fisco y, además, el Ayuntamiento debe mostrar responsabilidad en el cuidado y administración de la hacienda. En su segunda acepción, crédito significa préstamo o empréstito concedido al ente público.²²²

²²² *idem*

El *empréstito* supone el empleo de la confianza otorgada al Municipio, para recibir recursos, con la consecuente adquisición de deuda pública.

La *deuda pública*, es el conjunto de obligaciones que adquiere el Municipio por virtud del préstamo recibido, de manera análoga como sucede con los Estados y la Federación.³²⁴

C) FORMAS DE RECAUDACION DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES.

En cuanto a la función administrativa se refiere, la administración municipal tiene establecidos, de acuerdo al artículo 115 constitucional, una serie de cometidos, entre los que destacan la prestación de los servicios públicos municipales; la planeación y administración del desarrollo urbano municipal y el control y vigilancia de la utilización del suelo en su jurisdicción, es decir, que la Administración Pública Municipal tiene, como cometido general, la aplicación de las leyes y reglamentos municipales, en colaboración con los otros niveles de gobierno y las demás que el marco jurídico establezca.³²⁵

³²⁴ *Ibidem*, p. 145

³²⁵ *Gobierno y Administración Municipal en México*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1993, p. 421

La "administración" es un proceso multidisciplinario indispensable para realizar ciertos objetivos. En lo que toca a la administración pública municipal, dicho proceso tiene como objetivo llevar a cabo los cometidos que el orden constitucional, es decir, el establecido por las constituciones federal y local, le han conferido, mediante la utilización eficaz y eficiente de los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos con que cuenta.

Los recursos materiales de los municipios están representados por el conjunto de bienes que integran su patrimonio, tanto de dominio público como de derecho privado.

Los recursos municipales son de diversa índole, ha saber: los financieros, en su acepción estricta, están constituidos por los ingresos que percibe en sus diversas categorías y por los recursos provenientes del endeudamiento público del Municipio; los humanos se componen por los servidores públicos del Municipio y en alguna medida por la propia ciudadanía, cuando realiza tareas de colaboración en las funciones públicas o en la prestación de los servicios públicos municipales y, finalmente, los técnicos, están representados por su infraestructura

organizacional y administrativa y por la tecnología empleada en la prestación de los servicios.³²⁶

Por lo que se refiere a la administración hacendaria, ella consiste en la captación, contabilización, presupuestación y distribución de los recursos financieros. Generalmente está organizado por un proceso de tres etapas:³²⁷

a) *Ingresos*, mismos que comprenden la captación de conceptos fiscales impuestos y derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, créditos, subsidios, aportaciones varias de entidades públicas y privadas, entre otros;

b) *Contabilidad*, que representa al conjunto de registros de entradas y salidas, además de la transferencia de recursos financieros mediante un sistema de cuentas, estados financieros y la integración de cuentas públicas periódicas;

c) *Presupuesto*, que representa la manifestación de los montos dinerarios, es decir, en cifras, del programa anual de actividades del Ayuntamiento, la calendarización en la distribución del gasto público y el monto numerario que corresponde a cada uno de los rubros previstos en el plan de actividades del Ayuntamiento.

Aunque las funciones hacendarías no se identifiquen necesariamente con la competencia de una dependencia administrativa en particular, es posible delimitar sus partes y, es

³²⁶ Idem

³²⁷ Pontifes Martínez, Arturo, op. cit., p. 81

más, resulta indispensable hacerlo, a fin de analizar su desarrollo dentro de cada organización administrativa en particular.

En el esquema del sistema de Ingresos cabe destacar que se eligió como método de clasificación de los Ingresos, a aquel que distingue esencialmente entre Ingresos municipales propios y los que se generan en otro nivel de gobierno. Por los primeros entendemos a aquellos que resultan de fuentes establecidas en leyes hacendarias federales o estatales y, de las cuales se otorga participación a los municipios. Por otra parte, entendemos como Ingresos tributarios, a aquellos que derivan de impuestos, derechos, contribuciones especiales y sus accesorios; y por ingresos no tributarios, los productos y los aprovechamientos, con las reservas que esta categorización fiscal encuentra tanto en la teoría como en el derecho positivo.³²⁸

Todos los fondos y valores que se perciben, a favor del Municipio, deben concentrarse invariablemente en la Tesorería Municipal o en las Agencias autorizadas para tal efecto, según disposición expresa del artículo 16 de la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero*.

³²⁸ *Gobierno y Administración*, p. 423

La captación de los recursos que, de acuerdo al artículo 5 del *Código Fiscal Municipal*, es competencia de las autoridades fiscales municipales, es decir, del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, del Síndico y del Tesorero Municipal.³²⁹

- El Ayuntamiento, como órgano máximo de gobierno y autoridad municipal, es el encargado de vigilar la aplicación de la Ley de Ingresos y de aprobar los procedimientos administrativos que aplicará la Tesorería Municipal para su exacta observancia.

- El Presidente Municipal, como titular de la administración pública del Municipio, es el responsable de cumplir y hacer cumplir la Ley de Ingresos, por lo que debe vigilar que la recaudación de los recursos se haga de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los procedimientos administrativos aprobados por el Ayuntamiento.

- El Tesorero Municipal, como autoridad fiscal y titular del órgano de administración pública del Municipio, es el encargado de recaudar, custodiar, concentrar y administrar los fondos provenientes de los impuestos, derechos, productos o aprovechamientos que consigna la ley de Ingresos municipales.

³²⁹ *Manual de hacienda...*, p. 45 y ss

- El Síndico, como miembro del Ayuntamiento y autoridad fiscal, es el responsable de vigilar que los Ingresos municipales sean recaudados, depositados y administrados por la Tesorería Municipal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Todo lo anterior significa que la recaudación de los recursos previstos en la ley de Ingresos, se debe realizar en las cantidades y en los plazos legales establecidos; empero, las actividades y procedimientos recaudatorios cobran diferentes características al presentarse situaciones distintas que hacen necesario considerar los siguientes sistemas de recaudación.

RECAUDACION POR LA VIA NORMAL. Esta forma de recaudación se presenta cuando los propios contribuyentes acuden, en forma voluntaria, ante la Tesorería Municipal a manifestar y declarar sus obligaciones fiscales, cubriendo las cantidades señaladas por la ley de Ingresos vigente, así como la legislación aplicable y observando los plazos señalados para tal efecto.

Por su parte, la Tesorería Municipal debe estar organizada para recibir los pagos, administrar eficazmente los ingresos recaudados y aumentar el número de contribuyentes que cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales. Es

necesario contar con el número suficiente de oficinas recaudadoras, distribuidas estratégicamente en la cabecera municipal, así como en las poblaciones más importantes del Municipio, de tal forma que se atienda a los contribuyentes sin obligarlos a trasladarse hasta lugares distantes de su domicilio, para efectuar sus trámites o pagos fiscales respectivos. Es necesario, además, que dichas oficinas, denominadas también **Agencias Recaudadoras**, se encuentren organizadas adecuadamente, de tal manera que sea posible atender al mayor número de contribuyentes en un tiempo breve.

Todo lo mencionado implica que haya una correcta división de funciones y que los procedimientos administrativos sean ágiles y eficientes. Así mismo, los procedimientos administrativos deberán estar apoyados en un sistema interno de nomenclatura y señalamiento que permita a los contribuyentes identificar, rápidamente, las áreas de servicio, evitando confusiones y pérdidas de tiempo en el desarrollo de sus trámites.

Finalmente, la Tesorería Municipal debe contar con un padrón de contribuyentes municipales debidamente actualizado, el cual es un instrumento valioso en la recaudación por la vía normal, ya que facilita el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, al atender a los contribuyentes de

acuerdo a su giro o actividad productiva. En toda caso, la oficina recaudadora más cercana al domicilio fiscal del causante, debe contar con dicho padrón, lo que propicia el mejoramiento de los niveles de ingresos fiscales y de atención a los contribuyentes municipales.

Entendamos que la obligación fiscal se extingue cuando el contribuyente cumple con la obligación y satisface la prestación tributaria o cuando la ley extingue o autoriza a declarar extinguida dicha obligación. En el Derecho Fiscal sólo se admiten como formas de extinción de la obligación tributaria el pago, la prescripción, la compensación, la condonación y la cancelación.

El *pago* es, técnicamente, el modo por excelencia para extinguir la obligación fiscal y, en palabras de De la Garza, es "El que satisface plenamente los fines y propósitos de la relación tributaria, porque satisface la pretensión creditoria del sujeto activo."³⁰⁰

La *prescripción* es, por su parte, la extinción del derecho de crédito por el transcurso de un tiempo determinado. El Derecho Fiscal admite la prescripción como una de las formas de

³⁰⁰ citado por Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit. p. 167

extinción tanto de la obligación fiscal, como de la obligación de reembolso, por lo tanto, la prescripción puede operar tanto a favor de los contribuyentes y en contra del Estado, como a favor de éste y en contra de aquellos.³³¹

La *compensación*, definida por Rafael de Pina,³³² como el modo de extinción de obligaciones recíprocas que produce su efecto en la medida en que el importe de una se encuentra comprendido en el de la otra. De acuerdo con lo anterior, podemos decir que la compensación tiene lugar cuando fisco y contribuyente son acreedores y deudores recíprocos, situación que puede provenir de la aplicación de una misma ley o de dos diferentes. Es requisito, para que sea operante la compensación, que las deudas recíprocas sean líquidas y exigibles, o sea, que estén precisadas en su cuantía y que su pago no pueda rehusarse conforme a derecho.

La *condonación* es la figura jurídico-tributaria que permite al Estado y, por supuesto, al Municipio, dado el caso, renunciar legalmente a exigir el cumplimiento de la obligación fiscal. Es la condonación, que consiste en la facultad que la ley concede a la autoridad hacendaria para declarar extinguido un crédito

³³¹ *Ibidem*, p. 176

³³² *Idem*

fiscal y, en su caso, las obligaciones fiscales formales con él relacionadas, de acuerdo a la ley, del modo mencionado.

La *cancelación* de una obligación fiscal consiste en el castigo de un crédito por insolvencia del deudor o incosteabilidad en el cobro, es decir, consiste en dar de baja una cuenta por incobrable o incosteable su cobro. De hecho la cancelación no extingue la obligación, pues cuando se cancela un crédito, la autoridad únicamente se abstiene de cobrarlo, por lo tanto, una vez cancelado el crédito, sólo hay dos formas de que se extinga la obligación: el pago y la prescripción.

En el Derecho Fiscal, la violación al incumplimiento de las normas tributarias determina que el Estado aplique al infractor una sanción, la cual ha sido definida por Eduardo García Maynez: "como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado",³³³ es decir, a través del procedimiento económico-coactivo, también llamado procedimiento administrativo de ejecución.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION. Se entiende por procedimiento administrativo de ejecución a aquel a través del cual el Estado ejerce su facultad económica-

³³³ citado por Rodríguez Lobato, Raúl, op. cit. p. 185

coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer eficaz el derecho.

De acuerdo a la *Ley de Hacienda Municipal* y a la *Ley de Ingresos para los Municipios*, ambos del Estado de Guerrero, se establece un periodo dentro del cual los contribuyentes deben cubrir sus obligaciones fiscales. Cuando éstos no cumplen, la Tesorería Municipal, con apoyo en dichos ordenamientos, así como en el *Código Fiscal Municipal*, procede a la recuperación de los créditos fiscales mencionados a favor del Municipio, haciendo uso de la facultad económica-coactiva, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual consiste, básicamente, en las siguientes acciones: requerimiento, embargo y remate.

El *requerimiento* es un acto netamente administrativo, pues no exige la intervención judicial, sino que puede llevarse a cabo por medio de un notario o de un corredor, o simplemente ante dos testigos, y siempre que un crédito fiscal no haya sido pagado en tiempo o garantizado en su plazo y con sus reglas, la autoridad fiscal lo hará efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Si el crédito fiscal ya fue notificado y

ha transcurrido el plazo sin que el contribuyente cumpla con su obligación, la autoridad fiscal inicia el procedimiento de ejecución, requiriendo el pago al contribuyente.

El requerimiento debe ser practicado por el notificador o por el ejecutor designado en el mandamiento de ejecución, mismo que debe ir firmado por el funcionario competente para ello, ya que de esa manera se evita una futura impugnación.

El requerimiento se practica con el propio contribuyente, si es persona física y tiene capacidad de ejercicio, o bien con su representante legal. Si es persona moral, se efectúa la diligencia con su representante legal, quien se acreditará como tal con una copia del acta constitutiva de la sociedad y con un documento de identidad.

El requerimiento debe ser realizado en forma personal. Si no se encuentra la persona a quien se va a requerir o su representante legal, se le deja citatorio para día posterior hábil, para que espere al notificador y se desahogue la diligencia. Si no espera, la diligencia se desahogará, en día y horas hábiles, con quien se encuentre en el lugar. Si la diligencia de notificación es iniciada en horas hábiles, podrá concluir en hora inhábil, sin afectar su validez. Las autoridades fiscales podrán

habilitar los días y horas inhábiles, cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice actividades por la que debe pagar contribuciones en días y horas inhábiles.

El *embargo*. Para efectos fiscales, el embargo se entiende como una garantía real, equivalente al secuestro, donde se afectan unos bienes a una deuda, para garantizar su pago, aún cuando se transmita la propiedad de los bienes embargados. El *Código Fiscal de la Federación* señala los siguientes tipos de embargo:

- **Embargo en general:** Se da este tipo de aseguramiento cuando el contribuyente no ha cumplido en el pago de sus créditos fiscales y sólo procede cuando existen créditos determinados o liquidados.

- **Embargo por intervención:** Este mecanismo consiste en intervenir la caja o la administración de las negociaciones, ya sea de personas físicas o morales. Del producto de la intervención se retira un 10% diario o conforme se perciba el ingreso, hasta cubrir el crédito fiscal. Este tipo de embargo se presenta en los casos siguientes:

- Cuando las autoridades fiscales embargan negociaciones de sociedad; y

- Cuando se embargue una negociación de persona física.

- Embargo precautorio: Consiste en embargar, en forma previa, bienes suficientes para cubrir un posible crédito que no ha sido determinado o liquidado, y se da en los supuestos siguientes:

- Cuando el contribuyente haya omitido la presentación de declaración en los últimos tres ejercicios fiscales.

- Cuando el contribuyente no atienda tres requerimientos de la autoridad.

- Cuando, a juicio de la autoridad, hubiera peligro de que el contribuyente se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de su obligación fiscal.

- Embargo por la vía administrativa: Este tipo de embargo especial se da como una forma voluntaria de garantizar el interés fiscal, en los casos que prevé el *Código Fiscal de la Federación*, y consiste en que el propio contribuyente es quien solicita se le embarguen bienes suficientes para garantizar el interés fiscal.

- Monto del embargo: En cuanto al monto o valor de los bienes a embargar, el *Código Fiscal de la Federación*, en la fracción I del artículo 151, dispone que se embargarán bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o

adjudicarlos en favor del fisco y, de esa manera, cubrir el crédito fiscal.

- Procedencia del embargo: Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de no hacerlo en el acto, procederán de la manera siguiente:

- Embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

- Embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

Siempre que el embargo recaiga sobre bienes raíces, derechos reales o negociaciones de cualquier género, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Guerrero, en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

Si la exigibilidad se origina por cese de la prórroga o de la autorización para pagar en parcialidades, o por las situaciones previstas en la fracción I del artículo 41 del Código Fiscal, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del

requerimiento de pago. El cese de la prórroga del pago en parcialidades, se da en los casos siguientes:

1. Cuando desaparezca o resulte insuficiente la garantía del interés fiscal, sin que el contribuyente dé nueva garantía o amplíe la que resulte insuficiente.
2. Cuando el contribuyente sea declarado en quiebra o solicite su liquidación judicial.
3. Cuando el contribuyente no pague alguna de las parcialidades con sus recargos, a más tardar dentro de los quince días siguientes a aquel en que se vence la parcialidad.

El remate. Procede en los siguientes casos:

1. A partir del día siguiente a aquel en que se hubiera fijado el precio base.
2. En los caso de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
3. Cuando el embargado no proponga comprador antes del día en que se finque el remate.
4. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa hechos valer.

Con el propósito de obtener el mejor precio de los bienes embargados, su enajenación deberá realizarse en subasta pública o almoneda (aunque se utilizan como sinónimos, en

estricto sentido, la almoneda se refiere sólo a la venta pública de bienes muebles), que generalmente se realiza en el local de la oficina ejecutora, mediante convocatoria publicada cuando menos diez días antes del remate. También procede la enajenación fuera de subasta, cuando el embargado proponga comprador, hasta antes de que se finque el remate; cuando sea el fisco quien así lo determine, debido a falta de postores, a falta de pujas o en casos de empate; cuando los bienes sean de fácil descomposición o deterioro o se trate de materiales inflamables.³³⁴

Salvo los casos de excepción, toda enajenación se hará en subasta pública, en el local de la oficina ejecutora, pudiendo la autoridad cambiar el lugar de subasta u ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas sueltas.³³⁵

Las bases para el remate serán las siguientes:

1. Si se trata de bienes inmuebles, las que arroje el avalúo.
2. Si se trata de negociaciones, será base la que se fije en avalúo pericial.
3. Si los bienes embargados son muebles, será base la que fijen, de común acuerdo, la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días a partir de que los bienes fueron embargados.

³³⁴ Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. p. 165

³³⁵ Manual de Hacienda, op. cit. p. 61

En este último caso y por ser los bienes en que con más frecuencia se traban embargo, se recomienda que en la diligencia correspondiente se cite al contribuyente al domicilio de la autoridad, a efecto de fijar el valor de los bienes. La convocatoria del remate se expedirá dentro de los treinta días siguientes a aquella en que se determinó el precio que deberá servir de base, publicándola cuando menos diez días antes de la fecha de remate. Si el valor de los bienes embargados excede cinco veces el salario mínimo elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la Entidad y en un periódico de mayor circulación, dos veces con intervalo de siete días. La última publicación será cuando menos diez días antes de la fecha de remate.

La aplicación del producto del remate debe cubrir el crédito fiscal y los siguientes accesorios: gastos de ejecución, recargos, multas e indemnización.

Es importante considerar que mientras no se finque remate, el ejecutado puede recuperar total o parcialmente sus bienes, previo pago, tomando en cuenta el valor del avalúo.

Una vez efectuado el remate y después de haber cubierto el crédito fiscal, el remanente se entregará al deudor, salvo que

medie orden de autoridad competente o que el propio deudor acepte por escrito que se haga entrega parcial o total del saldo a un tercero. En caso de conflicto respecto de la aplicación de dicho remanente, éste se depositará en institución de crédito, como un medio para evitar la ejecución del mismo, cuando los créditos tributarios, a pesar de ser definitivos en la esfera administrativa, no han sido consentidos, ya que pueden ser impugnados y revocados o anulados, por lo que, mientras no queden firmes, puede suspenderse su ejecución previa solicitud del interesado ante la oficina ejecutora y aseguramiento del interés fiscal.

CAPITULO VI

DESTINO Y ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

A. DENTRO DEL MUNICIPIO.

Como ya se definió con anticipación, el ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del Municipio e integrado por un Presidente Municipal, uno o dos Síndicos, y el número de Regidores que, conforme a la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, se establezca para cada uno de los municipios, conforme a su densidad de población, dando cabida a la representación proporcional.

En el Estado de Guerrero existen, como se ha indicado con anterioridad, actualmente 76 municipios con una gran variedad de características diferentes entre sí, aunque, en términos de la problemática que enfrentan, se dan situaciones y problemas que les son comunes: insuficiencia de recursos financieros, de capacidad técnica y humana en la prestación de servicios públicos e ineficiencia administrativa, entre otros.

La presidencia, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería, son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal. En algunos casos está integrada únicamente por su titular, en otros, el personal adscrito a cada unidad es más numeroso, lo cual en función a la importancia que tenga el Municipio. Por ejemplo, los municipios de Acapulco y Chilpancingo, debido al enorme volumen en las cargas de trabajo, requieren subdividir sus áreas de responsabilidad, lo que ocasiona una composición administrativa de mayor tamaño, encontrando tesorerías con oficinas, departamentos o direcciones de Ingresos, de egresos, de contabilidad y de ejecución fiscal, entre otros. Cualquiera que sea el grado de complejidad o importancia del Municipio y de su organización administrativa, estas unidades son básicas para la operación del ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno del Municipio.

En los municipios rurales y semiurbanos, que son la mayoría, la labor administrativa la desempeña el Secretario del Ayuntamiento, como una más de sus funciones o, en su caso, el Presidente Municipal, como consecuencia de las mismas condiciones financieras y de recursos humanos presentes en ese tipo de localidades. En los municipios urbanos y metropolitanos y en todos aquellos en los que las posibilidades financieras y

humanas lo permiten, las funciones administrativas las lleva a cabo un órgano o unidad creado específicamente para tal propósito, es decir, con la creación de una jefatura administrativa o una oficialía mayor, según lo dispone el artículo 100 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero*, todo depende del volumen de recursos humanos y financieros que maneje el ayuntamiento, así como la importancia económica del Municipio.

Conviene advertir, entonces, que las atribuciones y funciones del ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos: primero, en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral, capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles y, segundo, la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad. Lo que tenga que ver con la administración lo enmarcaremos dentro de las funciones adjetivas y, las de gestión, como funciones sustantivas o de operación.

Las funciones sustantivas, son aquellas que permiten atender toda la gama de actividades, tales como las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los

diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales. Las funciones adjetivas se contraen a la planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.

La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales (integradas por empresas y sociedades mercantiles municipales, organismos descentralizados y fideicomisos) que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal.

Para cumplir sus fines, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, la cual está compuesta por los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de los recursos naturales propiedad de la federación, que se encuentren en los territorios de los

municipios, en los términos y proporciones que se le asignen en las leyes o convenios relativos; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que se crean dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que éste reciba.

La cuenta pública municipal es el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido. En ella se explican las desviaciones y se justifica cualquier incremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal. Es, a la vez, un documento que refleja la acción de la administración municipal en beneficio de la comunidad.

La administración del personal es el medio para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones administrativas del Municipio. Su objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro

de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización de los medios materiales, financieros y tecnológicos, así como asegurar la satisfacción de los objetivos institucionales y los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores.

La adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal. Un apropiado programa anual de adquisiciones, permite consolidar las compras globales y, al mismo tiempo, obtener ahorro para los municipios, garantizando, en condiciones óptimas, el suministro oportuno de los bienes y proporcionando los medios efectivos para el control del consumo, entregas y pagos, además del mejor control, uso y aprovechamiento de los recursos materiales.

La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa. Los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los medios y órganos de ejecución de la política urbana local; proponer las normas y criterios para regular y rehabilitar los asentamientos humanos irregulares, y acordar las políticas y lineamientos en materia de conurbación.

En la medida del progreso urbano de los municipios guerrerenses, se ha producido el agotamiento de su capacidad

financiera para el desarrollo y la operación de los mismos, es decir, que se han empobrecido, ya que se está experimentando una crisis fiscal y financiera muy seria, que se pretende cubrir, irracionalmente, con el incremento en los impuestos y en el precio de los servicios.

El Plan de Desarrollo Urbano debe ser el medio para determinar la ubicación de las Inversiones públicas y privadas, así como para armonizarlas, conducir las y promoverlas.

Otra área de importancia son las obras públicas. La unidad administrativa que atiende esta área debe encargarse de la planificación, programación, construcción, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del Municipio. Le compete, también, la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; la planeación, programación, ejecución y la supervisión de las obras, ya sean nuevas o simples remodelaciones, destinadas a la prestación de los servicios públicos en el Municipio; la proposición de proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas.

Considero que la parte mas visible de la administración municipal es, sin duda, la atención de las necesidades colectivas, es decir, que la función de los ayuntamientos debe estar encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Un concepto amplio y genérico de servicio público es el que menciona Andrés Serra Rojas, al señalar que: "...el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."³²⁶

Para Miguel Acosta Romero, el servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad."³²⁷

³²⁶ Martínez Coboñas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, Instituto Nacional de Administración Pública, 3º de., 1993, p. 132

³²⁷ Teoría general del derecho administrativo, ed. Porrúa, S.A., p. 737

El artículo 115, fracción III de la Constitución General de la República, establece claramente cuáles son los servicios públicos que están a cargo de los municipios, así como las condiciones y las formas en que pueden ser prestados, o sea, que podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos que a cada Municipio les corresponda.

El artículo 177 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, recoge textualmente los servicios públicos establecidos en el artículo 115 de la constitución federal, a excepción del inciso i), ya que este sólo está adecuado al entorno estatal. Dicho precepto dispone que los ayuntamientos tendrán a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como la capacidad administrativa y financiera.

Para efectos de operar y mantener los servicios públicos, la mayor parte de los ayuntamientos cuenta, en su estructura administrativa, con un órgano encargado de planear, vigilar y controlar su funcionamiento. Ese órgano puede recibir el nombre de dirección, departamento u oficina de servicios públicos. En el caso de aquellos municipios con grandes poblaciones y organizaciones muy complejas, existen órganos encargados de servicios muy específicos, como son, por ejemplo, los departamentos de mercados, las direcciones de agua potable y alcantarillado. Por el contrario, en el caso de municipios rurales, donde no se prestan todos los servicios antes señalados, su control y administración está a cargo del Presidente Municipal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 182 de la ley orgánica municipal.

Un aspecto muy importante de la prestación de los servicios públicos es su financiamiento, considerando que algunos de los servicios públicos representan fuentes de ingresos para la hacienda pública municipal, mientras que otros significan únicamente gastos, porque su costo de operación y mantenimiento son antieconómicos.

Entre los servicios públicos que generan recursos económicos a la hacienda municipal, se encuentran los de

agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro y tránsito; mientras que los servicios de limpia, calles, parques y jardines, se prestan en forma gratuita. Los servicios públicos que representan una fuente de recursos para la hacienda pública municipal, generalmente son financiados por la vía fiscal, es decir, mediante el cobro de derechos o productos previstos en la *Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero*, eso quiere decir que los usuarios de esos servicios tienen que pagar una cuota o tarifa a cambio de la prestación de un determinado servicio público.

En conclusión, el análisis de los servicios públicos municipales, en su conjunto y cada uno de ellos, requiere de profunda reflexión alrededor a las necesidades normativas, administrativas, técnicas y financieras, sin perder de vista la realidad del entorno económico, social, cultural y político prevaliente en cada uno de los municipios del Estado de Guerrero.

B. EN EL ESTADO DE GUERRERO.

El federalismo mexicano consiste en dos órdenes subordinados al pacto federal, pero que entre sí están

coordinados,³³⁸ de manera que cualquier colisión o conflicto de competencias entre ellos, debe resolverse atendiendo la distribución competencial establecida por el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Bajo este contexto jurídico-político se encuentra el Municipio mexicano,³³⁹ identificado como una instancia jurídica y política con un ámbito competencial propio, que ante el impulso que se ha venido dando a la descentralización y a la reforma municipal, se ha procurado salvaguardar los elementos fundamentales de la estructura federal, que ha construido nuestra evolución constitucional y que contiene la carta política de 1917.

El gobierno estatal no es una ínsula, es una instancia de gobierno fundamental del estado mexicano, por lo que sus relaciones se pueden expresar en dos niveles: primero, con los poderes federales, y luego, con las autoridades municipales.

Los estados son, desde uno de sus aspectos, instancias promotoras del desarrollo económico. Esta acción la realizan a partir de los factores condicionantes, tales como los recursos

³³⁸ Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios doctrinales, núm. 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 5ª ed., 1982, p. 238

³³⁹ *Ibidem*, p. 240

naturales, población, infraestructura y mercado. Así hay estados con alto grado de industrialización, como hay otros con una estructura agrícola o con una de índole turístico.

Por lo que se refiere al ámbito del desarrollo social, la administración estatal tiene acciones concretas en las áreas de salud, educación, asistencia social, cultura y recreación y seguridad social.

La planeación estatal del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos. Aquellos tienen, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, el propósito de la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia constitución federal, la estatal, las leyes de la materia y los programas que los gobiernos, federal y estatal, establecen.

La hacienda pública estatal se compone de los bienes y derechos pertenecientes al estado y de las contribuciones que el Congreso Estatal decreta. Entre las acciones más significativas y características de la función hacendaria estatal se hallan, entre otras, las siguientes: coordinar y controlar administrativamente el

proceso fiscal, recaudar los ingresos de carácter fiscal, establecer las políticas del gasto público de acuerdo a los objetivos del plan estatal y proponer reformas a las leyes locales.

El Ingreso público está constituido por los recursos que en dinero o en especie recibe el estado por diferentes conceptos legales establecidos.

En relación a los egresos, es pertinente señalar que a raíz de los procesos de reforma y modernización administrativa, el órgano responsable de su manejo en el Estado de Guerrero, es la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, según disposición expresa del artículo 22, fracciones III y XII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero*.

El aspecto del control del gasto público, entendido como las erogaciones que realiza el gobierno estatal para la consecución de sus fines y funciones, es llevado por la Secretaría de Finanzas, que a su vez debe comunicar, a la Comisión de Hacienda del Congreso Local, todas aquellas modificaciones que por cualquier causa lleguen a darse.

La cuenta pública es un informe compuesto por estados financieros y reportes contables que son resultado de las

operaciones y acciones de la administración pública durante un año fiscal, al aplicar fundamentalmente la ley de Ingresos y presupuesto de egresos. Es obligación del Ejecutivo estatal, presentar la cuenta pública ante la Legislatura Local.

C. CON LA FEDERACION

Como ya se ha dicho, el Municipio mexicano es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial de las entidades federativas. Se ha considerado que no ejerce soberanía, como lo hacen los niveles estatal y federal en los términos del artículo 40 de la constitución federal.

El Municipio es una persona moral de derecho local, instituida por el artículo 115 del pacto federal, por lo que su institucionalización en la constitución local, no es optativa para los estados, quienes deben organizarse administrativa y políticamente y hacer su arreglo territorial precisamente a partir de la comuna.

Los estados se descentralizan en los municipios y son ellos quienes, más allá de lo que prescribe la Constitución de la República, sobre todo el artículo 115, les dotan de sus competencias mediante actos descentralizadores

constitucionales y legales. Vistos los municipios como entes de descentralización política y administrativa, es congruente que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, mas no un control jerárquico sobre ellos.

Los municipios, por otra parte, no son poderes públicos, en el sentido y con el alcance que señala el artículo 40 constitucional, así como las constituciones locales, al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicano y democrático: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, tanto federales como estatales, y no a través de los ayuntamientos, que son órganos de autoridad y gobierno de los municipios.

El Municipio mexicano se ubica como la instancia gubernamental idónea para ser receptáculo del impulso descentralizador que, en los últimos años, ha venido instrumentando el gobierno de la república, ya que la descentralización, en su sentido lato y más allá de lo jurídico-administrativo, debe verse también como un proceso que tiende a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital nacional o estatal, según sea el caso, hacia órganos que se hallan en el interior del país o

estado, sean éstos o no parte integrante de esos órganos nacionales.

El federalismo representa en los hechos, un arreglo de competencias que apoya el desarrollo democrático, porque evita la excesiva concentración del poder en un ámbito de gobierno y porque busca una distribución equitativa y equilibrada de las potestades públicas entre la competencia federal y la competencia de los estados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha creado tres órdenes distintos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, coexistiendo así tres ámbitos de acción, de organización y de competencia administrativa, jurídica y políticamente coordinados.

En términos estrictamente administrativos, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección, de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común. La coordinación presupone, básicamente, la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los

intereses en común inciden sobre una realidad social o material. A la vez, la coordinación es un acto voluntario de dos o mas sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener y unen esfuerzos para alcanzar el objetivo perseguido. Por medio de la coordinación se impide el desperdicio de los recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en la acción política, social, administrativa y económica.

El interés común es, una de las causas mas importantes de la coordinación, ya que atenderlo puede ser determinante para la acción conjunta de las instancias del gobierno.

La cuestión fiscal es otro de los aspectos que presenta la coordinación económica y financiera, puesto que a partir de la disposición constitucional que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, sujeta a los individuos a tres jurisdicciones tributarias, originando la concurrencia y el hecho de que una misma actividad pueda ser gravada por tres autoridades distintas. Así mismo, la autonomía en el gobierno interior para los estados, significa que éstos pueden obtener, de sus propios habitantes, el financiamiento económico e imponer

los gravámenes que sus necesidades requieran, a excepción de los exclusivos de la Federación.

La Federación tiene una competencia fiscal muy amplia, con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional, al señalar como facultad del Congreso de la Unión, la de "Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pretende, entre otros propósitos legalmente enmarcados, abrir la posibilidad de que los municipios administren impuestos federales o estatales. Este sistema opera bajo el principio de establecer, en el territorio nacional, una sola modalidad de impuestos al ingreso y una del impuestos al consumo, para evitar la multiplicidad de impuestos e integrar, por otro lado, montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos, a la vez, a sus municipios.

En el ámbito municipal, el Sistema de Coordinación Fiscal representa la alternativa que permite elevar la capacidad financiera de estados y municipios, a través del fortalecimiento en sus haciendas públicas, así como un importante mecanismo convencional, de índole administrativa, que estimula el ejercicio y la práctica del federalismo cooperativo en México.

En el ámbito estatal, el Poder Legislativo local vigila el cumplimiento de esa obligación. En el nivel municipal, dicho control se realiza a través de la ley de ingresos, ya que esta tiene que ser aprobada por el congreso y es, en su contenido, en donde se establecen las modalidades, tarifas y conceptos de Ingreso municipal.

Por lo que respecta a los efectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la hacienda municipal, éstos han sido de primer orden y no sólo por lo que representa cuantitativamente en el incremento de sus ingresos vía participaciones federales, sino por lo que esa autonomía financiera potencialmente les otorga y que se traduce en una mayor libertad política y administrativa en su circunscripción territorial.

Para finalizar este trabajo de tesis, es importante señalar que el destino y administración de los recursos económicos con los que cada uno de los municipios guerrerenses cuenta, es responsabilidad directa del Presidente Municipal, quien está obligado a allegarse los colaboradores suficientes e idóneos para su correcta y honesta administración. Es decir, en la medida en que los servidores públicos municipales responsables, por delegación de funciones, actúen éstos o aquél, siempre buscando el beneficio de la colectividad, se podrán obtener

mejores resultados en cuanto a la prestación de los servicios públicos, por ejemplo y como lo mencioné con antelación, dicha prestación es el ejercicio mas palpable de una administración municipal.

El desarrollo del Estado de Guerrero, está desbalanceado y es menester corregir sus desequilibrios, por lo menos los más notables, entre sectores y entre regiones. Cada Municipio ha mejorado, pero los contrastes entre muchos de ellos se han agudizado.

Ahora bien, los ingresos que reciben los municipios por concepto de participaciones federales, que en muchos de los casos es el de mayor importancia, deben estar encaminadas, principalmente, a la creación de empleos en Guerrero, que sea superior a la media nacional y a reducir la brecha que nos separa del resto de la República, ya sean estos originados por la elaboración de una obra pública, que tendrá además la virtud de reportar un beneficio colectivo o, en su caso, en la creación de aquellas empresas que, por las características particulares de cada uno de los 76 municipios guerrerenses, puedan producir fuentes de empleo, por ejemplo: las empresas artesanales, en las que el Estado de Guerrero tiene un enorme potencial y que, para desarrollarlo, es necesario que el gobierno del estado y, en

su caso, el federal, apoyen con esquemas de producción que incorporen nuevos productos, mejoren la calidad de insumos, capaciten a los artesanos y organicen, junto con los ayuntamientos, sistemas de distribución que aseguren el acceso continuo a los mercados, tanto nacionales como extranjeros. Otro ejemplo sería la explotación agrícola, la cual debe ser impulsada por mecanismos para dotar de crédito a los productores, promoviendo proyectos agroindustriales y mejorando el sistema de comercialización, para adecuar la oferta y la demanda de productos agrícolas. Los minerales, como la plata, el plomo y el oro, entre otros, son otro recurso existente, que en la medida en que se estimule adecuadamente su producción podrían reportar grandes beneficios a la comunidad.

Para que estas acciones puedan darse, es muy conveniente que, a través del Sistema de Coordinación Fiscal, sea éste con la federación o con el gobierno estatal, exista una verdadera sincronización de acciones para con los ayuntamientos, tendientes a mejorar la calidad de vida de los guerrerenses, sobre todo en aquellos municipios en donde sus recursos económicos alcanzan para algo menos que lo indispensable, toda vez que, la pobreza que alcanzan algunas poblaciones es tal, que la misma comunidad no puede cumplir

con el pago de derechos de algo tan indispensable como es el agua potable.

El Estado de Guerrero no es un estado industrial o predominantemente agrícola o ganadero. Tiene una infraestructura turística de primer orden, que es necesario fortalecer, no sólo en aquellos municipios que desde siempre lo han caracterizado, sino también en aquellos otros que tienen una belleza natural que no ha sido explotada y que de hacerlo, representaría, de igual modo, una fuente de ingresos en favor, primero de la comunidad y después, del Municipio.

La acción solidaria entre la Federación, El Estado de Guerrero y sus municipios, debe estar orientada a fortalecer su estructura económica, para hacerla menos dependiente de una sola actividad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Municipio nace por mandato del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, respondiendo a dos principios: la estructuración básica de la federación y la organización comunitaria.

SEGUNDA.- La ubicación del municipio, dentro del sistema federal, ya como elemento territorial en las entidades federativas, se presenta como autónoma para organizar su régimen interno, es decir, que por mandato constitucional deviene estructura político-administrativa fundamental. Tiene personalidad jurídica conferida por el propio artículo 115, fracción II constitucional. En consecuencia, el municipios, es persona moral de Derecho Público y, al propio tiempo, órgano político-administrativo, con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales y dentro de su territorio, de suerte que se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir sus elevados fines mediante el ejercicio de las facultades, atribuciones y cometidos que les otorgan tanto la Constitución Federal como las leyes relativos a los mismos.

TERCERA.- Corresponde a las leyes municipales regular la estructura, organización y funcionamiento de los órganos de la administración paramunicipal por el hecho que predomina un vacío legal en ese aspecto, lo que ha repercutido negativamente en el desarrollo y fortalecimiento de los municipios guerrerenses.

CUARTA.- La potestad tributaria del Estado es la facultad jurídica, de índole financiera, que tiene de imponer a sus gobernados la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos públicos. Su ejercicio corresponde al Poder Legislativo, conforme a la división de poderes, positivada en la constitución federal, razón por la cual, sólo él podrá emitir leyes en sentido formal y material, de naturaleza impositiva, puesto que las contribuciones deben señalarse técnicamente detalladas, mediante una ley que contenga los elementos esenciales de cada contribución. Al Ejecutivo *strictu sensu*, corresponde, en cambio, su aplicación.

QUINTA.- Los controles que ejercen los poderes estatales sobre los municipios, deben estar encaminados a lograr una eficiencia administrativa dentro de éstos. Para que ello sea posible y dejen de estar sujetos a determinaciones eventualmente caprichosas, del legislativo local, sería

conveniente una reforma constitucional, sobre todo en materia de participaciones federales.

SEXTA.- El artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debe ser reformado en el sentido que no sólo enuncie los rubros que integran la hacienda municipal, sino que defina a ésta. Se propone el siguiente texto: La hacienda pública municipal es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos que tienen como fin satisfacer las necesidades de su población.

SEPTIMA.- Desde el punto de vista de la administración pública, el municipio es la figura por antonomasia de la descentralización territorial o por región.

OCTAVA.- La facultad que tienen la legislatura local del Estado de Guerrero, como las de los restantes estados de la federación, para determinar anualmente los montos y plazos para el otorgamiento de las participaciones federales, deviene en la práctica, control político, que atenta contra la autonomía del Municipio, ya que dichas participaciones constituyen, en la mayoría de los municipios guerrerenses, su fuente de ingresos más importante.

NOVENA.- Los ayuntamientos deben dejar de ser simples oficinas administrativas de un gobierno, que en materia hacendaria, tiene un régimen centralizado.

DECIMA.- Es importante contemplar la posibilidad de que los municipios puedan, cuando ello les reporte evidentes beneficios, y sólo en esa eventualidad, concesionar a nacionales, personas físicas o jurídicas, paramunicipales o no, así como fideicomisos, la prestación de los servicios catalogados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedándoles, por mandato de la referida norma, reservadas las facultades de supervisar y vigilar dicha prestación, así como de revocar la concesión, cuando los concesionarios incurran en específicas causales que dicha norma debe prever.

DECIMA PRIMERA.- El Presidente Municipal y, en su caso, el Síndico, deben vigilar que la Tesorería realice los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos y tengan éstos su debida comprobación.

DECIMA SEGUNDA.- El gobierno del municipio es autónomo, teniendo, empero, suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la

comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos.

DECIMA TERCERA.- La desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha provocado que algunos municipios sean incapaces de solucionar sus propias necesidades, repercutiendo en deficientes estructuras políticas y administrativas. Sería conveniente, por tanto, una reforma legal, en el sentido de dar más a aquellos que más lo necesitan, para fortalecer su hacienda municipal.

DECIMA CUARTA.- Es necesario que los ayuntamientos vigoricen y apoyen a sus unidades administrativas encargadas de atender la prestación de servicios, como también es necesario establecer dichas unidades donde se carezcan de ellas.

DECIMA QUINTA.- Los Ayuntamientos deben solicitar y obtener asesoría y capacitación para su personal, sobre todo el relativo a la materia fiscal y financiera del Municipio, el cual debe ser de reconocida honradez y probidad, para la organización y administración adecuadas de dichos rubros, que

proscriba, además, el burocratismo y endeudamiento injustificado.

DECIMA SEXTA.- Es necesaria la organización técnica, de acuerdo a los avances informáticos actuales, de los Municipios que impliquen una depurada división de funciones y de procedimientos administrativos, con vista a la eficiencia y eficacia necesarias en su manejo.

DECIMA SEPTIMA.- La Tesorería Municipal debe contar con un padrón de contribuyentes, debidamente actualizado, el cual será un instrumento valioso en la recaudación, ya que va a facilitar la atención de los contribuyentes en el cumplimiento de su obligación fiscal.

DECIMA OCTAVA.- Es recomendable que las tasas impositivas se mantengan lo más bajo posible, a efecto de que las contribuciones sean un incentivo para la creación de nuevas empresas y, por lo tanto, de fuentes adicionales de ingresos para el gobierno municipal, entre otros.

DECIMA NOVENA.- Los servicios de carácter municipal son la expresión tangible de la actividad que desarrolla la administración pública municipal, ya que son el elemento mas

importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de las autoridades de dicho nivel, en términos de cantidad y calidad, puesto que, desde otro punto de vista, de esto depende mucho la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

VIGESIMA.- Todas las sugerencias contenidas en las conclusiones precedentes, son aplicables a la organización municipal del Estado de Guerrero, con carácter urgente, puesto que las mismas significarían un verdadero avance democrático y de justicia social que es ingente y, por lo mismo, insoslayable, dada la situación de miseria en la que se encuentra dicho Estado.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General de derecho administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 8ª edición actualizada, México, 1988.

Burgoa, Ignacio Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, S. A., 9a. edición, México, 1994.

Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917. Serie G. Estudios Doctrinales núm. 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 5a. ed., 1982.

Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho fiscal constitucional, Editorial Harla, 2a. ed., México, 1993

De la Cruz Robles, José Alfredo Hacienda pública y potestad tributaria municipales, Colección de Estudios Jurídicos, vol. XIV, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

De la Garza, Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 18ª edición, México, 1994.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, 3a. edición, México, 1991.

Domínguez, Miguel, La erección del Estado de Guerrero. Antecedentes históricos, SEP., Talleres Gráficos de la Nación, 1949.

Flores Zavala, Ernesto, Finanzas públicas mexicanas. Los impuestos, Editorial Porrúa, S.A., 30a. edición, México, 1993.

Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 28a. edición, México, 1982.

Garza Grimaldo, José Gilberto, Democracia participativa municipal, H. Ayuntamiento Municipal de Chilpancingo-Universidad Autónoma de Guerrero, 1990.

Illades, Carlos, compilador, Guerrero, textos de su historia. Tomos 1 y 2, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1989.

Illades, Carlos y Ortega, Martha, Guerrero, una historia compartida, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno del Estado de Guerrero, 1989.

León-Portilla, Miguel, et. al. Historia documental de México. Tomos I y II, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie: Documental núm. 4, UNAM, 3a. ed., 1984.

Lemoine Villcaña, Ernesto, Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros Testimonios de la época UNAM, México., 2º de. 1991.8

Martner, Ernesto, Planificación y presupuesto por programas, Editorial Siglo XXI, 8º ed., 1976.

Ochoa Campos, Moisés, Historia del Estado de Guerrero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968.

Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

Oropeza, Humberto y Luna David, Contaduría y Administración del Municipio. Colección Emprendedores, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1989.

Osorio Corres, Francisco. Javier, Aspectos jurídicos de la administración financiera en México, Serie G: Estudios Doctrinales núm. 135, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

Parra Bedrán, Beatriz, Las formas de administración de los servicios públicos municipales en México, Tesis doctoral de la Facultad de Derecho, UNAM, 1991.

Pontifes Martínez, Arturo, La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.

Quesada Salcedo, Ma. del Socorro, Evolución de la división municipal según los censos de población, La., México, Sobretiro del Boletín 1-3 julio-diciembre, 1960, Tomo XC, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

R. Van Der Borcht, Hacienda pública. Tomo I. Parte general, Colección Labor, Sección X, Economía, no. 18, Biblioteca de Iniciación Cultural, Editorial Labor, S.A., 3ª edición, 1934.

Rendón Huerta Barrera, Teresita Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, Editorial Porrúa, S. A., México, 1993.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho fiscal, Colección textos jurídicos universitarios, Editorial Haria, 1986.

Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Tomo I. Introducción y personas, Editorial Porrúa, S.A., México, 5ª edición, 1986.

Rulz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomos I y II, Editorial Porrúa, S.A., 15a. edición, México, 1989.

Spiegel, Ludwing, Derecho administrativo, Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1993.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 18ª edición, 1994.

MANUALES Y DOCUMENTOS

Gobierno y administración municipal en México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1993.

Manual de Hacienda Pública municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C./BANOBRAS, México, 1988.

Universidad Autónoma de Guerrero, Documentos históricos del Estado de Guerrero, núm. 1 y 2, Talleres Gráficos de la Universidad Autónoma de Guerrero, 1970.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, S.A., 110ª ed., 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Departamento del Distrito Federal, Colección Popular, Ciudad de México, Serie: Textos jurídicos/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie: A Fuentes.- b) Textos y estudios legislativos, no. 59/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 3ª ed. México, 1992.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre de 1995.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1995.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, en Prontuario Fiscal Correlacionado 1995, Editorial ECASA, México, 32ª ed., 1995.

Ley del Impuesto sobre la Renta, en Prontuario Fiscal Correlacionado 1995, Editorial ECASA, México, 32ª ed., 1995.

Ley no. 219 de Ingresos del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 1996, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el día 15 de diciembre de 1995.

Decreto no. 220 del Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 1996, H. Congreso del Estado, LIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ley no. 223 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 1996, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el día 19 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Ley Orgánica del Municipio Libre no. 364 del Estado de Guerrero, Coordinación de Fortalecimiento Municipal, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1993

Ley núm. 513, de Hacienda del Estado de Guerrero, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Ley núm. 677 de Hacienda Municipal, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Ley núm. 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Código Fiscal de la Federación, en Colección Porrúa, Editorial Porrúa, S.A., México, 48ª ed., 1995.

Código Fiscal no. 151 del Estado de Guerrero, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Código Fiscal Municipal no. 152, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, S.A., México, 63ª ed., 1994.

Convenio de Colaboración administrativa en materia fiscal federal y anexos, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en Prontuario de Legislación Fiscal, Secretaría de Finanzas y Administración Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1992.

Ley de Coordinación Fiscal, en Colección Porrúa, Editorial Porrúa, S.A., México, 48ª ed., 1995.

Ley no. 251 que crea el Sistema Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los Estatales de que se sujetaran las participaciones federales en el Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el día 28 de diciembre de 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Legislación de la Administración Pública Federal, Ediciones DELMA, sexta edición.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en Legislación de la Administración Pública Federal, Ediciones DELMA, sexta edición.

HEMEROGRAFIA

Así Somos, Centro de Investigación y Cultura de la Zona de la Montaña, Gobierno del Estado de Guerrero.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Tomo XI, Antecedentes y evolución de los artículos 108 a 116, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, 3a. ed., 1985

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E, varios, núm. 40 y 42 Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, 1991.

Enciclopedia de México, Editorial Enciclopedia de México, S.A., 3ª ed., México, MCMLXXVII

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Driskel, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1991.

Esriche, Joaquín, Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, 9ª edición, Edición de A. Bouret e Hijo, París, sin año de edición.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Editorial Francisco Suix, S.A., Barcelona, España, 1960.

COLECCIONES

Dubián y Lozano. Colección de Leyes y decretos.