



517
21

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LA NATURALEZA JURIDICA DEL PAGO DE
RADICACION PREVISTO EN EL ARTICULO 99 DEL
BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD
NEZAHUALCOYOTL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
ROCIO VAZQUEZ LOPEZ

A S E S O R :
LICENCIADO JUAN JESUS JUAREZ ROJAS

MEXICO. 1997

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.

*A MI MADRE, SRA. ESPERANZA LOPEZ MARTINEZ,
QUIEN REPRESENTA LA ESPINA DORSAL DE MI EXISTENCIA,
MI MOTIVACION Y MI RETO; CON UN GRAN AMOR Y UNA
INFINITA GRATITUD, POR SU EJEMPLO, SUS CONSEJOS,
SU AMISTAD, SU PACIENCIA, SU INCONDICIONAL
APOYO Y SOBRE TODO POR SU CONFIANZA.*

*A DIOS, EL SUSTENTO DE MIS MAS GRANDES
ANHELOS, ILUSIONES Y REALIDADES.*

*A MI PATRIA, COMO UNA MUY HUMILDE
OFRENDA Y COMO UN COMPROMISO DE
SERVICIO.*

*A LA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS, MI UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, ¡ RESPALDO DE MIS ESFUERZOS!,
CON RESPETO Y ETERNA GRATITUD POR SU INAGOTABLE Y MUY DIVERSA
FUENTE DE CONOCIMIENTOS SIEMPRE DISPUESTOS PARA ALIMENTAR Y
COBIJAR A QUIEN CON ENTUSIASMO QUIERE APRENDER.*

*A MI ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, ARAGON,
POR EL ALBERGUE QUE ME HA BRINDADO, POR LAS
OPORTUNIDADES QUE ME HA MOSTRADO Y POR LAS QUE ME
HE PERMITIDO TOMAR.*

*A MIS HERMANOS DAMIAN, JAVIER, PAULA, ISABEL Y FRANCISCO,
QUIENES SIEMPRE ME HAN LLENADO DE CARIÑO Y ATENCIONES Y
HAN PRESTADO IMPORTANCLA A MIS DECISIONES, LO QUE ME HA DADO
ALICIENTES PARA SIEMPRE PRETENDER CRECER Y TRATAR DE MEJORAR.*

*AL RECUERDO DE MI PADRE, COMO MUESTRA DE QUE SIEMPRE ESTA EN MI
CORAZON.*

*A MI ASESOR DE TESIS, LICENCIADO JUAN JESUS JUAREZ ROJAS,
CON TODO RESPETO Y GRATITUD, POR SU PACIENCIA, POR SU TIEMPO,
POR SU PERMANENTE DISPOSICION; LO QUE HA GENERADO EN MI, EL IMPULSO
NECESARIO Y SUFICIENTE PARA QUE CON CONFLANZA Y SEGURIDAD, PUDIERA
INICIAR Y TERMINAR ESTE TRABAJO, QUE REPRESENTABA PARA MI, UN SUEÑO
INALCANZABLE... ¡ GRACIAS POR SIEMPRE. POR AYUDARME A HACERLO
REALIDAD!.*

*A TODOS Y CADA UNO DE LOS PROFESORES, QUE HAN CONTRIBUIDO A MI
FORMACION; CON ADMIRACION POR SU GULA, SU DEDICACION, SU VOCACION
Y SOBRE TODO POR SU TIEMPO Y ENTREGA A SU NOBLE TAREA DE ENSEÑAR
Y, DE QUIENES PUDE ASIMILAR QUE "LA DUDA, ES EL PRINCIPIO DE LA
INTELIGENCIA"... SE QUE MUCHOS NI SIQUIERA TENDRAN MEMORIA DE MI,
PERO TAMBIEN SE, QUE DE MI PENSAMIENTO Y DE MI CORAZON JAMAS LOS
PODRE APARTAR. PUES SON EL PILAR DE MI SER EN TODA MI VIDA DE
ESTUDIANTE Y DE LA FUTURA EDIFICACION COMO PROFESIONISTA.*

*A WENCESLAO JIMENEZ TORRES, COMO UN PRESENTE POR SU SINCERA
AMISTAD.*

INDICE TEMATICO.

INDICE TEMATICO.

INTRODUCCION.	I
CAPITULO I.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO.	1
A.- EL ORIGEN DEL MUNICIPIO.	1
1. TEORIA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.	1
2. LA ESCUELA LEGISTA.	4
3. ORIGENES DEL MUNICIPIO.	6
B.- SINOPSIS HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	9
1. EPOCA PREHISPANICA.	9
2. EPOCA COLONIAL.	13
3. EPOCA INDEPENDIENTE.	24
C.- CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO CONTENIDO EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	32
D.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO. ESPECIFICAMENTE EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.	35
1. EL AYUNTAMIENTO.	35
2. MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.	38
a. PRESIDENTE.	39

<i>b. SINDICOS.</i>	<u>41</u>
<i>c. REGIDORES.</i>	<u>43</u>
<i>3. LA FUNCION DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.</i>	<u>45</u>
<i>E.- FACULTADES, ATRIBUCIONES, COMETIDOS Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.</i>	<u>49</u>

CAPITULO II.- FUNCION LEGISLATIVA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

	<u>52</u>
<i>A.- INICIATIVA DE LEY.</i>	<u>64</u>
<i>B.- BANDO MUNICIPAL.</i>	<u>66</u>
<i>C.- REGLAMENTOS.</i>	<u>71</u>
<i>D.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.</i>	<u>76</u>

CAPITULO III.- LA HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

<i>A.- FACULTAD DE ADMINISTRAR LA HACIENDA MUNICIPAL.</i>	<u>83</u>
<i>B.- INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS.</i>	<u>86</u>
<i>C.- LA TESOERIA MUNICIPAL.</i>	<u>89</u>

**CAPITULO IV.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL PAGO DE RADICACION PREVISTO
EN EL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.**

	<u>92</u>
A.- EL IMPUESTO SOBRE RADICACION, CONTENIDO EN LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.	<u>92</u>
B.- ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.	<u>111</u>
C.- OBJETO DEL PAGO DE RADICACION.	<u>118</u>
1. LICENCIA.	<u>119</u>
2. AUTORIZACION.	<u>119</u>
3. PERMISO.	<u>121</u>
4. USO DEL SUELO.	<u>123</u>
D.- ACTIVIDADES QUE REGULA, CONTEMPLADAS EN EL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.	<u>140</u>
E.- PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL PAGO DE RADICACION EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.	<u>143</u>
1. DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES QUE INTERVIENEN.	<u>143</u>
2. SANCIONES QUE SE APLICAN AL INCUMPLIMIENTO DEL PAGO DE RADICACION.	<u>150</u>
3. PROBLEMÁTICA QUE GENERA LA APLICACION DE LAS SANCIONES.	<u>154</u>

<i>a. POR LOS EFECTOS Y GRAVIOS QUE CAUSA.</i>	<u>134</u>
<i>b. POR LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD SANCIONADORA.</i>	<u>159</u>
<i>F.- NATURALEZA JURIDICA-FISCAL DEL PAGO DE RADICACION, POR SUS EFECTOS DE APLICACION.</i>	<u>166</u>
<i>1. CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS IMPUESTOS.</i>	<u>166</u>
<i>2. CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS DERECHOS.</i>	<u>173</u>
<i>G.- JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.</i>	<u>202</u>

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA .

INTRODUCCION .

El Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, como todos los Municipios de la República Mexicana, para los efectos de su organización política y administrativa, tiene la atribución Constitucional de poder expedir de acuerdo con las bases normativas establecidas por la Legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y, las Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción territorial; instrumentos jurídicos que a su vez, le permiten regular su vida pública y ejercer su poder de policía administrativa.

El Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, se constituye como tal en el año de 1963 y desde entonces hasta la fecha, es el Bando Municipal, el documento que determina las bases de la división territorial y de la organización política y administrativa del Municipio; además establece las normas básicas que legitiman las acciones del gobierno municipal, representado por el Ayuntamiento, así como los derechos y obligaciones de los habitantes que constituyen la población a su cargo.

El Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, como todo ente político tiene la obligación primordial de perseguir el logro del bien común; y como es de explorado Derecho, en algunos casos para alcanzar este objetivo, es necesario que los individuos sacrifiquemos parte del goce tan amplio de los Derechos Constitucionales establecidos a nuestro favor; indudablemente también es menester la participación activa, consciente y objetiva de los gobernados para el buen desarrollo de nuestra comunidad; siendo las normas que nos rigen, el medio de control y equilibrio para

lograr el bien común, las que deben estar debidamente adecuadas a la realidad social, económica y cultural de la población, así como a sus necesidades. Por lo que, desde mi particular punto de vista, se debe buscar la eficacia de las normas a través de la exacta adecuación de ellas a la circunstancia o hechos concretos a los que se van a aplicar, así como a los fines que se persiguen con su aplicación; todo con la finalidad de que se evite que con la creación o la ligera de alguna norma, o disposición administrativa se provoque un estado de inestabilidad e inseguridad jurídica, tanto para el gobierno y sus órganos como para los gobernados.

En este orden de ideas, es el caso, que es de interés de mi análisis, determinar la NATURALEZA JURIDICA DEL PAGO DE RADICACION PREVISTO EN EL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, con la finalidad de dar certeza a la situación jurídica-administrativa que deben guardar el gobierno municipal en relación con los particulares que dentro del Municipio ejerzan una actividad industrial, comercial o de servicios: ya que desde el año de 1993 a la fecha, este artículo en mención es el fundamento invocado por las autoridades municipales para sujetar, regular y controlar las actividades ejercidas por parte de los particulares. Y es que, el otorgamiento de licencias, autorizaciones o permisos para la apertura y funcionamiento de un establecimiento comercial, industrial o de servicios, es decir, su legitimación administrativa, se encuentra condicionada al pago de una contribución, determinada como impuesto sobre radicación; pero resulta de ello, una serie de imprecisiones, que devienen primero, precisamente de la naturaleza genérica de los impuestos, misma que no concuerda con los efectos que se pretenden con la aplicación de esta contribución a las circunstancias particulares en las que pretende incidir.

Sin embargo, no obstante lo anterior, considero que el Municipio no debe dejar de regular las actividades de los particulares, las que en innumerables ocasiones, llegan a transgredir los derechos de terceros o los de la sociedad en su conjunto. Al contrario, el Municipio como primer nivel de gobierno, con el que un individuo tiene contacto y a través del cual se inicia como ser social; tiene la obligación, en forma responsable de ejercer su poder de policía administrativa y planificar el desarrollo económico, social, político y cultural de su población; haciendo para ello, un uso razonable de las facultades y atribuciones que la Constitución le otorga; participando responsablemente y a través de los medios que el Derecho establece, en la conformación y adecuación de las leyes formales que limitan su actuar, porque de ellas dependerán sus disposiciones administrativas de carácter municipal; que en el caso particular que nos ocupa, tiene repercusión en un gran número de la población de Ciudad Nezahualcóyotl; toda vez que, el comercio, la industria y los servicios, se encuentran establecidos en forma muy desordenada e irregular; por lo que el Municipio de Nezahualcóyotl, presenta actualmente graves conflictos de usos del suelo, en su mayoría provocados por la incompatibilidad de algunos usos. Por ejemplo: la existencia de pequeñas industrias caseras y talleres que se localizan mezcladas con la vivienda o como parte de las mismas; ubicación del rastro municipal dentro de zonas habitacionales y rastros clandestinos dentro de viviendas; vaciados de aguas negras a sitios colindantes con zonas habitacionales; ubicación de reclusorio dentro de zonas habitacionales y educativas; presencia de basureros entre colindantes a zonas habitacionales; bares, cantinas, pulquerías en zonas habitacionales; embalsamadoras de cuerpos humanos dentro de viviendas; entre otros.

Por eso, para mí es de suma importancia determinar a qué tipo de contribución de acuerdo a su aplicación, corresponde el pago de radicación que actualmente realizan los particulares al Municipio; para saber colateralmente cuáles deben ser las condiciones que se deben dar para poder dar nacimiento a una obligación en la que los sujetos de las misma sean correspondientemente el Ayuntamiento y los particulares y en la que ambos procuren el bienestar común; ello nos llevará a precisar cuáles de las dependencias administrativas municipales deben intervenir en la formación, vigilancia y cumplimiento de la obligación a que aludimos, proponiendo cuáles deben ser los motivos que se deben invocar y que deben prevalecer, para dar certeza y seguridad jurídica-administrativa al particular y a la sociedad municipal en general. Además fortaleciendo con todo ello, la intervención de las autoridades municipales y de sus dependencias en el despacho y administración de los asuntos de su competencia.

Por lo antes expuesto, considero necesario aclarar que en el primer capítulo de este estudio, de las GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO, sólo pretendo mostrar las distintas ideas que sobre el origen del Municipio, así como de su evolución, se han generado, sin el ánimo de entrar en críticas de las corrientes doctrinarias que lo explican, ni hacerme partidaria de ninguna en especial, toda vez que no es el motivo de mi análisis; en este mismo apartado, se especificarán las características del Municipio de acuerdo a nuestra Constitución, así como la estructura orgánica que caracteriza al Municipio de Nezahualcóyotl, con la finalidad de ubicarnos en el ámbito territorial que nos interesa. En el segundo capítulo, de la FUNCION LEGISLATIVA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, me preocupo por detallar, lo que en estricto Derecho y formalmente se entiende por función legislativa, así como lo que la doctrina ha

interpretado como facultad de los Municipios y necesidad inherente a ellos para materialmente realizar algunos actos, cuyo producto se pudiera comparar con el objeto mismo de la función legislativa; resaltando, en este aspecto las limitaciones impuestas por la Constitución. En el tercer capítulo, de LA HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, se hace una referencia general de lo que constituye a la hacienda municipal, enfocando más este apartado, hacia la ilustración de la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, misma que establece entre otras contribuciones a favor de los Municipio del Estado, el impuesto sobre radicación; contribución que es de amplio interés para el presente estudio, por lo que en este apartado sólo se pretende justificar su existencia. Por último, en uso de los conceptos, de las ideas y de los conocimientos adquiridos en los capítulos ya enunciados; en el cuarto capítulo de este análisis se estudiará con mayor detenimiento, los elementos que de acuerdo a la teoría fiscal conforman al impuesto sobre radicación; así como también se realiza el mejor intento de interpretación del artículo 99 del Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, procurando metafóricamente desmenuzarlo, para poder estar en condiciones de establecer la relación que el Bando Municipal pretende justificar, con el impuesto sobre radicación; llegando así, a la interpretación que yo considero se debe dar por su aplicación y su NATURALEZA DEL PAGO DE RADICACION PREVISTO EN EL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL; lo que ya determinado, me permitirá realizar la propuesta de reforma del mismo artículo, en beneficio de la administración municipal de Nezahualcóyotl, así como de sus habitantes que ejercen las actividades que regula y, desde luego, en beneficio de la sociedad municipal en general.

CAPITULO I.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO.

A.- EL ORIGEN DEL MUNICIPIO.

- 1. TEORIA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.***
- 2. LA ESCUELA LEGISTA.***
- 3. ORIGENES DEL MUNICIPIO.***

B.- SINOPSIS HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

- 1. EPOCA PREHISPANICA.***
- 2. EPOCA COLONIAL.***
- 3. EPOCA INDEPENDIENTE.***

C.- CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO CONTENIDO EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

D.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO, ESPECIFICAMENTE EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

- 1. EL AYUNTAMIENTO.***
- 2. MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.***
 - a. PRESIDENTE.***
 - b. SINDICOS.***
 - c. REGIDORES.***

3. LA FUNCION DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.

E.- FACULTADES, ATRIBUCIONES, COMETIDOS Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

CAPITULO I.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO.

A.- EL ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Es oportuno aclarar que en el presente capítulo se hará un estudio breve del Municipio, con la única finalidad de tener un antecedente general de la institución que provoca la delimitación jurídica y territorial de nuestro tema de tesis, por lo que no es la intención en el presente trabajo, profundizar con exactitud y particularidad sobre la figura del Municipio, en virtud de que lo que nos interesa como objeto de estudio es propiamente la naturaleza jurídica de una contribución de carácter municipal; de tal manera que me parece interesante abordar la forma en que se generó la idea, el concepto y partiendo de ellas, la importancia que han adquirido las relaciones de los elementos humanos y sus actividades, en la estructura de vida municipal.

1. TEORIA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.

La teoría sociológica invocada por algunos autores, sostiene que el Municipio surge en consecuencia de la innegable tendencia natural del ser humano a la sociabilidad, nace por tanto, como el primer satisfactor de la necesidad de asociación y convivencia del hombre establecido en una circunscripción territorial mínima, creándose así un agregado humano en donde los vínculos que los identifican y los relacionan son: la vecindad provocada por la convivencia continua en el mismo hábitat, las necesidades primarias económicas, sociales, culturales, jurídicas de naturaleza similar y el deseo de obtener los satisfactores a ellas.

CAPITULO I.- GENERALIDADES SOBRE EL MUNICIPIO.

A.- EL ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Es oportuno aclarar que en el presente capítulo se hará un estudio breve del Municipio, con la única finalidad de tener un antecedente general de la institución que provoca la delimitación jurídica y territorial de nuestro tema de tesis, por lo que no es la intención en el presente trabajo, profundizar con exactitud y particularidad sobre la figura del Municipio, en virtud de que lo que nos interesa como objeto de estudio es propiamente la naturaleza jurídica de una contribución de carácter municipal; de tal manera que me parece interesante abordar la forma en que se generó la idea, el concepto y partiendo de ellas, la importancia que han adquirido las relaciones de los elementos humanos y sus actividades, en la estructura de vida municipal.

1. TEORIA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.

La teoría sociológica invocada por algunos autores, sostiene que el Municipio surge en consecuencia de la innegable tendencia natural del ser humano a la sociabilidad, nace por tanto, como el primer satisfactor de la necesidad de asociación y convivencia del hombre establecido en una circunscripción territorial mínima, creándose así un agregado humano en donde los vínculos que los identifican y los relacionan son: la vecindad provocada por la convivencia continua en el mismo hábitat, las necesidades primarias económicas, sociales, culturales, jurídicas de naturaleza similar y el deseo de obtener los satisfactores a ellas.

Todos los enfoques sociológicos que justifican esta tesis, tienen como finalidad afirmar que el Municipio como núcleo social nace primero que el Estado, negando en consecuencia, que sea este último el que crea al primero, dejando como única opción, que el Estado en el momento histórico y evolutivo de las grandes sociedades humanas sólo reconoció la existencia de los núcleos menores ya existentes.

*Se fundamenta esta teoría en el proceso de evolución, desarrollo y crecimiento del hombre como ser social, explicando al respecto, que el hombre en forma individual se asocia por fuerza natural a un grupo denominado familia y ésta ya conformada, a su vez, procura unirse a otras familias, desde luego, vinculándose con ellas por tener características similares que hacen posible la creación de vínculos que los mantienen unidos y que los identifican, logrando con ello en forma espontánea y natural una organización social en la que se distribuyen tareas, cargas y beneficios, surgiendo así la figura del Municipio, palabra que en su acepción etimológica proviene de la conjunción *munus*, que significa oficio y *capere*, cuyo significado es tomar. Como sociedad natural, es el Municipio una "comunidad básica de gobierno directo, es decir, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos, es un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano"¹, en consecuencia a lo anterior es una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de la historia y muy anterior al Estado; por cuanto a que el hombre como afirmaba Aristóteles, es un *zōon politikon*, un animal político que vive en las ciudades o en las sociedades siendo su tendencia fundamental e invencible al agregamiento y*

¹ Ugarte Cones, Juan. *La Reforma Municipal, y elemento para una teoría constitucional del municipio*; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1983; p. 45.

*convivencia en una ciudad; pasando primero por una familia, luego las familias formando gens o clanes, después estos dan vida a los *vicí* o tribunas para aterrizar en la integración de la *frósis*, con lo que logra una autorrealización en lo personal, en lo familiar y el lo social o en la *frósis*, persiguiendo fines completos de la sociedad a la que pertenecen y con ello la lucha constante por el bien común.*

*Esta teoría sociológica afirma que el Municipio es una sociedad perfecta, parte de que toda sociedad pasa por dos etapas de conformación, una etapa de inorganización y otra de organización, identificando a la primera con un conglomerado humano sin fines comunes, en tanto, las segundas integran una sociedad perfecta que se logra cuando los hombres se constituyen en sociedad por común consentimiento, forman un cuerpo político a través de un vínculo social al que la teoría denomina *factum socialis* o acto constitutivo de la sociedad civil, que constituye el consentimiento expreso de la multitud de gentes para autoorganizarse y determinar así sus órganos de gobierno y su forma de organización²; el cual transforma la multitud inorgánica en persona jurídica colectiva a la que corresponde un poder político soberano como elemento esencial, que le da identidad, poder que viene de Dios y que deposita en la sociedad y en ella está y se conserva, hasta la celebración del pacto, mediante el que se transfiere el ejercicio de dicho poder a unos órganos de gobierno que se constituye para administrar las cosas del común; otra característica importante de las sociedades perfectas, resulta ser que, las mismas por ser organizadas tienen la capacidad de satisfacer las necesidades fundamentales que la misma sociedad genera.*

² Cfr.: Ugarte Cortes, Juan. *Ob. Cit.*, p. 144.

Moisés Ochoa Campos, señala que el Municipio "es una comunidad, grupo natural local, en donde los vínculos de vecindad se derivan de los vínculos de domicilio, y estos grupos locales se forman por un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades e intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada; lazos que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales."³

Finalmente, los defensores de esta tesis afirman que la Constitución no crea al Municipio, porque este es un fenómeno anterior a ella, por lo tanto, la Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y/o para algo, en nuestro caso particular, como base de la organización política y territorial.

2. LA ESCUELA LEGISTA.

La tesis jurídica sostiene que el Municipio, es una institución creada por el Estado, el que a su vez es reconocido a través de un ordenamiento jurídico; por lo tanto, niega que surja espontáneamente, afirmando que se crea por un proceso racional y posterior al Estado.

Para algunos autores como Mayer, el Municipio es una agrupación menor, al igual que las familias, las aldeas, precisando que es el Estado quien las crea, por ser éste una sociedad perfecta y organizada. Sin embargo Kelsen, considera que el Municipio es una sociedad perfecta, con fines completos pero su actividad es legitimada únicamente por un acto reconocedor en la Constitución.

³ *La Reforma Municipal*; 4a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1985; p. 20.

A diferencia de la teoría Jura Naturalista, que define al Municipio como una comunidad básica, los positivistas o juristas, lo conceptualizan como una unidad política; resaltando con ello, su aspecto formal, como elemento de un todo político. Aunado a lo anterior, Ignacio Burgoa señala que "el Municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos"⁴, es decir, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización por región, aseverando con ello que sin el presupuesto del Estado, no se puede hablar del Municipio, considerando que cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún Estado, ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquéllas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal; considerando por tanto, al Municipio como una porción de una entidad territorialmente mayor y subordinada a ésta como la parte al todo, siendo su fuente creadora, el Derecho fundamental del Estado al que pertenezcan, el que le reconocerá un determinado marco de autonomía y autarquía, para que adquiera así una estructura jurídica y política; en virtud de que los elementos ónticos o naturales del Municipio como son: la población, el orden jurídico, el poder público, el gobierno y el territorio; nacen precisamente de un ordenamiento jurídico-político que proclama la autonomía y le confiere existencia.

Ignacio Burgoa señala, que "el Municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse, ni funcionar sin el Derecho, toda vez, que el Derecho fundamental o

⁴ Derecho Constitucional Mexicano; 8a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; p. 882.

*Constitución de un Estado es la fuente formal del Municipio y por consecuencia del grado de autonomía de éste a través de la extensión de las funciones publicas del Municipio y la competencia de sus órganos de gobierno en cuanto al desempeño de las mismas*⁵. Por su parte Miguel Acosta Romero afirma, que "el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud."⁶

*El elemento que prevalece en la tesis positivista, es: la consideración de que el Municipio es una célula política, creada por el Estado para administrar racionalmente el territorio patrio, lo que en consecuencia da idea de una centralización y por lo tanto el acto creador vendría del centro.*⁷

3. ORIGENES DEL MUNICIPIO.

Lo que interesa en este apartado, sin discutir si el Municipio es antes, igual o posterior al Estado, propiamente es dar referencias generales de dónde y cómo se presento esta forma de organización, como una sociedad perfecta, así como los nombres con los que se le conoció, independiente a su relación con el Estado, Nación, Reino, Imperio al que pertenezcan.

Por así convenir a los intereses del presente estudio y partiendo de lo que Miguel Acosta Romero afirma del Municipio, en cuanto a que "es una realidad social regulada por el Derecho

⁵ Ob. Cit.: p. 884.

⁶ Teoría General del Derecho Administrativo; 10a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; p. 576.

⁷ Cfr.; Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit.: p. 45.

a partir de sus más remotos orígenes⁸ y, tomando en cuenta que el Municipio en todo tiempo constituye una comunidad de personas, de familias, situadas en un mismo territorio, organizadas para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad; en consecuencia, el origen histórico de la figura del Municipio, se encuentra en todo el mundo, sin embargo, algunos autores consideran de importancia señalar que existió este tipo de organización en: Roma, Grecia, Francia, Alemania, España, en Japón, y en el Calpulli Azteca.

Cabe destacar que el proceso de formación de las organizaciones o sociedades que han tenido características similares y por tanto, se pudieran considerar antecedentes formativos de la institución, que conocemos con el nombre de Municipio, al menos el Municipio Mexicano, que es propiamente el que nos interesa, ha sido de la siguiente manera:

En Roma, el proceso sociológico fue: individuo, la familia, la gens, el vicus y la civitas.

En Grecia: individuo, familia, gens, vicus o demos y polis.

En Alemania: individuo, familia, burgos.

En España: individuo, familia, gens, clan, el vicus latino o consejos.

En Francia: el Municipio equivale a la comuna, que era una especie de división territorial, dotada de sus propias autoridades administrativas y ejecutivas, dirigida por un Alcalde y por un órgano deliberativo llamado Consejo Municipal.

⁸ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. p. 576.

*Dice Miguel Acosta Romero que "en el mundo occidental el Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma";⁹ las ciudades conquistadas por ella, las incorporaban a su territorio, los habitantes de esas ciudades carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo, el que recibía el nombre de *muniepsia*, concepto que deriva de la palabra *mama*, que significa carga, lo anterior explica el nombre de Municipio a esas ciudades y *municipes* a sus habitantes; Roma posteriormente les reconoció cierta autonomía por la que tenían facultad de ordenar su administración interior, a condición de que no contrarioran las leyes y decretos del pueblo y del senado romano, en consecuencia, sus habitantes tenían el derecho de ciudadanía y por ello, estaban obligados a contribuir a las cargas del Estado.*

*En España, también dominada por los romanos, adoptó la institución municipal, en términos romanos, es decir, autónomos en la administración local, comprendiendo en ella el gobierno interno de policía y justicia, mediante el otorgamiento de lo que llamaron Fueros Municipales y, a través de la expedición de la *Lex Municipales* que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades con carácter de Municipio, concedido por Roma; organizada España en esos términos, tiempo después también ella otorgó, lo que llamó *Cartas-Pueblo* y que fueron entregadas por los reyes a las ciudades que colaboraban con España en la lucha en contra de las pretendidas dominaciones, como un reconocimiento.*

⁹ *Ob. Cit.*; p. 377.

B.- SINOPSIS HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1. EPOCA PREHISPANICA.

*Los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, antes de la conquista española, tenían una organización social y política que descansaba en el clan, formado por grupos de familias asentadas en un territorio, lo que se conoce con el nombre de *cahuilli*, así la unión o liga de *cahuillis* formaba la tribu, las que a su vez, mediante confederaciones de tribus llegaron a integrar, lo que Moisés Ochoa Campos llama Estados Tribales; como se puede ver, el grado superior de organización social era la tribu.*

*Para explicar mejor, lo anterior, realizo el siguiente esquema representativo: F= familia, C= clan, t= territorio, Cp= *cahuilli*, T= tribu y ET= Estado Tribal; de tal forma que:*

$$F+F+F+xF = \text{Clan}$$

$$\text{Clan asentado en un territorio} = \text{Cahuilli}$$

$$Cp+Cp+Cp+x Cp = \text{Tribu}$$

$$T+T+T+xT = \text{Estado Tribal.}$$

*Así el clan *tefémico* que era la célula social de la organización tribal, constituía al Municipio primitivo, el mismo que por tanto, estaba integrado por grupos organizados de parientes o familias de un mismo linaje, que ocupaban un sitio o territorio denominado por los nahuas *cahuilli*; éstas familias estaban emparentadas por lazos de consanguinidad, tenían un mismo antepasado divino o Dios, un nombre una insignia particular, un mismo lenguaje dialectal, todas*

ellas explotaban una tierra que les pertenecía en común, constituyendo así, una entidad económica de trabajo y producción y lo más importante, contaban con un gobierno particular, denominado concejo, emanado por elección del mismo calpulli; en consecuencia, cada calpulli tenía su propio gobierno, gozaba de autonomía en su vida interna y en su religión, sin dejar los calpullis de formar parte de un todo, que era la tribu, la que a su vez tenía su propia organización política.

El concejo municipal o gobierno del calpulli, estaba integrado por funcionarios que contaban con facultades ejecutivas; coincidiendo algunos autores como Ignacio Burgoa y Moisés Ochoa Campos, que estos personajes eran los siguientes:

*1.- El **teacheauh**, calpullte, chinancallte o pariente mayor.- su elección era de por vida, por considerarlo el más sabio y el más viejo, por ello, su rango era el más significativo, sus funciones participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policial; tenía a su cargo la administración del calpulli y con ello la organización del régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el reparto del producto de sus tierras, el cuidado de la conservación del orden, la impartición de justicia, la observación y práctica del culto a sus dioses y antepasados.*

*2.- El **tecutilli** o el señor.- era jefe militar del calpulli, cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el **tepshecalli**, capitaneaba a sus tropas en las batallas, en las acciones de guerra tenía el honor de llevar consigo la insignia sagrada del linaje.*

*3.- El **calpixques**.- encargado de recaudar el tributo.*

4.- *El toquillala*- personaje que dirigía el trabajo comunal.

5.- *Los sacerdotes y médicos hechiceros*.- a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

6.- *Los tlacuilas*- que fungían como escribanos o pintores de jeroglíficos en los que se llevaba la cuenta de los hechos legendarios e históricos o de la propiedad de la tierra.

7.- *Los tepiciles*- realizaban actividades de gendarmes.

Era común de los cargos antes mencionados, la nominación de ellos de manera vitalicia, existiendo la posibilidad de su destitución por parte del consejo, sólo si daban motivo grave para ello.

En tanto que, el consejo tribal o gobierno del Estado tribal, estaba formado por las personas mayores y los jefes militares de cada *calpulli*; este consejo elegía al *tlatoani*, cuya traducción significa "el que habla", con funciones de gobernador de la tribu y al *tlacatecuhtli* o jefe de los hombres con cargo de jefe militar y en quien históricamente se personificó el poder central, esta designación tenía una peculiaridad, la misma, sólo podía recaer en un *calpulli* o linaje determinado; como mero ejemplo, en la tribu de los mayas saltan únicamente del linaje de los *recomes*.

El Estado tribal o Estado Azteca, estaba integrado por un territorio metropolitano que tenía a Tenochtitlán como su propia ciudad capital y era el asiento de los poderes confederados: México, Tlacopan y Texcoco; lo constituían además, los territorios de los pueblos subyugados que reconocían la autoridad de los aztecas, dichas poblaciones tenían la obligación de pagar tributos

al Estado tribal, resaltando que conservaban cada cual su correspondiente capital, por lo que el mencionado Estado los influenciaba, pero no los privaba de su régimen local; de tal suerte, que en Tenochtitlán se presentó la coexistencia de autoridades locales y centrales, problema que hasta nuestros días subsiste en la ciudad de México.

*Se comenta por algunos tratadistas, que el Municipio indígena; fue de carácter agrario, en virtud de que el vínculo que estrechaba las relaciones sociales de las familias, era principalmente la explotación de la tierra común, sin embargo en un grado mayor de evolución del municipio indígena, se estableció un vínculo que proporcionó la característica propia de un órgano social básico como lo es, el Municipio político, y con ello la característica propia de la autonomía, este vínculo que dio vida a esta institución indígena fue el desarrollo de la vecindad, mediante la figura del clan *telémica*, cuya peculiaridad era la de ser una comunidad fincada en los lazos tribales, es decir, en las relaciones políticas y de gobierno, creando así una serie de interinfluencias jurídico-sociales con el Estado tribal, formando una estructura de Derecho Constitucional Primitivo; conservando así la pertenencia de la parte al todo, sin perder desde luego, su autonomía, luego entonces, aparecía como un poder autónomo pero integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste como asociación de vecindad, expresándose como una localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado y como inmediata institución para regular las funciones y atender las necesidades de la comunidad.*

La institución del cabildo abierto o asamblea pública, en su modalidad, de órgano deliberativo de las cosas del común, fue practicado en forma general en la comunidad indígena y se llevaba a cabo en el seno de sus consejos.

Me atrevo a realizar el siguiente cuadro comparativo, a fin de relacionar los elementos del Municipio indígena con los del Municipio actual, para la mejor comprensión del tema:

Concentración de familias = Clan = Colonias.

Cahpulli = Clan asentado en un territorio = Municipio = base de división política y territorial.

Tenochcauh = Presidente Municipal o Alcalde.

Consejo = Ayuntamiento.

Cabildo = Cabildo.

Tribu = liga de cahpullis = Entidad Federativa.

Consejo Tribal = Gobierno Estatal.

Tlatoani = Gobernador.

Federación de tribus = Unión de entidades federativas = Estado Tribal = República Mexicana.

Tlacateocuhlli, Hueytlatoani = Supremo señor = Presidente de la República.

Asiento de los poderes confederados = Tenochtitlán = Ciudad de México, Distrito Federal.

2. EPOCA COLONIAL.

Es oportuno señalar que para efectos del estudio de este apartado; los estudiosos de la historia marcan como época de la colonia y que comprende según su criterio de división temporal, del año 1521 principios del siglo XVI, hasta aproximadamente el año de 1800 siglo XVIII y siguiendo la mecánica de estudio breve de la institución del Municipio en cuanto a su estructura, procuraré no incurrir en detalles particulares de hechos y circunstancias.

El Municipio indígena en este período, fue un instrumento de explotación por parte de los Municipios españoles, los indios se retraían en sus comunidades sufriendo la tiranía de sus caciques blancos; por lo que, en los dos primeros siglos de la conquista y colonización española, coexistió el Municipio indígena en una situación inferior respecto de los Municipios españoles establecidos en América, quienes preponderaron en el control de los Ayuntamientos, debido particularmente a la venta de los cargos concejiles y al nombramiento de regidurías perpetuas.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal, y los caciques empleaban rigor para recaudar de ellos contribuciones a su favor, lo que con el tiempo provocó frecuentes sublevaciones de indios y con ello el surgimiento del Municipio mestizo.

Los primeros Ayuntamientos constituidos, sólo tuvieron lugar entre la población española y criolla radicada en la Nueva España, razón por la que en este apartado se explicará la estructura del Municipio implantado por los españoles, en virtud de que sólo en apariencia de lo "dictado por Carlos V de España, el régimen indígena sería respetado, mediante la cédula de seis de agosto de 1555, en la que previno que las costumbres y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles".¹⁰

La utilización de la institución del Municipio en la conquista, obedecía y llenaba necesidades militares y políticas, a la que se ajustaban los vínculos de vecindad, es decir, contrariando las leyes naturales de como normalmente se conforma la vida local, que requiere primero de un

¹⁰ *Burgos Orihuela, Ignacio, Ob. Cit.; p. 887.*

vínculo de vecindad espontáneo y no una asociación preconcebida. como parte de un plan al cual obedecía; por lo que realmente funcionó el trasplante del Municipio español a las tierras conquistadas, primero como institución y después como forma de organización; en México, la figura del Municipio constituyó la base de la conquista, la cual fue producto de la fundación de un Municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, toda vez, que el Ayuntamiento figura básica del municipio, era precisamente de lo que se servían los exploradores sin título a fin de convertirse en legítimos conquistadores, obteniendo de él, los poderes de los que carecían para llevar adelante su empresa; es oportuno aclarar que los conquistadores actuaban por cuenta propia, pero siempre en representación del rey de España, que por una disposición de 1493 llamada bula intercaetera, emitida por un papa de nombre Alejandro VI, le otorgaba al rey, derechos de señorío sobre las islas y tierra firme de las indias occidentales que fueran descubiertas; así Hernán Cortés, quien a cargo de una de las expedición destinada a explorar las tierras occidentales, cuyas naves entraron a la bahía de Veracruz el 22 de abril de 1519, en viernes santo de la cruz, en donde hizo se levantaran algunas enramadas simulando casas y enmarcaran una plaza pública, lugar en el que formalmente, más no materialmente, creó una población a la que puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, misma en la que instaló el primer Ayuntamiento en la tierra descubierta, nombrando a dos alcaldes ordinarios, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alférez del real y a un escribano; una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y en representación del rey le otorgó la designación de capitán del ejército y justicia mayor; con este nombramiento recayó en él la carga como defensor de la autonomía del Municipio en contra de cualquier intromisión, formándose

así la primera colonia española en nuestro país, conforme al régimen municipal de Castilla.

Seguida la invasión por nuestras tierras mexicanas, después del 13 de agosto de 1521, fecha en que se dio la derrota y destrucción de la Gran Tenochtitlán por Hernán Cortés, mismo que ordenó instalar en Coyoacán otro Ayuntamiento, el primero en el área metropolitana y que en marzo de 1524 trasladó al sitio que ocupara la antigua Tenochtitlán, cuando esta ya estaba en condiciones de ser poblada, dándole el nombre de Temixtitlán o México Temixtitlán, desde luego, repitiendo su asaña anterior, designando primero a las autoridades y después la ciudad. La conformación estructural de este Ayuntamiento fue: un alcalde mayor, un alcalde ordinario y cinco regidores, estos últimos variaron en número en el transcurso del tiempo hasta llegar a doce en el año de 1527.

También tuvo vigencia y actividad, en este tipo de Ayuntamientos, la figura del Cabildo o Concejo Municipal, órgano que se constituía mediante la reunión o sesión del cuerpo colegiado del Ayuntamiento, con la finalidad de deliberar y discutir sobre asuntos de interés municipal; en conjunto su función principal era de carácter legislativa, sin embargo se designaba a sus integrantes las funciones por separado ejecutivas y judiciales y ya en grupo eran asumidas, por lo que en consecuencia, no existía propiamente una división de poderes.

La tarea propia de los Ayuntamientos en la Nueva España, primero era el establecimiento del Municipio en el orden político, después su existencia sociológica-real como una auténtica comunidad social organizada y circunscrita a una localidad determinada y en donde los individuos que la conformaran estuvieran ligados por lazos de vecindad, por lo que otra misión de estos Ayuntamientos era la planificación que en consecuencia genera una comunidad.

La planificación del asentamiento de las localidades se realizó a través de lo que llamaron traza o plano de la ciudad, ésta consistía en señalar calles y manzanas, generalmente de forma rectangular, dividido en solares, los que repartían a los que se registraban como vecinos, previniendo con ello que se diese un mismo solar a diversas personas y en consecuencia la fijación de límites mediante zanjas que corrían de norte a sur y de occidente a oriente. La traza sirvió también para separar a las ciudades españolas del resto de los pobladores indígenas, los que se acomodaron al exterior de los límites fijados por la traza y que recibieron el nombre de suburbios o arrabales.

En cuanto a los vínculos de vecindad, éstos los lograron a través de algunas disposiciones contenidas en las ordenanzas, las que en esencia ordenaban a los vecinos de la ciudad constituida, la obligación de residir en ella, por el tiempo de seis u ocho años a efecto de conservar para sí las cosas, derechos y beneficios que de ella obtuvieran; en tanto a los cabildos ordenaban tomar declaración ante el escribano del mismo, a las personas que pretendieran avecindarse y mediante la cual se obligaran a residir en el tiempo preestablecido, sólo de la anterior manera se podía hacer la recepción de vecinos de la ciudad, al tiempo proveerle de solares o de tierras, previniéndolos que si dejaban de residir en ella, perderían los derechos de vecindad.

En los Municipios de esta época de colonización las relaciones socio-jurídicas, económicas y religiosas, estaban reguladas por unos documentos expedidos por los propios Ayuntamientos, llamados ordenanzas, los que eran sometidos a examen por las Audiencias y el Real Concejo de Indias; algunas contenían disposiciones relativas a las obligaciones de los vecinos españoles,

como el servicio militar, la de difundir entre los indios la religión católica, la obligación de residencia o vecindad, el derecho de compensación por servicios a los conquistadores; la forma de integrar las villas, las fechas de elección, etc.; uno de los documentos de esta naturaleza de bastante importancia, fueron las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias, expedidas por Felipe II en el año de 1573, en las que se reglamentó, aunque tardíamente, la forma en que debería de realizarse las colonizaciones de tierras descubiertas, así como las relaciones de los descubridores con los naturales, particularmente las de propiedad, que declaraba entre otras cosas: que la corona española reconocía y protegía mediante las ordenanzas, el derecho de propiedad y dominio directo de los indios sobre sus tierras ocupadas, en virtud de ello prohibía se les privara de ellas o de cosa alguna que les perteneciera; toda vez, que los descubrimientos no tenían como finalidad la conquista, sino más bien, la fundación de colonias españolas en las tierras descubiertas, de tal manera que en uno de sus capítulos establecía "que los sitios para fundar pueblos o cabeceras españolas deberían de ser tierras vacantes, es decir, que no fueran de indios, sin embargo, preveta que si aún así los indios se oponían al establecimiento de la colonia, los descubridores deberían de convencerlos pacíficamente y hacerles entender que su presencia no era con la finalidad de hacerles daño, ni de despojarlos de sus propiedades sino más bien de enseñarlos a vivir políticamente y mostrarles a conocer a Dios y enseñarles su ley",¹¹ tarea que fue asignada a los religiosos y clérigos; una vez sujetos los indios a la obediencia española, les solicitaban tributos, mismos que ya implantados constituían el reflejo de la aplicación del señorío del rey español en tierras descubiertas; lo

¹¹ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit.; p. 172.

anterior explica la subsistencia del Municipio indígena al margen del Municipio español trasplantado a nuestras tierras mexicanas y su preponderancia en la época de análisis que nos ocupa; porque el Municipio de tipo occidental, sólo tuvo desarrollo entre la población de origen europeo.

Las ordenanzas particularmente reglamentaban cuestiones de policía, de sanidad, seguridad y buen gobierno; la forma en que debían prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que habían de venderse éstos; los requisitos que debían cubrirse para poder ejercitar ciertas actividades a efecto de garantizar los intereses del público para poder otorgarle la licencia correspondiente; la prohibición de ejercer más de dos oficios al mismo tiempo y "como medida de protección a los intereses del público y para evitar competencias desleales y ruinosas entre los industriales y comerciantes, las ordenanzas señalaban muchas veces los precios a que debían venderse los artículos y las distancias que como mínimo, debía de guardar un establecimiento con respecto de otro semejante, así como la limitación del número de establecimientos; las principales actividades reglamentadas por las ordenanzas, eran: de albañiles, acetieros, algodoneros, aprensadores, areneros, boneteros, abridores de cuellos, agujeteros, bordadores, calceteros, sastres, caldereros, cereros, carderos, carniceros, carpinteros, cerrajeros, confiteros, cordoneros, corredores, chapineros, doradores, escultores, guarnicioneros, maestros de escuela, espaderos, guanteros, harineros, herreros, hiladores, jaboneros, loceros, madereros, maniceros, panaderos, pañeros, piedreros, pintores, silleros, sombrereros, vinateros, tenderos, tintoreros, toneleros, torneros, plateros, fundidores, veleros, yerberos, zapateros y otra varias."¹²

¹² Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit.; p. 170.

Mediante las ordenanzas se preveía también las categorías que ostentarían las sitios ocupados por las colonias españolas, así como los requisitos exigidos para su reconocimiento; las que podían ser:

A) Ciudad Metropolitana.- requería de cien vecinos que se comprometieran a residir diez años en la población; su gobierno lo constituían: un juez con grado de adelantado, un gobernador o alcalde mayor, un corregidor o alcalde ordinario, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos ejecutores, dos jurados por parroquia, un procurador general, un escribano de Consejo, dos escribanos públicos, un escribano de minas y registro, un pregonero mayor, un corredor de lonja, y dos porteros.

B) Provincia diócesana o sufragánea.- requería de más de cincuenta, aunque podían ser menos de cien vecinos; la única diferencia con la anterior, era el número de regidores, que eran ocho.

C) Villas.- requería de cien vecinos; su gobierno lo constituían: un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo, un escribano público y un mayordomo.

D) Misiones con cuarteles o presidios para la congrega de indios.

E) Pueblos de indios, a los que llamaban reducciones.

Es oportuno aclarar que la gente que constituía estos sitios era puramente española y criolla, por lo que para fundarlos se mandaba traer gente europea mediante un contrato de fundación celebrado con el rey y al responsable de la misma, se le otorgaba de acuerdo a lo que se obligaran, la calidad de adelantado o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario; en el caso del adelantado, con jurisdicción civil y criminal, le otorgaba su título de por vida con facultad

de heredarlo y de organizar el nombramiento de alcaldes ordinarios y corregidores, mediante una elección democrática, reuniendo a los vecinos de la población para elegirlos, mediante sesiones de cabildo, las que constituyeron una de las primeras expresiones del sistema representativo popular, aunque es de resaltar que los cabildos eran de modalidad cerrada, pues los abiertos con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, eran frecuentes en las poblaciones rurales, no así en las poblaciones españolas. Algunas de las funciones del cabildo eran: el cuidado de las obras públicas; la vigilancia de los mercados, ventas y mesones; el corte y plantación de árboles, la expedición de ordenanzas, las que habían de ser enviadas al rey para su aprobación; repartir tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo a lo establecido en otras normas llamadas cédulas; el adorno de la ciudad; la reglamentación de asuntos económicos, como fijar precios de los salarios y productos; recaudar tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales; la vigilancia de la moral pública, la administración de los terrenos públicos, el nombramiento de los titulares de los cargos dependientes del Ayuntamiento, a quienes delegaban en específico alguna tarea relativa a sus atribuciones genéricas ya mencionadas.

Los bienes a disposición de los cabildos, necesarios para llevar a cabo la realización de sus funciones y que integraban la hacienda municipal, eran de dos tipos: los bienes comunes y los bienes propios; la fuente de ingresos la constituían los arbitrios. Los bienes comunes, eran aquellos que eran de disfrute común de los vecinos, como las fuentes y plazas donde se hacían las ferias y los mercados, las riberas de los ríos, las praderas donde corrían los caballos, etc., todos a excepción de las casas de cabildo, escuelas y hospitales; la obligación del Ayuntamiento en este rubro, se encaminaba a cuidar de su equitativo disfrute comunal y a proveer lo necesario

para su conservación; los bienes propios estaban los constituían aquéllos que eran arrendados y administrados directamente por el Ayuntamiento, con la característica de ser inalienables y cuyo producto absorbía el gasto público, ejemplo de ellos eran los bienes rústicos o urbanos que se construían en las plazas al trazar la población; los arbitrios por su parte, eran impuestos percibidos por los Ayuntamientos, implantados en un principio por los adelantados, después por el rey o por el virrey; a su vez los arbitrios estaban integrados por:

1.- Las Sisas: impuesto que se destinaba a una obra o servicio determinado; por ejemplo el Ayuntamiento de la Ciudad de México, disfrutaba del derecho de cobrar una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera en el mismo lugar; para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando ella quedara concluida.

2.- Las Derramas también llamados repartimientos: este impuesto no estaba permitido imponérsele a los indios, en virtud, de que a ellos sólo los podía sujetar tributariamente los cabildos; las derramas eran decretadas por el rey, se le daba esta categoría al pago o tributo que hacían los sujetos de una población mediante la regla de distribución del costo y en contraprestación al gasto que originaba la prestación de un servicio para ellos; por ejemplo el costo de envío sostenimiento de un procurador en la corte que representara los intereses comunes de esa población; el costo de sostenimiento de la justicia ordinaria local; el costo que originaba la persecución y exterminio de una plaga.

3.- Las Concesiones: las constituían las rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser de lo que a él le tocaba en tributos.

Otra forma de ingreso para el Municipio era la cooperación vecinal voluntaria para obras de beneficio colectivo y las aportaciones que también eran cooperaciones, pero hechas por algún vecino prominente, destinadas a resolver un problema local.

La Real Hacienda acaparaba todos los ingresos de mayor cuantía, restando a los Ayuntamientos importantes fuentes de ingresos para su economía; le correspondían a ella, los ingresos obtenidos por: decomisos, juegos de gallos, de pólvora, de lotería, de alcalabas, de pulques, de anclaje, de expedición de licencias, de los oficios vendibles, de amonedación, del oro, de la plata, de vajilla, de cobre, estaño y plomo, entre otros.

Por su parte, las Leyes de Indias disponían que en los pueblos reducidos, se nombraran alcaldes y regidores indios, en virtud de que eran exclusivamente para indios; prohibiéndose a los españoles, negros y mestizos vivir en ellas; a estas localidades les llamaron reducciones. Los alcaldes indios sólo tenían funciones de policía, teniendo la obligación de remitir a los delincuentes a las cárceles españolas; tenían intérpretes en los juzgados de ciudades y villas para los asuntos de los indios.

Es importante señalar que el Ayuntamiento de México, denominado Cabildo Metropolitano, tuvo especial importancia, toda vez que ejerció gran influencia sobre el resto de la colonia; con atribuciones ordinarias y extraordinarias; las ordinarias, fueron las mismas que se otorgaron a la mayoría de los Municipios españoles en la Nueva España, desde luego con excepción de los Municipios indígenas que tuvieron reglamentación especial. En su calidad de metrópoli tenía atribuciones extraordinarias muy amplias, en los primeros tiempos de la colonia fueron extensas, de carácter legislativas y de gobierno sobre todo el país; aunque con el tiempo perdió influencia.

Con lo anterior se trata de explicar, que en la ciudad de México paralelamente al poder municipal, funcionó un complejo mecanismo representado por el Virrey, la Real Audiencia, el Tribunal del Consulado de México, el Protomedicato, el Juzgado de Bienes de difuntos, los juzgados para los asuntos de indios, la Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada y en los últimos años de la colonia el Intendente Corregidor de la Intendencia de México. La autoridad virreinal, a su vez comprendía atribuciones tales como: representante inmediato de la autoridad Real, el doble carácter de gobernador y capitán general de la colonia, jefe de las oficinas públicas; vigilaba la recaudación de rentas y tenía el encargo de velar por los indios como su protector; nombraba los gobernadores de las provincias, los capitanes generales, los alcaldes mayores y los corregidores.

Es el caso, que a fines de la etapa de la colonia, los Municipios indígenas asimilaban con el tiempo la estructura y organización de los Municipios españoles, pero estos también adoptaban en parte las prácticas y costumbres aquí nacidas, ya que se dio la intervención de gente criolla en la estructura pública municipal, lo que aunado al sentimiento de arraigo, motivó el nacimiento del Municipio castizo.

3. EPOCA INDEPENDIENTE.

En este apartado, temporalmente nos ubicaremos, a fines del siglo XVIII y curso de los siglos XIX y XX; como antecedente referiré que a fines del siglo XVIII, Francia inició su invasión cultural y política sobre España, en la que implantó el sistema imperialista en el año de 1808, aboliendo con ello, los fueros municipales en algunas de sus ciudades, convirtiendo su sistema

edilicio en centralista; situación que de alguna manera repercutió en la Nueva España, en donde llegadas las noticias de lo sucedido en España; el Ayuntamiento de la ciudad de México, precisamente en julio de 1808, siendo regidor Juan Francisco de Azcárate y síndico Francisco Primo de Verdad, dirigieron un documento al virrey Iturrigaray, en el que declaraban que "en el pueblo de la Nueva España había recalcó la soberanía como capacidad de autogobierno, como consecuencia de haber abdicado el monarca español en favor de José Bonaparte."¹³

El 18 de marzo de 1812 se expidió una Constitución de España, conocida como la Constitución de Cádiz de 1812 o también conocida como, Constitución Gaditana; la cual tuvo aplicación y vigencia en México hasta la consumación de la independencia en 1821; esta Constitución invocó la nulidad de las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos e indios al reputar como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de los territorios sujetos al imperio de España, a su vez, pretendió reestructurar el régimen municipal propugnando por el reconocimiento de la autonomía de los Municipios, estableciendo que en cada pueblo debía haber un Ayuntamiento compuesto de Alcaldes, regidores y síndico procurador, elegidos en forma indirecta, aboliendo el carácter vendible y vitalicio que tenían anteriormente estos cargos y presididos por un jefe político o por un alcalde.

Las facultades de los Ayuntamientos se reducían, por tanto, a la administración interior de sus pueblos, sujetándolos a la vigilancia de las diputaciones provinciales y del jefe político, el que representaba una autoridad intermediaria entre las diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, ante estas circunstancias, la institución del Municipio autónomo casi desapareció.

¹³ Burgos Orihuela, Ignacio. Ob. Cit.: p. 891.

En septiembre de 1810, se inició en la Nueva España un movimiento insurgente, encabezado por el criollo Miguel Hidalgo y Costilla, con motivo de dicho movimiento se logró en 1813 la celebración de una Asamblea Constituyente, a la que se dio el nombre de Congreso de Anahuac, en el que se realizó una Acta declaratoria de la independencia de América septentrional, con lo que se daba formalmente la disolución definitiva del vínculo dependiente con la corona española; luego el 22 de octubre de 1814, este mismo Congreso expide otro decreto de carácter jurídico-político, al que llamaron Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mismo al que conocemos con el nombre de Constitución de Apatzingán de 1814, recibiendo el nombre del lugar donde se aprobó; este documento no refiere ni modifica la situación que hasta entonces prevalecía en cuanto al régimen municipal, subordinado a las jefaturas políticas.

El Plan de Igualda proclamado por Iturbide, cuya esencia era crear la unión entre mexicanos y europeos, así como la conservación de la religión católica como única, dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos.

Un nuevo Congreso Constituyente integrado en el año de 1823, ambicioso en sus anhelos de libertad, de autonomía, tuvo el acortamiento de organizar a México como una República Federal, levantando Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y creando así la Constitución de 1824, denominada Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y aunque algunos estudiosos de la materia constitucional le otorgan el crédito de creadora del Estado Mexicano, en ella no se contemplo ninguna modificación ni desarrollo en la estructura municipal, sólo hizo referencia a la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior; "en consecuencia no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las entida-

des que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de régimen interior de los pueblos."¹⁴

Ignacio Burgoa refiere que en el año de 1835 en México se instauró un régimen centralista como consecuencia de un golpe de Estado, menciona que existió, por tanto, en 1836 una Constitución Centralista, en la que se instituyó una especie de municipalidad, ya que estableció que el territorio de la República se dividiera en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades.¹⁵ A la cabeza de un Distrito había un prefecto por cuatro años, nombrado por el Gobernador Departamental; al frente de un Partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un subprefecto que designaba el prefecto del Distrito correspondiente, con aprobación del Departamento respectivo. Las funciones del prefecto y subprefecto consistían sólo en cuidar el orden y tranquilidad públicos con entera sujeción al gobernador; se regían por tanto, por las normas del gobierno particular del Departamento.

Los Ayuntamientos existían, pero sólo estaban reconocidos en las capitales de los Departamentos y en los lugares en donde ya existían hasta 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil: estos Ayuntamientos así reconocidos, se integraban con el número de regidores, alcaldes y síndicos que fijaran las Juntas Departamentales y la elección de ellos era facultad del pueblo en términos del ordenamiento Departamental; la función propia de los Ayuntamientos, consistía en la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, es decir, sólo facultades administrativas.

¹⁴ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit.; p. 229.

¹⁵ Cfr.; Ob. Cit.; p. 892.

"La Constitución de 5 de febrero de 1857, en sus artículos 31, 36 y 72, reconoce la existencia del Municipio; sin embargo, no lo reguló quedando sujeta la regulación de su vida a las legislaturas locales y sólo en el caso del Distrito Federal y Territorios, determinaba la facultad de los ciudadanos para elegir popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales así como la fijación de tributos."¹⁶ De tal circunstancia, que las poblaciones de los distintos Estados de la República seguían siendo gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos, designados por sus respectivos gobernadores, sin intervención popular alguna y con ello se dio, según afirma Ignacio Burgoa "la desaparición del Municipio, como consecuencia de que los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal."¹⁷

La situación imperante antes descrita, su abolición y en consecuencia la restauración del régimen municipal, fueron algunos de los motivos que dieron causa a la Revolución Mexicana de 1910. Venustiano Carranza, denominado por algunos autores como Primer Jefe de la revolución, dio inicio a este movimiento con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, documento en el que desconocía el gobierno de Victoriano Huerta y propugnaba por una reforma social y política que satisficiera las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, que según él se alcanzarían mediante el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas; así, por decreto del 12 de

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. *Ob. Cit.*; p. 581.

¹⁷ *Ob. Cit.*; p. 891.

diciembre de 1914, llamado *Adiciones al Plan de Guadalupe*, ordenó a la sección de legislación social, preparar los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe; el citado órgano presentó diecinueve proyectos, de los cuales cinco fueron relativos a la problemática municipal, con los títulos que a continuación se refieren:

1. *Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.*

2. *Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer escuelas, mercados y cementerios.*

3. *Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.*

4. *Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.*

5. *Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.*

El proyecto enunciado con el numeral uno, fue de gran trascendencia para la vida de la institución municipal, toda vez que a través de él se reconoce al Municipio como la base de nuestra organización política con entera autonomía, destigándolo de las figuras de los prefectos y jefes políticos, lo que se hizo formalmente realidad mediante decreto dictado en Veracruz el 26 de diciembre de 1914, que cita Ignacio Burgoa Orihuela y que dice: "Artículo único.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios, donde residen habitual o transitoriamente."¹⁸

Este decreto constituyó un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional, tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos.

En 1916 tuvo lugar en Querétaro, la reunión del Congreso Constituyente, en donde designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio lectura al proyecto Constitucional, presentado por don Venustiano Carranza y que en materia de nuestro estudio, decía: Art. 115 "los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado"¹⁹. En general, en el proyecto constitucional se contemplaba que de los 128 artículos que formaban la Constitución de 1857, habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal y que en

¹⁸ Burgos Orihuela, Ignacio. Ob. Cit.: p. 895.

¹⁹ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit.: p. 320.

síntesis refería que los Estados deberían adoptar el régimen republicano, representativo y popular, así mismo establecía al Municipio como base de la división territorial y de la organización política de los Estados. Este artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a ser el 115 de la Constitución de 1917, integrado en su título quinto, de los Estados de la Federación y constituido por cinco fracciones; en su proemio decía: Art. 115. "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado."²⁰

Como se puede apreciar de lo anterior, la pretensión era fortalecer y establecer al Municipio independiente y libre, a través del aseguramiento de sus ingresos propios, lo que no se logró plasmar con exactitud en el resto del texto material de la ley; provocando en consecuencia reformas y adiciones continuas, como por ejemplo, en 1928 se realizó la primera reforma al artículo 115, en ella se modificó la forma de integración de las Legislaturas de los Estados y en el año de 1933 se adicionó el párrafo segundo de la fracción I, del artículo en cita, en el que se incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal.

Según refiere Miguel Acosta Romero, en fecha 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma integral al multicitado artículo 115 Constitucional y que entró en vigor el 4 de febrero de 1983, mismo que a la fecha se encuentra

²⁰ Ochoa Campos Moisés. *Ibidem.*; p. 340.

vigente; contiene normas que tienen que ver con la entidad municipal como con el Estado miembro de la Federación; consta de diez fracciones, de las cuales, siete regulan la materia estrictamente municipal; dos fracciones regulan materias comunes a Estados y Municipios y la fracción restante se refiere nada más a materia estatal.

No obstante los constantes intentos por la verdadera implantación del régimen municipal libre, finalmente el Municipio quedó sujeto a lo que determinen las Legislaturas Locales; dejando al Municipio una libertad muy reducida, casi insignificante; porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, pero sin gran amplitud y con limitaciones que se derivan del hecho de que los Municipios no están constituidos de sus tres poderes, que le otorguen la anhelada libertad.

Como no es particularmente motivo de análisis en este estudio el artículo 115 Constitucional, sino más bien a manera de referencia, se señalaran únicamente las características de la figura del Municipio que se desprenden del mismo artículo Constitucional vigente.

C.- CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO CONTENIDO EN EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 115 de la Constitución Mexicana no define formalmente al Municipio; sin embargo en todo su cuerpo estructural marca sus características propias, que son las siguientes:

1.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política

y administrativa el Municipio Libre. Luego entonces, de acuerdo a lo establecido en el proemio de este artículo, el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

2.- El Municipio tiene personalidad jurídica, por lo que puede adquirir y poseer bienes, así como contratar, es sujeto de derechos y obligaciones, establecidos en la Constitución, en las leyes locales y en los ordenamientos que él mismo expida, en consecuencia tiene facultades legislativas de carácter reglamentario.

3.- El Municipio tiene patrimonio y tiene capacidad plena de administrar o manejar en forma libre su hacienda, lo que también genera el poder autónomo de los Municipios, porque no admiten ninguna fiscalización en sus cuentas de egresos, tratése de inspectores o visitantes de cualquier género.

4.- El Municipio es administrado por un Ayuntamiento, órgano de gobierno que se obtiene mediante la elección popular y directa, tiene por tanto poder originario y en razón de ello se le atribuye teóricamente libertad y autonomía política y administrativa, sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; en la vida práctica de los Municipios, estos se encuentran sujetos a lo que determinen las Legislaturas Locales.

La libertad municipal, descansa en la elección directa de los Ayuntamientos; en que no puede haber ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado; en que los Municipios administrarán libremente su hacienda y en que están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

5.- El régimen democrático municipal adopta el principio de la no reelección en los cargos edilicios.

6.- El Municipio constituye un nivel de gobierno dentro de la Federación Mexicana, con ejercicio de poder público dentro de su competencia y se interrelaciona con otros Municipios, con los Estados y con el propio Gobierno Federal, mediante los convenios de colaboración. Al respecto, algunos autores le otorgan la calidad de primer nivel de gobierno, otros la de tercer nivel de gobierno, en virtud de las relaciones de coordinación con el nivel Estatal y el Federal.

7.- El Municipio tiene a su cargo la generación, prestación y satisfacción de algunos servicios públicos, que se consideran como mínimos, lo anterior de acuerdo con sus respectivas condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera; los que tal y como marca la Constitución son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

8.- El Municipio tiene facultades en materia urbana, tal y como señala la fracción V del artículo en mención: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

***D.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.
ESPECIFICAMENTE EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.***

La organización del Municipio en el Estado libre y soberano de México, se caracteriza por estar estructurado mediante la forma de gobierno conocida como: Ayuntamiento. Establece el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que: "La administración pública de los Municipios será ejercida por los Ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan".

1. EL AYUNTAMIENTO.

*"La palabra Ayuntamiento viene de *jungere, junctura*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo."²¹*

Es el órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad municipal, mediante el ejercicio de las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución Federal y local, así

²¹ *Acosta Romero Miguel. Ob. Cit.; p. 391.*

como el Bando de Policía y Buen Gobierno a fin de cumplir con los cometidos y obligaciones propias de su autonomía. El Ayuntamiento se puede explicar también como un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que establece la fracción I del artículo 115 Constitucional; el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece que: "Los Ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de Ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubiesen obtenido en términos de la ley de la materia.

"El cargo de miembro del Ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el Ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros".

El artículo 116 del citado ordenamiento señala que: "Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente"; por lo que en consecuencia los Ayuntamientos como cuerpos colegiados, en ningún caso, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el Ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales. Los Ayuntamientos se integran con un jefe de asamblea, que se denomina presidente municipal, y con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número se determina por disposición de la Ley Orgánica

respectiva y en razón directa de la población del Municipio que representen; en el caso particular del Municipio de Nezahualcóyotl, como órgano de gobierno colegiado, se integra por un presidente municipal, dos síndicos y dieciséis regidores, once de mayoría relativa y cinco de representación proporcional, que individualmente tienen las funciones de Ley y las que el propio Ayuntamiento les asigna; estos miembros del Ayuntamiento deben cumplir con los requisitos previstos por la ley; específicamente en el Municipio que nos ocupa, se eligen conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario. El Ayuntamiento inicia su período el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluye el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

En el Municipio de Nezahualcóyotl, el Ayuntamiento como órgano colegiado, constituido y en funciones de asamblea deliberante se integra en Cabildo, representa la máxima autoridad del Municipio, para lo que celebra sesiones de Cabildo precisamente en un recinto denominado Sala de Cabildos o en el que se declare como recinto oficial; las sesiones que celebra son privadas generalmente, salvo que exista motivo que justifique el Ayuntamiento, que estas sean públicas.

Ordena el artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que: "El Ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales de su Municipio".

En el caso del Municipio de Nezahualcóyotl, el Ayuntamiento, tiene por sede la Ciudad de Nezahualcóyotl.

2. MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.

En el Municipio de Nezahualcóyotl, los miembros del Ayuntamiento son designados en una sola elección; tanto los regidores como los síndicos se distinguen mediante una denominación numérica. Por cada miembro del Ayuntamiento con el carácter de propietario se elige un suplente.

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, los requisitos para ser miembro propietario o suplente de un Ayuntamiento en el Estado de México, son:

"I.- Ser Mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;

"II.- Ser mexiquense con residencia efectiva en el Municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

"III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública".

Como ya se hizo mención, el Ayuntamiento del Municipio de Nezahualcóyotl, se integra por un Presidente, dos síndicos y dieciséis regidores. En este apartado se hará breve referencia de las funciones, atribuciones y obligaciones de cada uno de los miembros en forma individual y con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y del Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

a. PRESIDENTE MUNICIPAL.

Es la persona física, miembro del Ayuntamiento; teóricamente el servidor público municipal encargado de cumplir, hacer cumplir ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar la administración del Municipio. De la fracción II del artículo 24 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, se puede desprender, que: el Presidente Municipal, es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y, además, es el máximo responsable del gobierno, de la administración y de la seguridad pública en el Municipio.

Las atribuciones, facultades y obligaciones que recaen en este cargo por disposición del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son las siguientes: "I. Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento; II. Ejecutar los acuerdos y decisiones del Ayuntamiento e informar de su cumplimiento; III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; IV. Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos previstos por la ley: cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello; V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; VI. proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; VI Bis. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos; VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el Ayuntamiento; VIII. Contratar y concertar en representación del Ayuntamiento y previo acuerdo de este, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos; IX. Verificar que

la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos; XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio; XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales; XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa; XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos; XV. Informar por escrito al Ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio; XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y, municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; y XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial.

El presidente municipal para el ejercicio de sus funciones tiene la facultad de auxiliarse de los demás miembros del Ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones establecidas por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México; también señala en forma clara las limitaciones a que se debe sujetar el presidente municipal, las que son: no debe distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que están designados; no debe imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales; no debe juzgar asuntos relativos a propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter penal; no debe ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento; no debe cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal conserve o tenga fondos municipales; no debe utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; no pueden residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

b. SINDICOS.

Estos personajes de la vida pública municipal, tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos. En el caso particular del Municipio de Nezahualcóyotl en el período 1994-1996, se cuenta con dos síndicos; el Ayuntamiento, mediante disposición en el Bando Municipal realiza la distribución de las funciones que les competen y que en forma genérica se encuentran enunciadas en el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; mismas que a efecto de particularizar nos remitiremos a lo ordenado en el artículo 24 incisos A) y B) del Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

"A) El primer síndico tiene a su cargo: 1.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; 2.- Vigilar que las multas que imponga la autoridad municipal ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo; 3.- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento.

"B) Al segundo síndico corresponde: 1.- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería municipal; 2.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; 3.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento; 4.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos; 5.- regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales; 6.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el registro público de la propiedad; 7.- Vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos; y 8.- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas.

Independientemente a lo anterior, los síndicos en forma indistinta tienen bajo su responsabilidad: 1.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia; al respecto el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, sólo señala el de revisión en

contra de resoluciones dictadas por autoridades municipales; 2.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados; 3.- Participar en los remates en que tenga interés el Municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas; 4.- Verificar que los servidores públicos del Municipio cumplan con hacer su manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos del Estado y Municipios y 5.- Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas. Los síndicos tienen como prohibición principal en sus funciones; desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, y hacer sesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

c. REGIDORES.

Su cargo, dice Bayle, "lo indica el nombre: regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes u oficiales; reconocimiento de cargos; salud pública; defensa de las prerrogativas comunales. El oficio de regidor reúne la más alta investidura. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieron junto a las de carácter judicial."²²

El Bando Municipal de Nezahualcóyotl para el período 1994-1996, en su artículo 24 fracción IV, reconoce en el Municipio de Nezahualcóyotl, la existencia y ejercicio de dieciséis Regidores,

²² Bayle, citado por Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit.; pp. 151 y 152.

así mismo señala que los mismos, tienen a su cargo las comisiones de ley y las que el propio Ayuntamiento les conceda, al tiempo remite a las que señale la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, ordenamiento que en Nezahualcóyotl, no existe; sin embargo, referiremos las atribuciones que en forma general se establecen en el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México: "I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento; II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley; III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento; IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal; V. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento."

Los regidores reciben su denominación por número progresivo, comenzando desde luego, por el primero hasta el décimo sexto; los cuales respectivamente tienen las siguientes comisiones:

- 1.- Mercados y licencias.*
- 2.- Alumbrado público; revisión y actualización de la reglamentación municipal; limpia y transporte.*
- 3.- Vialidad y transporte.*
- 4.- Desarrollo urbano y obras públicas.*
- 5.- Consulta popular y empleo.*

6.- *Preservación y restauración del medio ambiente; revisión y actualización de la reglamentación municipal.*

7.- *Promoción ciudadana y turismo.*

8.- *Tiangüis.*

9.- *Vía pública.*

10.- *Cultura, deporte y recreación.*

11.- *Agua potable y alcantarillado.*

12.- *Salud pública.*

13.- *Población.*

14.- *Control de zoonosis y fauna nociva.*

15.- *Parques, jardines, panteones y educación.*

16.- *Limpia y transporte.*

3. LA FUNCION DEL OFICIAL CONCILIADOR Y CALIFICADOR.

Primero he de decir que, corresponde al presidente municipal la facultad de aplicar las sanciones de naturaleza administrativa a los infractores de los ordenamientos municipales; sin embargo, este personaje puede delegar dicha función en las autoridades administrativas que designe así como en los oficiales conciliadores y calificadores; estos últimos son designados por el Ayuntamiento a propuesta del mismo presidente municipal, los que deben ejercer la justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno, contenidas generalmente en el correspondiente Bando Municipal. En cada Municipio se crean y reconocen las Oficinas Conciliadoras y

Calificadoras que de acuerdo al número de población y territorio son necesarias; por lo que tienen la obligación de prestar servicio al público las veinticuatro horas del día, razón por la que cada oficialia es atendida por diversos oficiales a los que se denomina en turno, así como por un secretario de oficialía por cada uno.

Son cuatro los requisitos que exige tanto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México como el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, para poder ser oficial conciliador calificador; los cuales son: ser mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con residencia efectiva en calidad de vecino del municipio de que se trate, de por lo menos tres años anteriores al día de su designación; tener veintiún años cumplidos; tener escolaridad mínima de nivel primaria; gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendiente entre sus vecinos, con todo ello y en consecuencia tener probable capacidad para desempeñar el cargo.

Propiamente son atribuciones y obligaciones de los oficiales conciliadores y calificadores, las siguientes:

A).- Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito alguno, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;

B).- Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los Ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal.

Específicamente el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, determina las sanciones administrativas, que podrán aplicarse a los particulares se encuentran señaladas en su artículo 197.- "Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

"I.- Amonestación;

"II.- Multa hasta de cincuenta días salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero la multa no excederá del salario de un día;

"III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

"IV.- Clausura temporal o definitiva; y

"V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas."

En lo particular de las sanciones administrativas, en el artículo 199 del mismo ordenamiento en cita, señala que: "Los montos de las sanciones y su procedencia, se determinan en el presente Bando o, en su caso, en los reglamentos respectivos".

C).- Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes de propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;

D).- Tienen la obligación de expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;

E).- Deben llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado por ellos en ejercicio de sus funciones;

F).- Deben expedir a petición de parte interesada, certificaciones de hechos de las actuaciones en las que intervengan y que realicen;

G).- Deben dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamiento municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad; para lo anterior los oficiales conciliadores y calificadores deberán velar por la dignidad de las personas que le sean presentadas por la policía municipal, escuchándolas en su defensa, valorando las pruebas que en su descargo puedan ofrecer, dictando la resolución con estricto apego al Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

Las limitaciones y prohibiciones a las que se encuentran sujetos los oficiales conciliadores son: no pueden ni debe girar orden de aprehensión alguna; no deben imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el Bando Municipal; No deben ni pueden juzgar asuntos de carácter civil ni imponer sanciones de carácter penal; en ningún caso pueden ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades. El incumplimiento de las restricciones anteriores es causa indudablemente de responsabilidad como servidor público y de sanción penal de acuerdo a la conducta ilícita en la que incurran.

E.- FACULTADES, ATRIBUCIONES, COMETIDOS Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El Ayuntamiento como sabemos sólo puede entenderse y en consecuencia funcionar como un cuerpo colegiado deliberante, en el que se constituye; es el Órgano jerárquico superior en el Municipio, es el medio o el instrumento del que se vale el Municipio para lograr el cumplimiento de sus fines propio; de tal forma que teóricamente de su carácter se desprenden sus funciones, facultades, atribuciones, cometidos y obligaciones, mismas que se encuentran detalladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Local respectiva, en la Ley Orgánica Municipal correspondiente, así como en cada uno de los Bandos Municipales. Como en especial nos interesa el Municipio de Nezahualcóyotl, tomare como base de referencia en este apartado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente a efecto de resolver colegiadamente los asuntos de su competencia; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones o acuerdos de Cabildo, de ellas se da constancia en un libro, llamado también de Cabildo, en el se asientan las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponden al Secretario del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene las siguientes atribuciones:

A) De legislación, en el seno del cabildo para el régimen de gobierno, la administración, la seguridad pública del Municipio y la protección civil, para la protección y adopción de acuerdos, ejecución de acciones y en general, de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situación de emergencia, desastre o calamidad pública que afecten a la población;

B) De ejecución, por medio del presidente municipal, para el cumplimiento de los ordenamiento legales de competencia municipal;

C) De inspección, a través del cuerpo edilicio, individualmente conforme a las comisiones respectivas, en términos del artículo 144 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para cuidar el cumplimiento de sus acuerdos y disposiciones; y

D) De tributación y administración de su hacienda, de acuerdo a la facultad económica coactiva que le concede el artículo 115 de la Constitución Federal.

Particularizando algunas facultades de los Ayuntamientos, se enuncian las siguientes:

I.- Expedir, publicar y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones:

II.- Acordar o modificar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas; así como la categoría y denominación política que le corresponda a las localidades;

III.- Administrar su hacienda municipal en términos de Ley, con los controles que la misma establece y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, en consecuencia a lo anterior, aprobar su presupuesto de egresos;

IV.- Nombrar al cronista municipal para el registro estricto del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su Municipio y con el Estado, al tiempo que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

V.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de la Deuda Pública Municipal del Estado de México;

VI.- Incrementar los bienes patrimoniales, aprobando en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles; así como acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales y desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público de uso común;

VII.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

VIII.- Levantar la estadística municipal;

IX.- Otorgar licencias y permisos;

X.- Crear las unidades administrativas necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo y de atención a los servicios públicos municipales; así como nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal. Al respecto y en lo particular, las unidades administrativas que hasta el periodo 1994-1996, ha creado el H. Ayuntamiento del Municipio de Nezahualcóyotl, se encuentran enunciadas por el artículo 26 del Bando Municipal; estableciendo que: "El

Ayuntamiento, en ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de orden administrativo, contará con las siguientes dependencias:

"I.- Una Secretaría del Ayuntamiento para el despacho de los asuntos administrativos del Ayuntamiento y auxilio de las funciones del presidente municipal;

"II.- Las direcciones jurídica y de gobierno, desarrollo social, agua potable y alcantarillado, administración, desarrollo urbano y obras públicas, servicios públicos, comunicación social; así como la tesorería y la contraloría municipal;

"II BIS.- Las subdirecciones de gobierno; del jurídico; de ingresos; de egresos; de desarrollo urbano; de proyectos; de obras públicas; de conservación y mantenimiento; de cultura; de bienestar social; de educación; de desarrollo económico; de salud pública; de administración; de servicios públicos; de seguridad pública; de operativos; de administrativo; de editorial; de información; así como los Departamentos: de licencias; de reglamentos; de espectáculos, zonas: oriente y centro; las oficinas conciliadoras y calificadoras: primera, segunda, tercera y cuarta; de asuntos contenciosos; de amparos; de legislación y consulta; de consulta popular; de mercados; de actos cívicos y especiales; de protección civil; de reclutamiento; de vía pública; de tianguis; de pagaduría; de rezagos; de contaduría general; de liquidaciones, de pavimento; la coordinación de receptorías; de traslado de dominio; de convenio de desarrollo municipal; de administración y programación de solidaridad; de licencias de construcción; de eventos especiales; de ecología; de tenencia de la tierra; de conservación y mantenimiento de edificios y vía pública; de obras por administración; de bacheo y balzamiento; de educación para adultos; de educación preescolar; de turismo; de deporte y recreación; de eventos especiales; de empleo;

de recursos humanos; de recursos materiales; de adquisiciones; de organización y métodos; de intendencia; de parque vehicular; de servicios generales; de limpia y disposición de desechos, zonas: centro, oriente y norte; de alumbrado público, zonas: centro y oriente; de transporte urbano; de planeación de los servicios públicos; de parques y jardines; de relleno sanitario; de quejas y denuncias; de manifestación de bienes; de control y evaluación; la coordinación operativa de ingresos y egresos de las receptorías; de patrimonio municipal; de oficialía de partes; de bomberos; de ventanilla única; así como el departamento de supervisión de oficialías conciliadoras y calificadoras; coordinación municipal de solidaridad; coordinación de supervisores de desarrollo urbano y obras públicas; coordinación del programa nacional de solidaridad; coordinación municipal de participación ciudadana; coordinación de bibliotecas; centro municipal de zoonosis antirrábico y administración del rastro municipal.

"III.- La Delegación Administrativa Carlos Hank González, cuyo titular actuará conforme a las atribuciones contenidas en el reglamento respectivo.

"III BIS.- La Delegación Carlos Hank González está integrada por una subtesorería; una subdirección jurídica y de gobierno; una subcontraloría, una subdirección de desarrollo urbano, una subdirección de obras públicas y proyectos; una subdirección de desarrollo social; así como los Departamentos: de reclutamiento; de vía pública; de protección civil; de recursos humanos; de bienestar social; de mantenimiento; de supervisión de vigilancia y ecología; de intendencia; de desarrollo social; de manifestación de bienes; de mercados; de obras públicas; coordinación de proyectos y de licencias de construcción; de espectáculos.

"IV.- Un cuerpo de seguridad pública en funciones de policía preventiva denominado Dirección de Seguridad Pública, cuyo titular dependerá del presidente municipal;

"V.- Los organismos descentralizados, desconcentrados, fideicomisos y empresas paramunicipales que se requieran para el eficaz cumplimiento de sus fines; y

"VI.- Los órganos auxiliares para la promoción y gestión social, que tendrán las funciones, atribuciones y límites de competencia que les confiere la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando, los reglamentos respectivos y demás disposiciones legales aplicables."

Siguiendo con la enunciación de las facultades de los Ayuntamientos, se mencionan las siguientes:

XI.- Crear en el ámbito de su respectiva competencia una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la que debe ser autónoma en sus decisiones;

XII.- Sancionar las infracciones a leyes y reglamentos vigentes;

XIII.- Sancionar el mal uso de los servicios públicos;

XIV.- Proveer en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

Ahora bien, en consecuencia de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, estos tienen diversas obligaciones correlativas a ellas, las que, entre otras son:

I.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio, al tiempo de reglamentar la prestación de los mismos;

II.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como medio oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros

asuntos de interés público; así como organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

III.- Convocar a elecciones para la integración de los Consejos de Participación Ciudadana;

IV.- Formular, aprobar, cumplir y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes; así como publicarlos en la Gaceta Municipal;

V.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

VI.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

VII.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que debe presentar el tesorero con el visto bueno del síndico;

VIII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

IX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal; así como promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

X.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XI.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, participando en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades respecto

del control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada en términos de la legislación correspondiente en la planeación y proceso del desarrollo de las localidades conurbadas;

XII.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en las disposiciones del ramo;

XIII.- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales;

XIV.- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas;

XV.- Cuidar el embellecimiento de la ciudad;

XVI.- Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial;

XVII.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia electoral y de cultos;

XVIII.- Vigilar el buen uso de los servicios públicos;

XIX.- Fomentar las actividades del desarrollo económico social en el Municipio;

XX.- Vigilar el estricto cumplimiento del Bando y sus reglamentos.

Algunos actos que constituyen cometidos de los Ayuntamientos provocan indudablemente la relación con la entidad federativa, con el resto de la federación y con la misma federación, sin embargo estos actos requieren de autorización de la Legislatura o Diputación permanente del Estado, tales como:

I.- Los Ayuntamientos pueden celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes y en relación con la prestación de los servicios públicos a que está obligado a otorgar y también en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

II.- Pueden proponer, a la Legislatura Local, por conducto del ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos; así como proponer ante la misma Legislatura Local, iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

III.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros Municipios de la entidad o con particulares, recabando, si procediese, la autorización de la Legislatura del Estado;

III.- Para enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del Municipio, o realizar cualquier acto que implique la transmisión de la propiedad de los mismos o la posesión por un término que exceda el periodo de a gestión del Ayuntamiento, deberán recabar la autorización de la Legislatura del Estado;

IV.- Deben coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales, única y exclusivamente en términos de la solicitud;

V.- Para efectos de expropiación de algún bien por causas de utilidad pública, deberán realizar solicitud al Ejecutivo de Estado;

VI.- La Legislatura local debe autorizar los contratos de créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal;

VII.- Cuando pretenda celebrar contratos de obra o de prestación de servicios públicos, también deberá autorizar la Legislatura Local;

VIII.- Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del Municipio y cambiar las categorías de sus localidades, requiere también autorización de la Legislatura Local.

CAPITULO II.- FUNCION LEGISLATIVA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

A.- INICIATIVA DE LEY.

B.- BANDO MUNICIPAL.

C.- REGLAMENTOS.

D.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO II.- FUNCION LEGISLATIVA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La legislación municipal corresponde expedirla a los Congresos Locales como legislación reglamentaria del artículo 115 Constitucional.

Los Municipios en términos generales, tienen la obligación de sujetarse en todo, a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son Repúblicas; es decir, los Municipios están organizados por la Ley Orgánica Municipal de cada Estado que dicten sus propias Legislaturas, las que a su vez, están formadas por representantes de los Municipios y en ellas se discuten cuáles son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales; por lo que en consecuencia, el Municipio carece, en rigor, de Órgano Legislativo, toda vez que en estricto derecho, la función legislativa, esta reservada al Congreso de la Unión y no al Municipio. Sin embargo, el Municipio como una comunidad básica de fines totales, cuenta con ciertos requisitos que le son siempre inherentes: debe tener siempre expedita voluntad de autogobernarse, para que exista como sociedad civil de fines totales, desde luego y siempre, en base a ciertas normas constitucionales.

Como ya ha quedado apuntado, el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno en el Municipio; es un cuerpo colegiado integrado por regidores, síndicos y municipales o ediles y como tal le corresponde ejecutar todas las atribuciones propias del Municipio y una de sus funciones sobresalientes o características con las que cuenta es: la capacidad para legislar y/o expedir sobre bandos, reglamentos municipales y reglamentos internos de mercados, comercios, panteones, de

policía municipal, espectáculos, etc., así como crear las normas administrativas de observancia general a que se deben sujetarse la dotación, suministro y prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El artículo 115 Constitucional en sus fracciones segunda y quinta; al tiempo de afirmar y consagrar que los Municipios gozan de personalidad jurídica, le atribuyen a los Ayuntamientos la facultad gubernativa para que, en base a las respectivas leyes locales o tal y como lo enuncia "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados", puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; desde luego, a fin de que los Municipios puedan hacerse responsables directos y en forma integral, no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también, de los servicios públicos municipales a su cargo. A esta facultad la doctrina se ha referido como facultad legislativa, misma que ejercita dentro de los rubros tales, como: servicios públicos, finanzas, desarrollo urbano, planeación, ecología y en general las actividades económicas de su población y sus bases mínimas de convivencia y participación: para alcanzar una orientación interdisciplinaria, y se pueda convertir a los Ayuntamientos, en el motor principal que coordine e impulse, el desarrollo de las comunidades asentadas en las demarcaciones municipales.

En realidad considero que esta facultad legislativa que la teoría le ha querido reconocer a los Ayuntamientos, deviene como una necesidad de la naturaleza propia de la figura del Municipio en cuanto que, como nivel de gobierno goza de cierta libertad, de cierta autonomía en su capacidad de obrar, por tratarse de una sociedad perfecta o de fines totales, similar a como

lo es el Estado Federado; la mencionada autonomía descansa en el presupuesto de que no debe existir ingerencia alguna de ningún otro nivel de gobierno, estatal o federal en cuanto hace a la administración propia del Municipio; a fin de permitirle un desarrollo integral en virtud, de que como se ha mencionado, se le imponen las obligaciones de atender ciertos servicios mínimos como comunidad básica que es y, toda vez que cuenta con un gobierno directo. Por lo que la capacidad de obrar del Municipio como persona moral deberá abarcar a la gestión de sus medios tanto económicos como tributarios como a las actividades dirigidas a la prestación de los servicios públicos y al ejercicio de su potestad de mando para dictarse sus propias normas de carácter general y a su vez vertir el ejercicio de su facultad coactiva, en el ámbito de su reconocida autonomía, en la esfera de acción administrativa y económica; porque no debe admitir ninguna fiscalización. En lo político, tampoco debe aceptar ninguna forma de designación gubernamental de las autoridades municipales.

Por lo antes expuesto, debe interpretarse la facultad legislativa de los Municipios, bajo la modalidad de lo ejecutivo, como una especie de facultad o potestad reglamentaria, reconocida a favor de la administración pública municipal, dentro, precisamente, de su circunscripción territorial y no como una facultad en Derecho estrictamente legislativa que iría como comenta Tena Ramírez, en contra del principio de división de poderes, en virtud de que la función legislativa, está reservada al Congreso y no al Municipio. Por lo que esta facultad debe entenderse únicamente como reglamentaria, que compete a cada Ayuntamiento, la que debe respetar las normas de general observancia, pero permitir al Municipio contar con sus propias disposiciones locales sobre ramos esencialmente municipales.

Para entender mejor lo anterior, considero prudente, explicar que entiende, la doctrina en términos generales, por ley en sentido formal y que se explica por ley en sentido material y en consecuencia, entender en qué consiste y porqué se afirma que el Municipio, a través del Ayuntamiento tiene facultad legislativa. Al respecto; la ley en sentido formal, es la norma jurídica abstracta, general e impersonal, producto y resultado de la actividad legislativa mediante la observación del respectivo proceso, emanada por tanto, única y exclusivamente del Congreso de la Unión y en ejercicio de las atribuciones y competencia que en favor de este organismo establece la Constitución; la ley es un acto de imperio del Estado, no contrae su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquéllos sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean. Señala Duguít, citado por Ignacio Burgoa, que "desde el punto de vista material, es ley todo acto que posee, en sí mismo, el carácter intrínseco de ley, (general, abstracta e imperativa), y esto con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto. Es, pues, acto legislativo según su propia naturaleza, pudiendo ser, al mismo tiempo, una ley formal, pero también no serlo, como frecuentemente sucede."²³ Por lo tanto, la disposición por vía general, abstracta e imperativa es una ley en sentido material: es decir, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada será siempre una ley en su contextura material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se depositó la función predominantemente legislativa. De tal modo, que el concepto de legislación se identifica con los de producción, creación o posición de Derecho.

²³ Ob. Cit.; P. 610.

El acto legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución, por lo que, las normas jurídicas generales, abstractas e imperativas que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente; es decir, la Constitución concede expresamente a cada órgano del Estado materias sobre las que en su caso el Congreso de la Unión tiene facultad para elaborar leyes, así mismo reserva a las legislaturas locales lo suyo y lo restante puede ser materia de elaboración de leyes en sentido material a otros órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión. Esto acontece con los llamados reglamentos heterónomos o autónomos que elabora el Presidente de la República o los Gobernadores de las entidades federativas, pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de ésta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres; en igual situación se encuentran las normas jurídicas emitidas por los Ayuntamientos de los Municipios.

En cuanto hace a la atribución específica que otorga el artículo 115 Constitucional a los Municipios, y que es ejecutable a través de sus respectivos Ayuntamientos para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir los fines señalados por el artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a los centros urbanos; se resalta que la validez formal de esta normatividad está condicionada a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo

con la legislación emanada del Congreso de la Unión, por lo que deben estar de acuerdo con las leyes federales de la materia y estatales relativas; además de que deben tener como materia los objetivos y las medidas que consigna el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional; enfatizándose que la aludida facultad municipal, sólo puede ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto de materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernan a ellos. En igualdad de situaciones la fracción III del artículo 115 Constitucional, atribuye a los Municipios diversos servicios públicos de cuyo desempeño, evidentemente, quedan excluidas las autoridades de la entidad federativa de que se trate, así como las federales; tanto en el área legislativa como administrativa.

A.- INICIATIVA DE LEY.

En términos generales, y de acuerdo a lo establecido por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes, al menos de carácter federal, compete a: el Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados.

Por su parte el artículo 72 de la Constitución Federal, regula el proceso de formación de las leyes o actividad legislativa, el cual tiene en su primera fase, la iniciativa de ley o también enunciada como proyecto de ley; siguiendo teóricamente, con la discusión, aprobación, sanción o promulgación, publicación, vocatio e iniciación de la vigencia; etapas que por no ser motivo del presente estudio, solo se citan de manera enunciativa y no explicativa. Por tanto, la iniciativa

*de ley, sólo da impulso al inicio del proceso legislativo, el cual la teoría determina como fuente formal del derecho o de las normas jurídicas, y García Maynes lo define como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes."*²⁴

Formalmente, la iniciativa de ley, es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

Sin embargo, cabe resaltar, que la legislación se encuentra determinada por las situaciones reales que el legislador debe regular, las necesidades económicas o culturales de las personas a quienes la ley está destinada y, sobre todo, la idea del derecho y las exigencias de la justicia, la seguridad y el bien común.

*El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado de elección popular directa, realiza fundamentalmente funciones administrativas y en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes, en sus funciones de órgano legislativo, es decir, tiene la facultad de iniciar leyes ante la Legislatura local, pero como señala Miguel Acosta Romero, "que se refieran exclusivamente a materia municipal."*²⁵

Siendo el Municipio una comunidad básica de fines totales y como persona jurídica es capaz de derechos y obligaciones, puede adquirir y poseer bienes, así como contratar; contando con todo ello, con una indudable capacidad de obrar. En función administrativa, conjuntamente con la Federación y los Estados, forma la trilogía de las personas morales de la administración

²⁴ *Introducción al Estudio del Derecho: 41a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990: p. 52.*

²⁵ *Ob. Cit.: P. 602.*

pública. Además, en función legislativa, es y debe ser una fuente creadora de derecho; en virtud de que le es necesario para incrementar cada vez más su capacidad de obrar, así como el logro y debido cumplimiento de las obligaciones administrativas que la misma Constitución Federal le impone y los fines que en lo particular persiga para el bien común de su sociedad.

B.- BANDO MUNICIPAL.

*Refiere Miguel Acosta Romero, que "la palabra bando deriva del verbo *bandāre*, que a su vez se origina del visigodo *bandōjan*, que significa pregonar o hacer público algo."²⁶ Los Bandos municipales fueron durante muchos siglos, uno de los auténticos instrumentos legislativos a través de los cuales se reguló la vida municipal y hasta la fecha lo siguen siendo. Con las reformas al artículo 115 Constitucional, publicadas en fecha 3 de febrero de 1983, se elevó a rango constitucional la facultad de los Ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno; además de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones y de acuerdo siempre con las bases normativas previamente establecidas por las legislaturas de los Estados.*

Los bandos, formalmente tienen su origen y se derivan de una sesión de cabildo celebrada única y exclusivamente por el Ayuntamiento, que como máximo órgano colegiado del Municipio, primeramente discute y aprueba las normas por las que se regirá la administración y gestión de su gobierno; así como las sanciones que se prevén para el caso de su desacato y, posteriormente

²⁶ *Op. Cit.*; p. 789.

bajo la responsabilidad del Presidente Municipal, éste las hace públicas o las pone al conocimiento de los vecinos del Municipio, para su debida observación y cumplimiento, expidiendolas a través de la compilación normativa denominada Bando Municipal, que es el instrumento material que contiene el conjunto de normas, a que se hace alusión; es decir, en el bando se marcan las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de desarrollo urbano, zonificación y planeación general del Municipio.

La doctrina hace una clasificación de dos tipos de bandos: los ordinarios y los extraordinarios; identificando a los primeros, con aquéllos que expiden los Ayuntamientos, generalmente al inicio de su administración o su gestión; para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales generan o dan cabida a reglamentos particulares; llamando extraordinarios o solemnes, a aquellos que también expiden los Ayuntamientos, pero con la finalidad de dar realce a algún acontecimiento sobresaliente o celebración cívica que debe ser conocida y difundida en toda la jurisdicción municipal.

En particular y de acuerdo a lo ordenado en el artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; los Ayuntamientos deben expedir, promulgar y publicar el Bando Municipal y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento; el cinco de febrero de cada año. Este mismo artículo condiciona el contenido del Bando Municipal a las previsiones contempladas al respecto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución local y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; así

mismo, el artículo 3o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reconoce como medios reguladores del funcionamiento de los Municipios del Estado, a los Bandos Municipales, reglamentos y disposiciones administrativas. También el artículo 31 de este ordenamiento invocado, nos otorga el contexto al que se debe ajustar el contenido del Bando Municipal, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, refiriéndose a lo relativo a: su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

Es claro entonces, que el Bando Municipal es expedido por el Ayuntamiento y el medio oficial por el que se publica y establece su obligatoriedad y vigencia, es la Gaceta Municipal, recayendo la obligación de promulgarlo y publicarlo, en el Presidente Municipal, quien precisamente el cinco de febrero de cada año, en acto solemne y acompañado de los demás miembros del Ayuntamiento debe dar publicidad al bando municipal o sus modificaciones, que podrán hacerse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Por tanto, el Bando Municipal debe regular y debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala los rubros que debe contemplar el Bando Municipal, los que son:

I.- Nombre y Escudo del Municipio;

II.- Territorio y Organización territorial y administrativa del municipio;

III.- Población del Municipio;

IV.- Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares;

V.- Servicios públicos municipales;

VI.- Desarrollo económico y bienestar social;

VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;

VIII.- Actividades industriales, comerciales y de servicios a cargo de los particulares;

IX.- Infracciones, sanciones y recursos;

X.- Las demás que se estimen necesarias.

En particular el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, para el período 1994-1996, esta constituido por doscientos veinte artículos y seis transitorios, mismos que constituyen once títulos; los que son:

Título primero. Del Municipio; integrado a su vez por cuatro capítulos: de las disposiciones generales; de la personalidad del Municipio; de los fines del Municipio; y, de los símbolos de identidad del Municipio.

Título segundo. Del territorio municipal; integrado por dos capítulos: de la integración territorial; y, de la organización territorial.

Título tercero. Del gobierno y la administración pública municipal; integrado por seis capítulos: del gobierno; de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento; de la administración pública municipal; de las unidades administrativas desconcentradas; de las autoridades auxiliares; y, de los derechos y deberes de los vecinos.

Título cuarto. Del gobierno y la administración pública municipal; integrado por nueve capítulos: del gobierno; de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento; de la administración pública municipal; de las unidades administrativas desconcentradas; de las autoridades

auxiliares; de las comisiones, consejos y organizaciones sociales; de las comisiones de planificación y desarrollo; de los consejos de participación ciudadana; y, de los servidores públicos municipales.

Título quinto. Del desarrollo urbano, obras y servicios públicos municipales; integrado por diez capítulos: del desarrollo urbano; del uso del suelo, de los asentamientos humanos; de las obras públicas municipales; de la ejecución de obras privadas; de la urbanización y el ornato; de los servicios públicos municipales; de la creación, organización, modificación y supresión de los servicios públicos municipales; y, de las instituciones privadas que realizan actividades de utilidad pública.

Título sexto. De la protección y mejoramiento del medio ambiente; integrado por dos capítulos: de la preservación y control de la contaminación del ambiente; y, del centro municipal del control de zoonosis.

Título séptimo. De la hacienda pública municipal; integrado por tres capítulos: de los ingresos del Municipio; de la contabilidad y gasto público; y, de las adquisiciones y suministros.

Título octavo. De las actividades de los particulares; integrado por seis capítulos: de los permisos, autorizaciones y licencias; del funcionamiento de los establecimientos abiertos al público; de los comerciantes; de la administración de los mercados; de las ventas a domicilio; y, de las diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos por la ley.

Título noveno. De la moralidad pública; integrado por cuatro capítulos: de la convivencia y el orden social; de las manifestaciones o mítines públicos; de la seguridad contra incendios; y, del consejo municipal de protección civil.

Titulo décimo. De la seguridad pública; integrado por dos capítulos: de la policía municipal; y, de las obligaciones generales de la policía municipal.

Titulo décimo primero. De la justicia municipal; integrado por seis capítulos: de las oficinas conciliadoras y calificadoras; de las sanciones administrativas; de la competencia en la aplicación de las sanciones; de las faltas administrativas; del procedimiento administrativo; y, de los recursos administrativos.

C.- REGLAMENTOS.

Los Ayuntamientos, también pueden expedir reglamentos; entonces, explicaré primero lo que se entiende como reglamento en términos generales y después, cuáles son los reglamentos que los Ayuntamientos pueden expedir.

Si en sentido lógico y literal entendemos por reglamento, como el conjunto de normas o reglas dadas para su cumplimiento y observación; quiero decir que desde mi punto particular de vista son solo un medio material necesario en algunas situaciones reales, y así a través de él lograr el cumplimiento de un finalidad principal. Metafóricamente quisiera explicar al reglamento, como la escalera necesaria para subir un nivel.

Sin embargo, si bien es cierto que el reglamento es un conjunto de normas materialmente hablando, también es cierto, prudente y oportuno aclarar, que formalmente dichas normas, no tienen el carácter de leyes, pues estos reglamentos, no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se observa para emitir una ley.

Refiere Miguel Acosta Romero, que se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia";²⁷ de lo que se derivan dos especies de reglamentos, los de autoridad y los de particulares; importando para el presente estudio única y exclusivamente, los reglamentos de autoridad; los que a su vez pueden derivar en: reglamentos internos de los órganos del Estado o bien, en reglamentos administrativos. Los primeros se refieren al conjunto de normas que regulan la actividad interna de las entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependan; en virtud de que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularan el ámbito interno de sus entidades; estos reglamentos se caracterizan porque son expedidos por el mismo órgano del Estado sobre el cual va a tener aplicación, es decir no se sale de su esfera y, ese órgano, unidad o entidad ejerce esa facultad creadora, en virtud de estar autorizado expresamente por la Constitución, es decir, esta le otorga facultades reglamentarias dentro de su ámbito interno con la finalidad única de satisfacer sus propias y especiales necesidades particulares de organización y/o distribución funcional.

Singularmente para efectos de nuestro estudio, nos interesa explicar algunas generalidades del reglamento administrativo, del cual sabemos, que:

" Es la disposición legal que emanan del Poder Ejecutivo y que tienen un triple objeto:

a) Facilitar, aclarar, precisar el alcance de una ley y su aplicación.

²⁷ Ob. Cit.; p. 768.

b) *Crear los órganos y otorgarles las facultades propias para la exacta observación de las leyes.*

c) *ocuparse de la organización y funcionamiento de la administración en general.*²⁸

Es también, un conjunto de normas creadas a través de una manifestación unilateral de voluntad discrecional, es decir, que puede ejercitarse en cualquier momento, según se estime conveniente o necesario; mismas que para su efectiva validez deben ser emitidas por un órgano administrativo legalmente facultado por la Constitución de potestad o competencia para crear reglamentos, es decir, lo que se entiende como facultad reglamentaria, la que en los tres niveles de gobierno es ejercida por el Presidente de la República, en el ámbito federal; el Gobernador de todos y cada uno de las entidades federativas y, los Ayuntamientos en los Municipios.

Este conjunto de normas a que nos referimos, desde luego tienen naturaleza jurídica, en virtud de que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas que se unifican al rededor de la materia administrativa específica que pretenda regular, por lo que de ella se desprenden en consecuencia y necesariamente una serie de derechos y obligaciones, tanto para los gobernados como para los órganos de gobierno; por tanto, la importancia del reglamento deriva de su finalidad misma para el que es creado, consistente primero, en regular un aspecto de la vida administrativa que se encuentra previamente contemplado por una ley emanada del Congreso, que se convierte al tiempo en un requisito sin el cual no puede existir; y, después, a través de las normas que conforman el reglamento, desarrollar los principios de la referida ley, detallándola a efecto de facilitar su interpretación, ejecución y observancia en la esfera

²⁸ *Sánchez M., Miyolo. Derecho Tributario: 2a. ed.; México, D.F.: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1988; p. 44.*

administrativa, es decir, influyendo en su aplicación.

Es prudente citar otras consideraciones que la teoría hace sobre el reglamento:

- El reglamento, materialmente es un acto administrativo, en virtud de que es el poder ejecutivo quien lo expide y lo promulga; a diferencia de la ley que es producto de un acto puramente legislativo que ejerce el Congreso.

- El procedimiento para crear un reglamento, generalmente, inicia con un proyecto que elabora la autoridad administrativa que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley que se pretende reglamentar; dicho proyecto, se expone y plantea ante las autoridades administrativas superiores, quienes lo discuten y otorgan su visto bueno, posteriormente si es considerado viable, es turnado para su aprobación, al Jefe del Poder Ejecutivo correspondiente, de acuerdo al nivel de gobierno de que se trate, entiendase Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal; quien lo firma y a su vez lo turna al Secretario de Despacho, Director o Jefe de Departamento Administrativo, encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para que los efectos de su debido refrendo ministerial, requisito exigido y contenido en el artículo 92 de la Constitución Federal, para dar validez y fuerza de obediencia a los reglamentos expedidos por el Presidente de la República; y, finalmente como requisito esencial para su debido cumplimiento se debe hacer su inmediata y oportuna publicación, precisamente en el medio de publicación oficial, correspondiente; ya sea en el Diario Oficial de la Federación; en la Gaceta de Gobierno, o bien, en la Gaceta Municipal; según se trate; señalando en ellos la fecha de iniciación de su obligatoriedad o vigencia.

Lo que si es innegable y es bueno resaltar, es que todo reglamento se encuentra condicionado y subordinado a la primacía de la ley o lo que se conoce como reserva de la ley; es decir, a través de los reglamentos no pueden modificar de ninguna manera las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal emanada del Congreso conforme al procedimiento legislativo; por lo que el Poder Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria debe abstenerse de legislar; es decir, sus límites son bien determinados, no pueden crear normas jurídicas sobre materias exclusivas del legislador, ni excederse, contrariar o alterar las disposiciones de una ley, por ser ella siempre su medida y justificación; lo que se conoce como el principio de la preferencia o primacía de la ley; por lo que en consecuencia, se dice, que no puede haber reglamento sin ley, sin embargo esta última, si puede existir aunque no se le reglamente; lo que se refleja en la abrogación o derogación de una ley, porque este hecho en caso de darse, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, salvo que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.

La funcionalidad que en la práctica tienen los reglamentos corresponde a que a través de ellos, se pueden crear normas jurídicas en forma más rápida que la empleada para las leyes; ellos se hacen necesarios para adecuar la interpretación y aplicación de la normatividad, a los problemas económicos, sociales y de toda naturaleza que se presenten en un momento determinado del ejercicio de la vida pública de un gobierno administrativo, el que se encuentra continuamente en contacto más directo con la realidad social y ejerce casi siempre en la práctica a través de los reglamentos, por contener ellos preceptos técnicos especializados al área de la administración de que se trate.

Los reglamentos representan, la fuente más importante de legislación interna en los Municipios.

El Ayuntamiento del Municipio de Nezahualcóyotl, desde su nacimiento en el año de 1964 a la fecha, ha expedido diversos reglamentos relativos a:

- Su estructura y organización;*
- La prestación de los servicios públicos;*
- _ La zonificación, planeación y desarrollo urbano;*
- Aquéllos que son necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.*

D.- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

Son también manifestaciones unilaterales y externas de la voluntad de la administración pública, son normas que se traducen en mandatos y que expresan una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública; se distinguen de la reglamentación en cuanto a que esta última crea al igual que la ley, situaciones jurídicas abstractas y generales, mientras que las disposiciones administrativas crean situaciones concretas e individuales; las disposiciones administrativas tienen su causa de origen en la justificación misma de poder aplicarlas e influir primordialmente en los rubros de la seguridad, la moral, la economía y la salubridad públicas; proponiéndose el logro del orden o la defensa del que ya pudiera existir. Las disposiciones administrativas, tienen el efecto de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones concretas, particulares, e individuales; estas disposiciones, son

normas que estatuyen un deber que depende de la realización de otro u otros ordenamiento; es decir, se derivan de un supuesto normativo previo, de una condición, es generalmente ejecutivo y a través de ellas, se propone satisfacer el interés general; entrañando el aspecto coactivo, necesario para hacer cumplir las demás normas jurídicas de competencia municipal o bien, para evitar males o peligros inminentes o proveer mayores.

Estas disposiciones administrativas en el Municipio son emitidas por el Ayuntamiento; crean situaciones jurídicas concretas, individuales o particulares; desde luego son debida y oportunamente publicadas en la Gaceta Municipal y materialmente toman su forma y se traducen en acuerdos, convenios, decretos y circulares mismos que en su oportunidad se integran, forman parte, reforman, derogan o adicionan normas del Bando Municipal o bien de los reglamentos municipales.

Invocaré en forma genérica para el mejor entendimiento de lo antes descrito, lo que la teoría administrativa define por decreto, acuerdo y circular; del primero se dice, que "es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de la formalidad consistente en la publicidad, a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido";²⁰ del segundo y específicamente entendido en la materia administrativa, es "la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior, generalmente por escrito, también significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit.: p. 830.

casos concretos, en este caso el acuerdo se celebra periódicamente",³⁰ el tercero, "contiene un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos."³¹

En particular, para fines de nuestra estudio, me interesa invocar el Acuerdo número 44 delegatorio de facultades administrativas; tomado por el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en sesión de cabildo celebrada en fecha diez de febrero de mil novecientos noventa y cinco; y, promulgado el día dos de marzo del mismo año; dicho acuerdo está constituido sólo por un artículo y dos transitorios, que a la letra dicen:

"CARLOS VIÑAS PAREDES, Presidente Municipal Constitucional de Nezahualcóyotl, Estado de México, a sus habitantes sabed:

"Que el Ayuntamiento, en sesión de cabildo celebrada con fecha diez de febrero de 1995, ha tenido a bien aprobar el siguiente:

"ACUERDO NUMERO 44

"El H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México acuerda:

"Delegación de facultades administrativas:

"ARTICULO UNICO.- Se delegan facultades administrativas al Departamento de Reglamentos, a través del titular del ramo en los términos que más adelante se especifica:

"Por acuerdo del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, se delegan facultades

³⁰ Acoña Romero, Miguel. Ob. Cit.: p. 840.

³¹ Acoña Romero, Miguel. Ob. Cit.: p. 837.

administrativas al Departamento de Reglamentos de la administración pública municipal, para que a través de su titular proceda a dar cumplimiento a las disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio contenidas en los Artículos 99, 100, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 123 Fracciones II, Inciso H, Arábigos 1, 2, y 3, VI, IX, y XI, 128 129, 130, 156, 157, 158, 161, y 175 del bando municipal, en los giros a que se refieren los citados preceptos legales, con el propósito de dar cumplimiento a lo preceptuado en los Artículos 197, 212 inciso C y 212 Bis del mismo bando, de conformidad con el Artículo 200 del mismo ordenamiento legal, así como aplicar, en su caso, las sanciones establecidas en los precitados artículos. Para tal efecto deberá instaurar un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, a los propietarios y/o representantes legales de los giros a que se ha hecho referencia, en los preceptos antes invocados, a fin de salvaguardar las garantías de audiencia, seguridad jurídica y legalidad que consagran los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo aplicar en forma supletoria el Código Fiscal para el Estado de México, por lo que respecta a las visitas domiciliarias y los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles Vigentes en la entidad, por cuanto hace a la substanciación y resolución de los mismos"

"TRANSITORIOS

"ARTICULO PRIMERO.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta Municipal.

"ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente acuerdo".

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"Dado en el salón de cabildos del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, a los diez días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco y, en ejercicio de la facultad a que se refiere la fracción XXXIV del Artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para su debida publicación y observancia, se promulga el presente acuerdo, en Nezahualcóyotl, Estado de México, a los dos días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

Nombres y rúbricas de los integrantes del cuerpo del H. Ayuntamiento.

"Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

"Nezahualcóyotl, Estado de México, a los dos días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco".

"Nombres y rúbricas del Presidente Municipal y del Secretario del H. Ayuntamiento."³²

³² Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl: Acuerdo Delegatorio de Facultades Administrativas; Núm. 8; Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México: Salón de cabildos del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl; Gaceta Municipal; Marzo 22 de 1995. p. 3.

CAPITULO III.- LA HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

A.- FACULTAD DE ADMINISTRAR LA HACIENDA MUNICIPAL.

B.- INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS.

C.- LA TESOERIA MUNICIPAL.

CAPITULO III.- LA HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La hacienda municipal se encuentra integrada por los rendimientos de los bienes que le pertenecan; de las contribuciones y otros ingresos que a su favor otorga la Constitución y, que específicamente establecen la Legislatura Local; de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo; así como también la constituyen los bienes muebles e inmuebles comprendidos dentro de su patrimonio; desde luego, a su favor sólo podrán establecer ingresos por concepto de impuestos que no estén gravados por las leyes fiscales federales y estatales.

En consecuencia, corresponde a la Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, legislar en materia municipal teniendo presente por mandato de ley y en todos los casos, el fortalecimiento del Municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su título IV, capítulo tercero; así como el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, en su título séptimo; especifican de qué se integra la hacienda pública municipal; señalando al respecto:

Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los capitales y créditos a favor del municipio, los intereses y productos que generen; las rentas y productos de todos los bienes municipales; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado, las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y, las donaciones, herencias y legados que reciban.

Por su parte, el gasto público, comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y cancelación de pasivo realicen los Municipios; es decir, aquéllas erogaciones por concepto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, inversiones y deuda pública que realicen las dependencias municipales; por lo que el presupuesto de egresos debe contener las previsiones del gasto público que habrán de realizar los Municipios y debe ser aprobado en sesión de cabildo por el Ayuntamiento.

El proyecto del presupuesto de egresos se integra básicamente con los programas en que se señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución, así como la valuación estimada del programa; con la estimación de los ingresos y gasto del ejercicio fiscal calendarizados y la previsión de la situación de la deuda pública. Correspondiendo la inspección de la hacienda pública municipal al Ayuntamiento, quien la lleva a cabo a través del presidente municipal, de los síndicos y de la contratoría municipal; y, teniendo intervención la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado cuando existan convenios en los que los Municipios ejerzan directamente recursos federales y estatales; limitando su actuación a la vigilancia del cumplimiento y aplicación del convenio respectivo.

En materia hacendaria, la Legislatura Local, tiene la obligación de expedir la Ley de Ingresos de los Municipios a iniciativa del poder Ejecutivo del Estado; a partir de esta ley, el Municipio de Nezahualcóyotl sustenta genérica y básicamente su hacienda, en virtud de lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra dice: "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 establezca la ley de la materia, refiriéndose, desde luego, a la Ley de Ingresos.

La misma Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala cuáles son los bienes del dominio público y del dominio privado Municipal; siendo los primeros: los de uso común; los destinados por el Ayuntamiento a un servicio público; los muebles municipales que por su naturaleza no sean sustituibles; las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística o de valor histórico incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles propiedad del Municipio o de sus organismos descentralizados; los segundos, son aquéllos que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio; los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el Municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público; los demás muebles o inmuebles que por cualquier título adquiera el Municipio.

A.- FACULTAD DE ADMINISTRAR LA HACIENDA MUNICIPAL.

El poder tributario municipal únicamente lo ejercita en cuanto a que todo Municipio está facultado para recaudar y administrar los impuestos a los que tiene derecho.

El artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone el que "los Municipios administraran 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

En particular, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; señala el principio elemental sobre el cual se deberá regir el manejo, la administración y vigilancia de los

recursos económicos públicos, ordenando al respecto: "que los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados."

En cuanto hace a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se deben llevar a cabo, adjudicándose por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado, que deberá ser abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Por otra parte, todos los pagos que efectúe el gobierno se deberán hacer mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se hacen éstos, correspondiendo a el presidente municipal, al síndico y a la contraloría del Ayuntamiento vigilar el cumplimiento de lo antes aludido, a fin de poder estar en posibilidades de aprobar el presupuesto de egresos. Correspondiendo a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, únicamente vigilar en términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

Otra forma de manifestación de la libre administración de la hacienda municipal se traduce en que los ayuntamientos pueden elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

Sin embargo, la tan invocada libertad de poder administrar la hacienda municipal, se ve restringida en algunos casos, que se dan cuando los ayuntamientos necesitan de la autorización de la Legislatura, para ejecutar algún acto, tales como: al enajenar bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos; al contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México; al dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del Municipio, por un término que exceda el período de la gestión del Ayuntamiento; al pretender desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio y al celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante.

B.- INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO.

Como ya ha quedado escrito, los Municipios tienen la facultad constitucional de poder administrar libremente su hacienda, mas lo anterior no revela la posibilidad de que puedan señalar las materias gravables que constituyan la fuente de los ingresos que la formen; por lo que esta función específica compete a las Legislaturas de los Estados miembros; quienes determinan las contribuciones que deba percibir el erario municipal, de acuerdo con lo ordenado en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, el que señala que "las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.", mismas que en la práctica, se aprueban anualmente.

Al respecto; específicamente, la Legislatura del Estado de México, establece a través de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, los ingresos que actualmente perciben los Municipios del Estado de México; los que para el ejercicio fiscal de 1996 son, en forma enunciativa:

1. IMPUESTOS sobre: predial; traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; fraccionamientos; anuncios en la vía pública; diversiones, juegos, y espectáculos públicos; radicación; servicios de hospedaje.

2. DERECHOS sobre: agua potable y drenaje; registro civil; obras públicas; certificaciones; rastros; corral de concejo; uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales; panteones; estacionamientos en la vía pública; identificación de fierros para marcar ganado y magueyes; licencias; servicios prestados a panteones particulares; servicios prestados a rastros particulares; servicios prestados a estacionamientos de servicio público; servicios de vigilancia prestados por autoridades de seguridad pública; servicios prestados por autoridades fiscales; servicio de alumbrado público.

3. APORTACIONES DE MEJORAS: derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.

4. PRODUCTOS por: la venta o arrendamiento de bienes municipales; productos derivados de bosques municipales; utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, y para acciones y participaciones en sociedades o empresas; rendimientos o ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho

público; impresos y papel especial; todos aquéllos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

5. APROVECHAMIENTOS derivados de: multas; recargos; reintegros; resarcimientos; indemnización por daños a bienes Municipales; subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones; rendimientos o ingresos derivados de Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho pública.

6. INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACION FISCAL, como los derivados de: la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y demás ordenamiento jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen; la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, de la Ley de Hacienda del Estado de México y demás ordenamiento jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen; la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal, así como los derivados de otros convenios que al efecto se celebren o realicen.

7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS, derivados de: las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México y otras leyes aplicables.

C.- LA TESORERÍA MUNICIPAL.

La tesorería municipal en Ciudad Nezahualcóyotl, es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento.

En términos generales el artículo 91 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, enuncia las responsabilidades de la tesorería municipal, las que consisten en:

"I. Elaborar y actualizar los padrones fiscales;

"II. Vigilar que los causantes cumplan con sus obligaciones fiscales en términos de Ley;

"III. Elaborar y presentar al Ayuntamiento para su aprobación, el anteproyecto de la Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal en los términos que previene la Ley Orgánica Municipal;

"IV. Las demás que determine la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público."

El gasto público municipal, comprende como ya ha quedado enunciado; las erogaciones por conceptos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, inversiones y deuda pública que realicen las dependencias municipales.

Por su parte, la persona física en quien recae la responsabilidad de la dirección y vigilancia de la tesorería municipal, se le denomina tesorero; quien tiene atribuciones bien determinadas por el artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y que consisten en:

"I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

"II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamiento jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo

de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

"III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

"IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;

"V. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamiento aplicables;

"VI. Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal;

"VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos, declaraciones y demás documentos requeridos;

"VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;

"IX. Proponer al Ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

"X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;

"XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

"XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

"XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

"XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

"XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

"XVI. Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.

"XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al Ayuntamiento;

"XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento y;

"XIX. Las demás que señalen las demás disposiciones legales y el Ayuntamiento.

CAPITULO IV.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL PAGO DE RADICACION PREVISTO EN EL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

- A.- EL IMPUESTO SOBRE RADICACION, CONTENIDO EN LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.
- B.- ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.
- C.- OBJETO DEL PAGO DE RADICACION.
 - 1. LICENCIA.
 - 2. AUTORIZACION.
 - 3. PERMISO.
 - 4. USO DEL SUELO.
- D.- ACTIVIDADES QUE REGULA, CONTEMPLADAS EN EL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.
- E.- PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL PAGO DE RADICACION EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.
 - 1. DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES QUE INTERVIENEN.
 - 2. SANCIONES QUE SE APLICAN AL INCUMPLIMIENTO DEL PAGO DE RADICACION.

3. **PROBLEMÁTICA QUE GENERA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.**
 - a. **POR LOS EFECTOS Y GRAVÍOS QUE CAUSA.**
 - b. **POR LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD SANCIONADORA.**
- F.- **NATURALEZA JURÍDICA-FISCAL DEL PAGO DE RADICACIÓN, POR SUS EFECTOS DE APLICACIÓN.**
 1. **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS IMPUESTOS.**
 2. **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DERECHOS.**
- G.- **JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.**

CAPITULO IV.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL PAGO DE RADICACION PREVISTO EN EL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

A.- EL IMPUESTO SOBRE RADICACION, CONTENIDO EN LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, desde el año de 1991 a la fecha, contempla con el carácter de impuesto, precisamente al impuesto sobre radicación; entre otros como una de las contribuciones a favor de los Municipios. Por su parte la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, especifica al impuesto de referencia, en su título primero, capítulo décimo, determinándolo concretamente en nueve artículos, del 83 Bis-C al 83 Bis-I; y, 83 Bis-K y 83 Bis-L.

Siguiendo el criterio de algunos autores para el estudio de los elementos del impuesto en general, aplicándolo al caso particular que nos ocupa y, tomando como base fundamental los preceptos jurídicos contenidos en los artículos relativos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; señalaré los elementos que constituyen al impuesto sobre radicación, motivo de nuestro estudio, los cuales son:

1). La materia imponible u objeto del impuesto; entendiéndolo como tal, la situación jurídica o de hecho prevista en la ley como hecho generador del crédito fiscal, o bien, "son las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado

tributo",³³ pudiendo ser una cosa, mueble o inmueble, un crédito, una deuda, un consumo, la riqueza, la renta, un acto, todo lo que represente un valor en general, en cualquiera de sus manifestaciones. El objeto del impuesto sobre radicación, se encuentra determinado en el artículo 83 Bis-C, que a la letra dice: "Es objeto de este impuesto el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles, por la radicación en la forma y términos que establece el presente ordenamiento jurídico y demás disposiciones aplicables conforme a derecho".

2). El hecho generador o hecho imponible en este impuesto, lo constituye la radicación, concepto que es explicado, en el segundo párrafo del artículo 83 Bis-C: "Se considera que existe radicación cuando se disponga material o formalmente de un inmueble y se utilice en forma permanente, continua y habitual"; es decir, el uso y disposición de un inmueble, para la realización de alguna actividad, constituye el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijada por la ley, para configurar el impuesto sobre radicación y cuya realización supone el nacimiento de la relación jurídica tributaria.

Sin embargo, no obstante lo anterior, la misma Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, señala que no toda la radicación de los inmuebles genera la causación del impuesto sobre radicación y excluye aquéllos inmuebles que se dispongan formal o materialmente, para usos destinados a:

- Actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras.
- Actividades educativas, de capacitación, culturales, de investigación científica y tecnológica, así como deportivas.

³³ Fritz Fleiner, citado por Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos: 25a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1984; p. 32.

- *Hospitales y sanatorios oficiales en sus diversas modalidades.*

- *Instituciones de asistencia privada, debidamente constituidos conforme a la Ley de Asistencia Privada del Estado de México.*

- *Funciones propias de instituciones, agrupaciones, organizaciones o asociaciones, tales como:*

a) *Partidos Políticos.*

b) *Las de carácter religioso.*

c) *Cámaras de comercio o de industria, uniones de comerciantes ambulantes y en mercados públicos, así como los organismos que agrupen a dichas cámaras o uniones.*

d) *Agrupaciones agrícolas, silvícolas, acuícolas y pesqueras.*

e) *Asociaciones patronales o profesionales y los sindicatos obreros y patronales y organismos que los agrupen.*

f) *Sociedades cooperativas de consumo y de producción y mutualistas y los organismos que las agrupen.*

- *Destinados a la habitación, no comprendiendo en estos a los hoteles y casas de hospedaje.*

- *Destinados a las actividades propias de organismos auxiliares y fideicomisos estatales y municipales exclusivamente.*

- *Destinados a las actividades propias de las microindustrias que estén debidamente registradas en el padrón nacional de la microindustria.*

3). *Los sujetos de este impuesto; de acuerdo a la teoría que en materia fiscal existe, en términos generales, son dos a saber: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo*

representado, en este caso particular, por dos entes gubernamentales; por una parte la entidad local del Estado de México, como el sujeto que establece a través de la Legislatura Local, el impuesto sobre radicación y, por otra parte el Municipio, particularmente el de Nezahualcóyotl, quien está facultado para recaudar y exigir este crédito fiscal establecido a su favor.

El sujeto pasivo en este impuesto, es decir, la persona física o moral, mexicana o extranjera que de acuerdo con la ley está obligada al pago del impuesto sobre radicación, por realizar el supuesto de la norma; y, de acuerdo a lo señalado por el artículo 83 Bis-E, resultan ser que: " Son sujetos de este impuesto quienes aprovechen de los servicios públicos generalizados e indivisibles por la radicación a que se refiere el presente Capítulo, en inmuebles ubicados dentro del territorio de cada uno de los Municipios del Estado.

" Las personas físicas o morales que radiquen en los inmuebles en donde se genere el impuesto previsto en este Capítulo, lo cubrirán independientemente de la naturaleza jurídica del uso, posesión o utilización que los vincule al inmueble."

Por tanto, son sujetos pasivos del impuesto sobre radicación, las personas física o morales que dispongan formal o materialmente de un inmueble, en forma permanente continua y habitual y en virtud de ello, aprovechen de los servicios públicos generalizados e indivisibles.

4). Este impuesto prevé responsables indirectos del pago de este crédito fiscal, en calidad de solidarios a: Artículo 83 Bis-F.- " Son responsables solidariamente del pago de este impuesto:

" I. Quienes otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles en los que se dé la radicación.

" Quedan liberados de la responsabilidad a que alude el párrafo anterior las personas físicas o morales que hagan del conocimiento de las autoridades municipales fiscales el acto por el que

otorguen el uso o goce de los inmuebles objeto de este impuesto.

" II. Los adquirentes de bienes inmuebles o negociaciones que reporten créditos fiscales derivados de este impuesto, exigibles a favor del Municipio y que correspondan a periodos anteriores a la adquisición.

" III. Los servidores públicos que indebidamente formulen certificados de no adeudo, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal en que se incurra".

Estas personas mencionadas tienen responsabilidad indirecta, porque no son los sujetos que realizan el supuesto o hecho generador del impuesto, sin embargo, tienen responsabilidad por disposición de la ley, a consecuencia de las circunstancias descritas.

5). La base gravable del impuesto que nos ocupa, se encuentra definida por el artículo 83 Bis-G: " Es base gravable de este impuesto, el número de metros cuadrado de construcción del predio de que se trate.

" Cuando el predio de que se trate no cuente con construcción, o bien, esta no exceda el 15% de la superficie total del terreno, será base gravable la superficie en metros cuadrados del terreno.

" En aquéllos casos en que se disponga parte del inmueble para usos por los que se cause este impuestos y otra para usos que estén exentos del mismo, solamente se tomarán en cuenta para la determinación de la base las superficies que se usen para actividades por las que se cause el impuesto.

" En el caso de condominios, no se tomarán en cuenta para la determinación de la base gravable, las áreas comunes y de servicio".

Entonces, debe quedar claro que la base gravable de nuestro impuesto sobre radicación, son los metros cuadrados de ocupación material o formal; en virtud de que a partir de los metros cuadrados y de su cuantía, se determina el impuesto a cargo del sujeto pasivo.

6). La unidad fiscal o unidad del impuesto, que es la unidad, cosa o cantidad delimitada en peso, número, medida, etc., sobre la cual la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto y en particular en el impuesto sobre radicación, se halla determinada en superficie de ocupación, traducida en metros cuadrados.

7). La cuota, es decir, la cantidad en dinero que se percibe por unidad fiscal en nuestro impuesto estudiado, pertenece a las clasificadas por los teóricos, como progresivas, en virtud de que la cuota se incrementa a medida de que aumenta el importe de la base gravable.

En lo particular; considero que el impuesto sobre radicación, tal y como lo contempla la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, establece dos tipos de cuotas; una general y una especial; controlando a su vez a ambas a través de una cuota máxima y una cuota mínima.

La cuota general, se obtiene realizando la operación señalada por el primer párrafo del artículo 83 Bis-H, mismo que establece que, " El monto del impuesto se determinará y liquidará para su pago, aplicando a la base gravable a que alude el artículo anterior el factor que corresponda atendiendo al sector tipo así como al municipio en que esté ubicado el inmueble de que se trate de conformidad con la tarifa siguiente; en el entendido que el resultado se expresará en pesos".

Por su parte, la cuota especial, se obtiene, observando lo dispuesto por uno de los párrafos del mismo artículo 83 Bis- H, que a la letra dice: " Cuando la superficie de los inmuebles base del impuesto sea hasta de 75 metros cuadrados y se ubiquen en sectores catastrales estrictamente populares tipo A, los sujetos de este impuesto pagarán los montos a su cargo conforme a la siguiente: tarifa".

En cuanto a la cuota especial se refiere, el mismo artículo en el párrafo siguiente al citado, ordena una excepción a la regla especial, estableciendo que: " Los sujetos de este impuesto pagarán el monto a su cargo conforme al régimen general de este capítulo, (refiriéndose indudablemente a la cuota general), sin que le sea aplicable lo previsto en la tarifa anterior, cuando para el desarrollo de su actividad empleen trabajadores o en el inmueble donde se dé la radicación se desarrollen las siguientes actividades:

" 1.- Centros sociales, cabaretes, centros nocturnos, salones para fiestas, discotecas, pistas de baile, pistas con música magnetofónica, salones para eventos varios, diversiones y espectáculos públicos.

" 2.- Cantinas, cervecerías, pulquerías, centros botaneros y en general todo establecimiento donde se expendan bebidas alcohólicas en botella abierta o al copeo, independientemente del recipiente que se utilice.

" 3.- Restaurantes-bares, video-bares y cafés cantantes y similares.

" 4.- Restaurantes, cafeterías, fondas, loncherías, cocinas económicas, pizzerías, taquerías y torterías, con venta de cerveza, vinos de mesa y bebidas refrescantes con contenido alcohólico.

" 5.- *Explotación de juegos electrónicos accionados por fichas o moneda, cuando en el establecimiento exista más de una máquina.*

" 6.- *Billares, boliches y salones de juegos de mesa con venta de cerveza, vinos de mesa y bebidas refrescantes con contenido alcohólico.*

" 7.- *Comercios con venta de bebidas alcohólicas en botella cerrada, excluyendo a la cerveza.*

" 8.- *Hoteles, modeles y casas de huéspedes con venta de bebidas alcohólicas.*

" 9.- *Prestación de servicios profesionales".*

8). *En cuanto a la tarifa de este impuesto sobre radicación, debo decir, que de acuerdo a mi análisis presenta una diversidad, generada principalmente, de una total y absoluta ausencia de una buena y exacta determinación de la cuota del impuesto, toda vez que existe una diversidad de cuotas aplicables.*

De acuerdo a mi particular criterio, del impuesto sobre radicación se generan tantas tarifas, como formas de determinar las cuotas, encontrándome en mi estudio con cuatro tipos de tarifas, que yo clasifiqué de la siguiente manera:

La primera, a la que llamo tarifa general y que resulta de aplicar la cuota general, realizando una operación matemática, en la que los elementos sean: la base gravable, los grupos de los municipios, los sectores tipos y los factores determinados. Esta tarifa, es la resultante de la aplicación combinada de cinco circunstancias, que de hecho la condicionan para su debida determinación; la primera, a una previa clasificación agrupada que de los Municipios en el Estado de México existe, dada por la Ley de Catastro del Estado de México, de la que resulta la selección de los Municipios en tres grupos a los que identifica con los numerales 1, 2 y 3.

Como es de especial importancia a nuestro estudio, haré mención de que el Municipio de Nezahualcóyotl, se encuentra ubicado dentro del grupo número 1, que actualmente esta integrado por trece Municipios, y que respetando el orden que marca la Ley de Catastro del Estado de México, son: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Metepec, Nezahualcóyotl, Tlanepantla, Toluca y Tultitlán.

La segunda circunstancia condicionante, para poder determinar la tarifa de el impuesto sobre radicación, también lo establece la Ley de Catastro del Estado de México y, es el relacionado con el sector tipo, esta clasificación es en zonas, surge y se da al interior de todos y cada uno de los Municipios, independiente del grupo al que pertenezcan; su atención se centra en la zona en donde se encuentren ubicados o establecidos los inmuebles que generen la radicación en términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; al respecto, está última Ley en cita, los señala como: sector tipo A, refiriéndose a aquellos que define como sector habitacional popular;³⁴ sector tipo B, aquellos que denomina como sector habitacional medio;³⁵ sector tipo C, aquellos que se encuentran seleccionados como sector habitacional residencial;³⁶

³⁴ N.B. La Ley de Catastro del Estado de México, comprende dentro del sector habitacional popular, a los sectores: social progresivo, es aquel que corresponde a desarrollos ocupados por familias de clase económica baja, con obras de urbanización y servicios de nivel mínimo; popular antiguo, se refiere a localidades con traza urbana generalmente irregular, en zonas antiguas, predominando edificaciones de tipo rústico en pueblos y zonas antiguas de ciudades; popular reciente, se ubica en poblados o colonias, producto de asentamientos espontáneos no planificados, en donde predominan edificaciones recientes de tipo económico, generalmente conforman las periferias de algunos pueblos y localidades; y, popular medio reciente, son colonias con traza urbana regular y consolidada, con edificaciones de tipo económico y de regular calidad, ha sido el resultado de una evolución en el área.

³⁵ N.B. La Ley de Catastro del Estado de México, identifica al sector habitacional medio, como aquel que corresponde a colonias o fraccionamientos con traza urbana planificada, generalmente en zonas antiguas y céntricas de las ciudades o diásporas en la zona consolidada y en ocasiones en la periferia. En este tipo se incluyen los conjuntos habitacionales de interés social.

³⁶ N.B. Aquel que la Ley de Catastro del Estado de México, denomina así por corresponder a colonias y fraccionamientos planificados, con traza modernista o regular, localizados generalmente en la periferia o dentro de la zona consolidada.

sector tipo comercial general³⁷ y, sector tipo comercial especial.³⁸

La tercera circunstancia, constituye una excepción a la regla anterior, en virtud de que se refiere específicamente a aquéllos inmuebles que se encuentran dentro de zonas rurales o rústicas, desde luego ubicados fuera del perímetro urbano, y por lo tanto, en obvio, no se encuentran dentro de una área sectorizada; para los cuales le son aplicables una regla general, consistente en aplicar a su base el factor que corresponda al sector tipo A, considerando además el grupo de Municipio al que corresponda.

La cuarta circunstancia condicionante para la exacta aplicación de la tarifa, es el uso específico o particular que se de al inmueble que genere la radicación en términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; contemplando esta misma Ley, dos tipos de usos: el industrial³⁹ y el comercial; ordenando la misma Ley de Hacienda Municipal que los inmuebles destinados a usos industriales generaran la cuota resultante de aplicar exclusivamente a su base gravable el factor del sector tipo C, que corresponda al municipio de su ubicación.

Por otro lado, ordena la referida Ley, que el impuesto correspondiente a los inmuebles destinados a usos preponderantemente comerciales, se determinará aplicando dos principios que señala: el primero; ordena que si el inmueble se ubica en un sector tipo comercial general, el impuesto se determinará aplicando a su base el factor del sector tipo B, que corresponda al

³⁷ N.B. Los sectores comerciales, son los que se destinan al desarrollo de actividades mercantiles de oferta de bienes y servicios o al acopio y almacenamiento de mercancías; específicamente los sectores comerciales generales, son zonas destinadas al comercio en la zona urbana, asentadas en forma espontánea en áreas de gran circulación peatonal y vehicular; así mismo en zonas predestinadas como mercados, centros de abasto o supermercados.

³⁸ N.B. Los sectores comerciales especiales, son áreas construidas para ser destinadas deliberada y específicamente a comercio. Se localizan en número reducido dentro del área consolidada.

³⁹ N.B. Comprende actividades preponderantemente fabriles.

Municipio de su ubicación; sin embargo, si el inmueble se ubica en un sector tipo comercial especial, el impuesto se determinará aplicando a su base el factor del sector tipo C, que corresponda al Municipio de su ubicación. Aclara y remite la misma Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, que los sectores tipo comercial general y comercial especial son aquellos que así clasifica la Ley de Catastro del Estado de México.

La quinta circunstancia que determina la tarifa general de este impuesto sobre radicación, es el valor de los factores; que la misma ley señala en forma concreta, clara, absoluta y específica, expresándolos a través de una tabla, que relaciona a los grupos de los Municipios con los sectores tipo, dando como resultado un factor correspondiente, ya determinado, establecido y por lo tanto invariable.

El segundo tipo de tarifa que considero contenida dentro del impuesto sobre radicación, es la tarifa especial; misma que resulta de aplicar a la regla mencionada para la cuota especial y que se refiere a inmuebles cuya superficie sea hasta de setenta y cinco metros cuadrados y se ubiquen en sectores catastrales estrictamente populares tipo A, ubicando precisamente la tarifa que le corresponde de acuerdo a una tabulación que esta establecida y que desde luego toma como base la superficie en metros cuadrados, graduada en límites inferiores e iguales a los setenta y cinco metros cuadrados; esta tarifa ya se encuentra establecida en la ley, expresada en cifras que significan números de salarios mínimos generales diarios de la zona económica o área geográfica correspondiente.

La tarifa a la que yo llamo, máxima; esta se encuentra perfectamente determinada en la ley, expresándola en cifras que representan números de salarios mínimos diarios de la zona

económica que corresponda relacionándola principalmente con los grupos de Municipios; otorgando una tarifa máxima posible a aplicar en cada grupo de los Municipios. Considero que esta tarifa es aplicable tanto a la cuota general, como a lo dispuesto por la cuota especial; poniéndole únicamente un tope máximo a la cuota en general a cobrar en el impuesto sobre radicación, así como al fisco municipal.

La tarifa que contemplo como mínima; está, al igual que la anterior, se encuentra perfectamente determinada en la ley y relacionada a cada uno de los grupos de los Municipios, expresada igualmente en cifras que se traducen en números de salarios mínimos generales diarios de la zona económica que corresponda; contemplando esta mínimo como excepción a la tarifa en ceros que resulta de la aplicación de la tarifa especial a los inmuebles cuya superficie se encuentra dentro de los que tienen hasta setenta y cinco metros cuadrados, específicamente aquéllos que tienen superficie dentro del rango de cero hasta quince metros cuadrados.

La tarifa del impuesto sobre radicación esta representada por las listas de unidades fiscales y de cuotas correspondientes, para el objeto del impuesto sobre radicación, así como para el número de sujetos pasivos que pertenecen a la misma categoría que la ley establece; en consecuencia la tarifa de nuestro impuesto se traduce en las cifras preestablecidas en ley; a las cuales las personas físicas o morales deben ajustarse para el pago del impuesto sobre radicación.

9). Otros de los elemento del impuesto sobre radicación, son los que se refieren al lugar y época de pago. Al respecto, el artículo 83 Bis-I, señala claramente que, " Este impuesto sobre radicación se causa anualmente y atendiendo a su importe, se pagará en la Tesorería Municipal correspondiente mediante declaración, conforme a lo siguiente:

" I. Si el importe del impuesto a pagar corresponde a la cuota mínima establecida para el Municipio de que se trate, o a las cuotas del régimen de la última tarifa del artículo 83 Bis-H, éste deberá ser cubierto en una sola exhibición durante el primer bimestre de cada año o en su caso en el bimestre en que se inicie la radicación.

" II. Si el importe del impuesto a pagar resulta mayor a la cuota mínima establecida para el Municipio de que se tratar, el pago se efectuará en seis exhibiciones iguales y consecutivas, en los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año, en el entendido de que ninguna de las parcialidades deberá ser menor a la cuota mínima anual determinada para el Municipio, y de que en su caso, al realizarse la prorrata correspondiente, resulte un saldo desigual a cubrirse en el último bimestre; dicho saldo y su correspondiente pago sí podrán ser inferiores a la cuota mínima anual.

" III. En los casos en que se inicie la radicación con posterioridad al primero de enero del año de que se trate, el impuesto se causará y liquidará en la parte proporcional al periodo comprendido entre la fecha de inicio de la radicación, al 31 de diciembre de cada año, en el entendido en todo caso, el monto a pagar no será menor a la cuota mínima establecida para el Municipio de que se trate".

10). Las obligaciones que se derivan para los sujetos pasivos de este impuesto son:

I. Empadronarse ante la Tesorería Municipal correspondiente, en un plazo que no excederá de quince días a partir del día en que se disponga material o formalmente del inmueble de que se trate.

II. Presentar declaraciones y efectuar los pagos del impuesto en los plazos previstos.

III. Dar aviso de las incidencias que modifiquen los datos contenidos en el documento de empadronamiento dentro de un plazo de quince días.

Este impuesto marca la obligación que tienen los propietarios de los inmuebles que otorguen el uso o goce temporal de sus inmuebles para usos distintos al habitacional, de proporcionar a la Tesorería Municipal correspondiente, los elementos suficientes para que ésta a su vez pueda determinar y liquidar el monto del impuesto.

11). La exención aceptada como tal, establecida por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, para el impuesto sobre radicación, se da para aquellas personas que teniendo por ley la calidad de contribuyentes del impuesto, por disponer formal o materialmente de un inmueble que genera la radicación, éste se encuentra ubicado en un sector catastral estrictamente popular tipo A y la superficie del área de ocupación del inmueble, dentro del rubro de 0 a 15 metros cuadrados.

Desde su creación, el impuesto sobre radicación, ha tenido el único objeto de gravar el ejercicio de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, realizada o explotada en local establecido, por parte de los particulares y dentro del territorio de los Municipios del Estado de México.

El impuesto sobre radicación apoya la justificación de su existencia y aplicación, primero, en lo dispuesto por el artículo 36 fracción II de la Constitución Federal, que establece entre otras obligaciones del ciudadano de la República, el de inscribirse en el catastro de la Municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, como medio de control fiscal; en segundo lugar, en el aprovechamiento de los

servicios públicos generalizados e indivisibles, a través de la radicación; sin embargo, considero oportuno apuntar en este estudio, lo que en términos generales se debe entender por los servicios públicos generales e indivisibles; sin pretender en este estudio entrar en un análisis profundo de este concepto, porque no es mi propósito principal.

A través de este análisis opto por las ideas que de cada uno de los elementos que lo conforman me parecen más ejemplificables para entender a qué nos referimos cuando hablamos de servicio público, concepto que por sí mismo la teoría califica como uno de los más discutidos y menos precisos.

*Gramaticalmente, la palabra servicio; proviene del latín *servitium*, que significa acción y efecto de servir, es decir, se trata de un sustantivo que se traduce en el mérito y acciones de atención que realiza uno en favor de otro, provocándole efectos de utilidad o provecho; entendiendo que cuando hablamos de uno y de otro, éstos pueden ser: una persona, un conjunto de personas, un organismo público o privado, o bien, una organización. Lo anterior nos da la idea de que el que hace un servicio, ejerce una función, cumple un fin y por tanto satisface una necesidad.*

*En cuanto hace a la palabra público, primeramente es un adjetivo; su origen se encuentra también en el vocablo *publicus*, que significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción, denominación que se le da a un conjunto de personas que asisten a un mismo lugar por participar de las mismas preferencias o aficiones; es público aquello que tiene autoridad para hacer una cosa perteneciente a todo el pueblo o al interés de todos; por lo tanto se refleja en la administración común del pueblo o ciudad.*

El servicio público, puede denominarse así, por adjudicarse al titular o responsable de la prestación de un servicio cuando se trata del Estado o un ente público; o bien, si el servicio prestado tiene un fin público, de bien común; o bien, si el servicio que se presta necesariamente se debe someter para su regulación al régimen jurídico de Derecho Público.

José Roberto Dromi, explica al servicio público a través de tres alternativas que señala como: la máxima, la media y la mínima y lo define respectivamente de la siguiente forma: "servicio público es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado"; "servicio público es toda la actividad de la administración pública"; y, "servicio público es una parte de la actividad administrativa."⁴⁰

Desde mi punto de vista, considero que existe servicio público, cuando se realizan actos o se ejercen funciones que se encuentran bajo la vigilancia y control del Estado, e independientemente de la calidad de quien los realice, tienen la finalidad principal de satisfacer las necesidades que le son comunes al pueblo, porque a él están destinados todos los beneficios y utilidades materiales, económicos, culturales, de organización, de distribución o de planeación que se generen.

El empleo de los términos servicios públicos hoy también comprende el concepto de funciones públicas; la función pública es considerada como aquella actividad, tales como justicia, defensa, seguridad y recaudación de rentas, de las cuales el Estado no puede prescindir, sin riesgo de afectar el orden jurídico-político. Los servicios públicos en cambio, se dirigen más al progreso, bienestar, elevación cultural, moral, higiénico, etc., de la población.

⁴⁰ *Derecho Administrativo; T. II; Buenos Aires, Argentina: Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1992; p. 1.*

Sería muy complicado tratar de listar los servicios públicos; sin embargo, en la teoría se encuentra que se ha intentado una clasificación de ellos, misma que nos permite tener una visión más clara de lo que son los servicios públicos y, que a continuación cito:

"a). Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado; por ejemplo: servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc. y, secundarios.

"b). Necesarios y voluntarios, según que las entidades publicas estén obligadas o no a tenerlos.

"c). Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general, por ejemplo: alcantarillado, agua, instrucción primaria; los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario, por ejemplo: correos, telégrafos, ferrocarriles.

"d). Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas, por ejemplo: policía, defensa nacional, correo, telégrafos; los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular, por ejemplo: educación, beneficencia, asistencia social.

"e). Por la persona administrativa de quien dependen se dividen, de acuerdo a nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.

"f). Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos, por ejemplo: ferrocarriles, correos, telégrafos; los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en

quienes concurren algunas circunstancias determinadas, por ejemplo: asistencia, beneficencia.

"g). Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares, mediante prestaciones concretas y determinadas a lo que se llama utilidad singular, y otros que se aprovechan y que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo: alumbrado público.

"h). Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

"i). Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado."⁴¹

Generalizando y de acuerdo a lo preceptuado por los artículos 115 fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y 63 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, tenemos que los servicios públicos a cargo del Municipio de Nezahualcóyotl, son:

1. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
2. Alumbrado público;
3. Limpia y disposición de desechos;
4. Mercados y centrales de abastos;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques, jardines y áreas verdes y recreativas;

⁴¹ García Oviedo, citado por Acosta Romero, Miguel. Ob. cit.; p. 744.

8. Seguridad pública;

9. Embellecimiento y conservación de las colonias y obras de interés social;

10. Asistencia social en el ámbito de su competencia;

11. De empleo; y

12. Los demás servicios públicos que el Ayuntamiento apruebe para el beneficio social de la población o que le delegue o convenga con el Estado o con la Federación.

Estos servicios públicos deben ser realizables por los Ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes previo acuerdo y con sujeción a la Ley pueden coordinarse con el Estado o con otros Municipios para la eficacia en su prestación.

En consecuencia, aplicando la clasificación anterior y de la descomposición en sus elementos que del impuesto sobre radicación he hecho; por deducción, debemos entender que cuando la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, se refiere al objeto del impuesto sobre radicación que es precisamente, el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles, por la radicación; es decir por la disposición formal o material de un inmueble que se utilice en forma permanente, continua y habitual; se refiere indudablemente a los servicios públicos que reportan beneficios a los inmuebles que generan la radicación y que son aprovechados por las personas físicas o morales que dispongan de ellos. Pero es oportuno señalar que entonces, los servicios que son aprovechados por los particulares, son de los clasificados como generales e indivisibles; y, por ser el impuesto que nos ocupa una contribución a favor del Municipio, necesariamente éstos servicios públicos deben depender del Municipio y comprende a los que consideran intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría

ya que todos pueden hacer uso de ellos y si son todos los que los aprovechan entonces por su forma de aprovechamiento son de los de utilidad universal, porque satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, además por razón de su utilización son obligatorios y por ello se imponen a los particulares por motivos de interés general; luego entonces, estos servicios públicos generales e indivisibles no benefician a los particulares mediante una prestación concreta y determinada, ni tampoco su uso queda a libre voluntad del usuario, menos aun para su otorgamiento o prestación se toman en cuenta las características o circunstancias determinadas de cada uno de los particulares que aprovechan los servicios públicos generalizados e indivisibles.

B.- ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

El Municipio de Nezahualcóyotl es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propios, erigido mediante el decreto número 93, expedido por la XLI Legislatura del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno el día 20 de abril de 1963; básicamente se rige conforme a lo dispuesto por los artículos 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1o., 2o., y 3o., de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; así como por las disposiciones de su Bando Municipal y los reglamentos municipales, que de él se deriven.

El Municipio, como entidad y como base de la división territorial y de la organización política y administrativa, de los Estados; tiene a su cargo el cumplimiento de algunos fines que le son inherentes, como por ejemplo; salvaguardar y garantizar la integridad y seguridad del

territorio municipal, de su población y de sus instituciones en forma integral; promover el desarrollo social mediante acciones directas o en coordinación con autoridades municipales, estatales o federales, con la participación ciudadana para garantizar a la población los mínimos de bienestar, salud, educación y cultura, trabajo, seguridad pública, abasto, vivienda, recreación, deportes; promover el desarrollo económico mediante acciones directas o en coordinación con autoridades municipales, estatales y federales con participación de los diferentes sectores para elevar los niveles de productividad, en la industria, comercio, comunicaciones, transporte, turismo y artesanía; vigilar y corregir las causas de contaminación del ambiente mediante acciones propias o en coordinación con autoridades municipales, estatales y federales, con participación de los particulares para prevenir el deterioro de la ecología, la salud e higiene de las personas y de sus bienes; organizar y administrar como autoridad auxiliar en su caso, los registros de todo orden, padrones y catastros de su competencia y los que le corresponden de jurisdicción estatal o federal; conducir y regular la planeación del desarrollo económico del Municipio, en coordinación con dependencias municipales, estatales y federales y con participación de los sectores social y privado, vigilando las acciones contenidas en el plan de desarrollo municipal; garantizar la moral pública, fortalecer la identidad municipal y combatir el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción; respetar, hacer respetar y garantizar la plena vigencia los derechos humanos individuales y de la comunidad; apoyar a las personas de la tercera edad y discapacitados, integrándolos a la vida productiva con programas tendientes a desarrollar y capitalizar sus habilidades y experiencia.

Por su parte, el Ayuntamiento como órgano superior de gobierno municipal, tiene a su cargo la ejecución y cumplimiento de los fines encomendados al Municipio; por lo que el Ayuntamiento tiene competencia plena y exclusiva respecto del territorio, la población municipal, la organización política y administrativa, así como de los servicios públicos municipales; de tal forma que las autoridades, dependencias y organismos públicos municipales, tienen para el cumplimiento de sus funciones todas las atribuciones y facultades que no estén expresamente reservadas por las leyes a la Federación o al Estado.

Para que el Ayuntamiento pueda dar cumplimiento a los fines a su cargo, le son reconocidas las atribuciones relativas a las de: legislación en sentido material, para crear sus normas que sin contradecir las leyes federales y estatales, le permitan regular la vida municipal; de ejecución, con la finalidad de poder tener libertad de acción de acuerdo a lo que le permitan las leyes que rigen al Municipio; de inspección, para poder vigilar la buena observación de las normas que regulan la vida municipal y, en su caso sancionar el incumplimiento a las mismas; y, por último, la de tributación y administración libre de su hacienda pública, concedida por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que le permite recaudar con facultad económica coactiva, las contribuciones que a su favor señala la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, así como administrar todos sus ingresos.

Así, el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, con el espíritu de dar cumplimiento a sus fines ya enunciados; y, haciendo uso de las facultades que le son reconocidas; establece y determina en el artículo 99 del Bando Municipal vigente:

" Para ejercicio de cualquier actividad industrial, comercial y de servicios por parte de los particulares, se requiere del permiso, autorización o la licencia correspondiente de uso específico del suelo, que conceda el Ayuntamiento a través de la dirección correspondiente, previo el pago del impuesto de radicación o los derechos correspondientes, en los términos de las normas aplicables.

" Así mismo se requiere autorización de cualquier tipo de obras y maniobras que afecten la vía pública y serán válidas durante el año calendario en que se expidan o, en su caso, para el evento específico ".

Como se puede desprender de la lectura del precepto anterior, este artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, en la práctica pretende y de hecho es, el fundamento legal del Ayuntamiento para establecer las bases sobre las cuales se deben legitimar y en consecuencia reglamentar las actividades económicas realizadas por los particulares dentro del territorio municipal, y, que puedan ser comprendidas como comerciales, industriales y de servicios. Aclarando desde este momento, que en el Municipio de Nezahualcóyotl, a la fecha no existe un reglamento que regule en forma específica y detallada las actividades comerciales, industriales o de servicios ejercidas por los particulares; y, únicamente a través del artículo 99 y otros del Bando Municipal; el Ayuntamiento pretende en forma general controlar y ejercer el poder de policía administrativa, sobre las actividades ya mencionadas.

De tal forma, que si bien es cierto que, conforme al artículo 5o. Constitucional, a ninguna persona puede impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; también es cierto que de acuerdo a lo ordenado por el artículo 36 fracción I de la Constitución Federal, todos los ciudadanos de la República tienen la obligación

de inscribirse en el catastro de la municipalidad en que residan, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; por su parte el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, en su artículo 20 fracción II incisos A) y D) establecen respectivamente como deberes de los vecinos del Municipio; obtener su registro en los padrones municipales, estatales y federales, e inscribir ante el Ayuntamiento a través de la autoridad municipal competente, toda clase de giros mercantiles, industriales y de servicios a que se dediquen, así como cubrir los impuestos y derechos respectivos, en términos de la legislación fiscal vigente; lo anterior, indudablemente con la finalidad de que el gobierno que representa al vecino del Municipio y del que depende, tenga un control y esté actualizado de las actividades que desarrollan sus gobernados, así como de sus propiedades, de tal manera que este conocimiento le permita poder crear un buen plan de desarrollo social y económico, que influya en el desarrollo integral de la comunidad a su cargo; y, que al tiempo le permita también establecer los medios de control necesarios para reglamentar las actividades de los particulares, en virtud de que éstas se desarrollan en una sociedad y en todo momento se corre el riesgo de que algún individuo en forma consciente o inconsciente al desempeñar su actividad abuse de la libertad y derecho al trabajo, y con ello invada, lesione o hasta ataque, los derechos de otra persona u ofendan los derechos de la sociedad a la que también pertenecen y por lo tanto están obligados a preservar.

Por ello, el artículo 5o. Constitucional que señala que existe la libertad al trabajo; también considero que prevé, la protección de los derechos de terceros y de la sociedad en general; razón por la cual, establece al respecto que el ejercicio de la libertad al trabajo solo puede vedarse por

determinación judicial o por resolución gubernativa, cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los derechos de la sociedad.

Es por lo anterior, que para mí es justificable que el Ayuntamiento, que tiene a su cargo la administración, cuidado y preservación de un territorio y de la población del Municipio de Nezahualcóyotl; establezca como medio de control catastral y como fundamento de prevención, sujeción y reglamentación, a través del artículo 99 del Bando Municipal; la obligación de los particulares de obtener del Ayuntamiento, el permiso, autorización o licencia para el ejercicio de sus actividades comerciales, industriales o de servicios.

Porque de tal permiso, autorización o licencia expedida por el Ayuntamiento, se derivan obligaciones para el particular, que le son impuestas en virtud de que como individuo que pertenece a una sociedad y obtiene provechos de ella, se hace necesaria su reciprocidad para mantener el buen orden. De igual forma, de los permisos, autorizaciones o licencias que el Ayuntamiento otorgue, se derivan obligaciones para la misma administración municipal; pero estas obligaciones son para con la sociedad en general, ya que el gobierno municipal se compromete expresamente con ella, a cuidar que con el ejercicio de las actividades económicas de los particulares, no se ofendan, lesionen ni se ataquen los derechos de todos y cada uno de los individuos que conforman la sociedad; lo que obliga al Ayuntamiento para que otorgue o en su caso incremente y mejore algunos servicios públicos a su cargo, mismos que garanticen su compromiso adquirido con la sociedad; y que pudieran ser, tales como: la seguridad pública, el tratamiento de aguas residuales, el alumbrado público, la limpia y disposición de desechos, embellecimiento y conservación de las colonias y en general los actos

administrativos de atención continua y permanente, tendientes a vigilar, inspeccionar y controlar que las actividades de los particulares se desarrollen dentro de las normas que las regulan y que están obligados a observar en bien del orden público y el interés social.

Es indudable que sólo el acto de la expedición de una autorización licencia o permiso, a través de un documento en un papel, no representa un gasto significativo para la administración pública municipal; sin embargo, los efectos que de este acto se pueden generar, desde la previsión, vigilancia y hasta el control; significan grandes erogaciones comprendidas dentro del gasto público municipal; razón por la cual, también se considera justo que el particular que realice alguna actividad industrial, comercial o de servicios dentro del Municipio y que con su explotación obtenga beneficios particulares, tenga la obligación de contribuir con el erario municipal para el sostenimiento de parte del gasto público municipal. Razón por la que considero justo que la administración municipal condicione, la expedición de la licencia, autorización o permiso, al previo pago de una contribución; que en el caso particular del presente estudio, es el pago del impuesto sobre radicación o los derechos correspondientes.

El pago del impuesto sobre radicación lo realizan en la práctica actual, los particulares que ejercen actividades comerciales, industriales y de servicio, en forma establecida; luego entonces, de acuerdo al Bando Municipal y a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México en relación con el impuesto sobre radicación, no están obligados a pagar este impuesto los particulares que realizan cualquiera de estas actividades, en lugares como mercados públicos o en la vía pública ya sea en forma ambulante, fija o semifija, por tiempo continuo, discontinuo o por temporadas; a ellos corresponde en la práctica, el pago de diversos derechos.

C.- OBJETO DEL PAGO DE RADICACION.

Como se puede desprender de la lectura del artículo 99 del Bando Municipal antes enunciado; el pago de radicación constituye una situación de hecho, que condiciona a un particular para la obtención de "un documento", que exprese consentimiento por parte de la autoridad para que aquél pueda ejercer una actividad económica ya sea industrial, comercial o de servicios; sin embargo, el artículo de referencia no precisa con exactitud, si el previo pago del impuesto de radicación se aplicará indistintamente en la expedición de permisos, autorizaciones o licencias de uso específico de suelo; o si es que sólo se aplicará a una de las categorías anteriores; lo que si es cierto de acuerdo a la práctica actual de la administración pública municipal, es que el pago del impuesto sobre radicación se aplica sobre todos los particulares, personas físicas o morales, para licitar administrativamente y con ello poder ejercer cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, específicamente realizada en un local establecido en un inmueble.

Por lo anterior, para mí es necesario, sin entrar en profundo estudio, hacer una breve referencia sobre los conceptos y definiciones que se generan de los términos de permiso, autorización, licencia y licencia de uso específico del suelo; así como de sus similitudes y diferencias esenciales.

1. LICENCIA.

Una licencia; " es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo ";⁴² abusando de la libertad o de la tolerancia; se otorga atendiendo a las circunstancias y características personales del sujeto a quien se le concede.

2. AUTORIZACION.

Por autorización se debe entender como el acto administrativo policial de contenido preventivo, a través del cual se confiere a una persona física o jurídica el derecho para realizar una conducta; habilitándolo para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente. La autorización comporta una atribución. Aquí existe el reconocimiento de un derecho preexistente, que al sujeto ya le pertenecía y por tanto ya era titular de él; pero que no puede ejercerse sin previa conformidad expresa y otorgada por un acto positivo de la administración, en virtud de que ella establece obstáculos y limitaciones, que toman la forma de medidas preventivas, de control y protectoras, que surgen de la necesidad de evitar los posibles daños que puedan generarse del ejercicio de una actividad que sin ser ilícita pueda ser peligrosa, o bien, evitar el daño que pudiera sobrevenir para el posible agente y para la colectividad, con el hecho de ejercer un derecho de manera excesiva, inconsciente, irresponsable, imprudencial o inoportunas; por lo que antes de otorgar una autorización, la administración debe hacer una apreciación discrecional

⁴² Acosta Romero Miguel. Ob cit; p. 796.

de la conveniencia del acto que el sujeto pretende cumplir. Por lo que es necesario, que aunque exista el derecho en forma potencial y latente, que se obtenga la autorización previa al acto o hecho que se pretenda realizar; aclarando que una vez obtenida la autorización, esta no tiene efectos obligatorios, pues queda el sujeto en libertad de hacer o no hacer. Sin embargo, si el hecho que requiere la autorización, se realizara o se emitiera sin contar con la autorización correspondiente, el acto o el hecho sería inválido y nulo, acarreando su ilegitimidad, pudiendo además provocar la imposición de sanciones, por tratarse de un comportamiento o conducta ilícita.

La autorización no amplía el campo de los derechos del individuo; permite que éste los pueda ejercer al reconocerle el cumplimiento de las condiciones preventivas impuestas por el poder de policía, o por supresión de las restricciones que impiden su libre actuación, en razón del interés o la necesidad colectiva. Es decir, las condiciones preventivas aparecen como una limitación al libre ejercicio del derecho de los individuos. Como ejemplos se pueden citar: los títulos universitarios, la construcción de inmuebles, las actividades culturales.

Integran a la autorización:

- a) Un poder o un derecho anterior;*
- b) Un acto habilitante previo de la Administración para este ejercicio.*

c) Generalmente las facultades para ejercitar el derecho preexistente, son ampliadas; mas no crea nuevos derechos; toda vez que se trata de una remoción del obstáculo impuesto por normas legales de carácter prohibitivo para el particular y al libre desembolvimiento de su actividad; dando, por tanto, vida actual o materializando un derecho que sólo existía potencialmente.

La autorización una vez otorgada, puede ser revocada por motivos de interés público, salvo que se hubiere concedido por un plazo determinado, o que algún texto legal restrinja a la administración la potestad de revocar.

Es importante para mí señalar que los efectos jurídicos de la autorización se producen desde y a partir de la emisión del acto autorizado, pues la autorización es un recaudo que atañe a la validez del acto definitivo posterior; de tal manera que la autorización actúa como requisito para la validez de dicho acto.

3. PERMISO.

El permiso, por su parte, también es un acto administrativo policial de contenido preventivo y, expresa una exención, que se materializa en el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo; por tanto, no puede ser concedido por quien no tiene potestad para otorgarlo. Es un acto especial que autoriza a una persona el ejercicio de un derecho prohibido en general por el orden jurídico; por lo que se traduce en un acto administrativo unilateral, en virtud de que la voluntad del particular no integra el acto, es sólo la administración quien lo condiciona y regula su otorgamiento según la conveniencia y oportunidad públicas, y en su invocación puede ser revocado en cualquier momento; por medio de este acto la administración faculta al particular para desempeñar servicios de interés colectivo o para el uso especial de bienes públicos, a título gratuito u oneroso, una vez que se cumplen los requisitos y condiciones establecidas por el Estado.

El permiso tiene un fin inverso al que se persigue con la concesión y la autorización, pues tiende a satisfacer el interés de un particular sin relación con el de la colectividad o el público. Se diferencia también por la forma. En el permiso, el particular se beneficia con la ventaja que le produce un bien común, pues se tolera algo que quiebra la igualdad de trato con los demás miembros de la comunidad; por ejemplo: estacionar un vehículo en la vía pública, amarrar un bote en un río navegable, portar armas, importar, exportar.

" Los permisos pueden ser simples o cualificables; los primeros se caracterizan por carecer de plazo fijo, de manera que pueden ser revocados en cualquier momento por el poder público; los segundos se caracterizan porque se les fija un plazo al que queda obligado el permisor, salvo en la hipótesis de "desvirtuamiento" en el uso del bien otorgado (mal uso) o en el desempeño del servicio (mal desempeño)."⁴³

Por el permiso no se autoriza, en rigor, es por tanto, una tolerancia precaria concedida discrecionalmente que no crea ningún derecho subjetivo a favor del sujeto, porque no se delega nada, sino que se tolera, se permite realizar algo que, en general, está prohibido. Cuando el permiso se otorga en consideración exclusiva a la persona, no puede en principio, ser concedido o transferido por su propia voluntad y, su cesión no autorizada es causal de caducidad. Por otra parte, el permiso sí puede ser transferido, cuando es dado en forma objetiva, sin consideración a la persona de aquél a quien se otorga el permiso. Pero en ambos casos indudablemente, puede ser revocado y si esto sucede, no da lugar a resarcimiento alguno.

⁴³ *Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal; Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma; Buenos Aires, Argentina; 1981.*

4. USO DEL SUELO.

En cuanto hace al uso del suelo; en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, debe entenderse como: los fines particulares a que pueden destinarse o la actividad a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios, de acuerdo a la zona dentro de la que se encuentren y que se halle perfectamente determinada por un previo plan de desarrollo urbano.

Lo anterior, nos remite necesariamente a la idea de una planificación, que implique la ordenación y administración del suelo territorial, mediante la vigilancia y control de la utilización del suelo, aplicando como dice Ignacio Burgoa el principio que enseña que el interés privado debe ceder ante el interés social, de tal manera que la propiedad privada en este sentido e implicada dentro de una planificación, asume una función social en el sentido de que el uso, y el disfrute y la disposición de los bienes muebles e inmuebles sujetos a su régimen, puedan ser objeto de modalidades que legalmente se establezcan y que se funden en los imperativos del interés público, nacional, social, común o colectivo.⁴⁴

En criterio de algunos autores, las Legislaturas Locales, no se encuentran facultadas para legislar en materia de asentamientos humanos, toda vez que la Nación como unidad social equivalente a la totalidad del pueblo, por lo que ésta, se haya representada por el Congreso de la Unión; por lo tanto esta representación, no la tienen los Estados menos aún los Ayuntamientos.

⁴⁴ Cfr.: Ob. Cit.; p. 060.

Sin embargo y no obstante lo anterior, en materia de planificación y desarrollo urbano; de conformidad con la fracción V del artículo 115 Constitucional, los Municipios se hallan facultados para que en términos de las leyes federales y estatales relativas, puedan a través de la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra, otorgar licencias para construcciones; y, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Por lo que es el caso, que en el Estado de México, la planificación y desarrollo urbano, se encuentran regulados por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México; en consecuencia el Municipio de Nezahualcóyotl, se haya sujeto a los principios generales que establezca en este rubro, la normatividad emitida por la Legislatura Estatal a través de la referida Ley; misma que establece en su artículo 2o., que "La ejecución de esta Ley corresponde al ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera concurrente y coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias."

En la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, se fijan las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como fijar las bases conforme a las cuales el Estado y los Municipios deben ejercer sus funciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; todo con el objetivo de la protección de los derechos constitucionales de toda persona

a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, al igual que de un ambiente sano.

Jurídica y administrativamente, los instrumentos que técnicamente se utilizan para perseguir materialmente el logro de los objetivos antes señalados; y que contienen con mayor precisión y claridad las disposiciones de ordenamiento urbano y ecológico y de crecimiento, conservación, mejoramiento o fundación de los centros de población, son: los planes y programas de desarrollo urbano. Los primeros se detallan a través de los segundos, porque en estos últimos, se precisan las acciones a realizar, se determinan los responsables y se establecen los plazos para su cumplimiento, de conformidad con los recursos y medios disponibles. Los programas pueden ser precedidos de los acuerdos de coordinación entre las autoridades corresponsables de su ejecución y de los convenios de concertación con los sectores social y privado.

Los planes de desarrollo urbano imponen limitaciones a la tenencia, propiedad y explotación de la tierra y establecen a su vez, la creación de las reservas territoriales, lo que finalmente desemboca en la regulación del espacio geográfico; lo que necesariamente influye en la planificación económica integral; porque en los planes de desarrollo, se debe proveer las conductas y relaciones que se pudieran dar, tomando como base el territorio y los recursos que en el existan para la mejor satisfacción de las necesidades humanas.

La planificación territorial no implica sólo el ordenamiento del uso del suelo; sino también las delimitaciones de localización y asentamientos poblacionales, industriales, comerciales y recreativos que se relacionan íntimamente con los planes económicos; porque si bien es cierto, que la planificación urbana es primordialmente física, no puede ignorar los aspectos sociales y económicos implicados en el desarrollo del espacio.

La misma Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su artículo 9o. faculta al Ejecutivo del Estado y Ayuntamientos para fijar restricciones al uso del suelo y a la construcción de edificaciones de cualquier clase; de acuerdo con las disposiciones de la misma Ley y su reglamentación, así como también a lo que se establezca en la normatividad estatal o municipal conducente y la zonificación y normas de los planes de desarrollo urbano. Al tiempo ordena que toda acción que signifique una operación de construcción en, sobre o bajo la tierra, así como la realización de cualquier cambio material en edificios existentes y en su uso, así como las construcciones que por sus características generen impacto significativo en la estructura de los centros de población o en su área de influencia, requerirán de la autorización previa y expresa de las autoridades estatales y municipales correspondientes, en términos de esta ley y su reglamentación.

Por tanto, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado de México y sus Municipios: se lleva a cabo a través de: el plan estatal de desarrollo, los planes regionales metropolitanos, los planes municipales de desarrollo urbano, los centros de población estratégicos, los planes de centros de población y los planes parciales.

"El Plan Estatal de Desarrollo Urbano ha definido a Nezahualcóyotl como centro de población estratégico, toda vez que desempeña una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado y se encuentra integrado en el sistema en las 17 ciudades periféricas."⁴⁵

⁴⁵ Poder Ejecutivo del Estado, Decreto número 68, Plan del Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl; Tomo CXLI, Núm. 74; Estado de México: Secretaría de Gobernación; Gaceta de Gobierno; Abril 21 de 1986. p. 33.

En el caso particular del Municipio de Nezahualcóyotl, el Gobierno del Estado de México, a través de su H. XLIX Legislatura, mediante Decreto número 68, publicado en fecha veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y seis; aprobó la versión íntegra del Plan del Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl, cuyo Decreto aprobatorio fue publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de fecha 17 de Septiembre de 1984. En el mismo Decreto, se refiere que el Plan del Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl, tiene por objetivo precisar los límites de crecimiento urbano de dicho centro; adecuar las cifras de población y proyecciones, mejorar la estructura urbana, mejorar la zonificación de sus usos y destinos y regular consecuentemente, en forma más detallada, los usos de suelo permitidos, las dimensiones de los predios, la densidad de edificaciones, y las normas sobre la infraestructura, equipamiento y estacionamiento de vehículos; es decir ordenar el desarrollo urbano del Municipio. Su carácter de Plan Estratégico responde a su inclusión como tal en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en razón de que desempeña una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado y está integrado en el Sistema Urbano Intermunicipal del Valle de Cuautitlán-Texcoco.

El Municipio se divide en dos grandes zonas de características muy distintas; la zona Norte, (sector norte) que aglutina a colonias de diferentes estratos y niveles de urbanización presentando colonias de diferentes estratos y niveles de urbanización presentando colonias residenciales (Bosques de Aragón) que colindan con colonias populares con carencias de servicios (Ciudad Lago). La zona sur (sectores poniente, centro y oriente) presenta una gran homogeneidad en lo que a sus colonias se refiere existiendo pequeñas zonas que muestran un menor nivel de servicios.

Por lo que el Plan del Centro de Población Estratégico de Ciudad Nezahualcóyotl, de aplicación vigente hasta la fecha; tuvo desde su origen como uno de sus objetivos: definir los usos y destinos del suelo, así como las normas de los mismos que establezcan densidades, compatibilidad, coeficientes de ocupación y de utilización de predios, así como determinar los destinos más recomendables.

"El presente plan atiende al ordenamiento y regulación de las áreas urbana, urbanizable y no urbanizable que integran el centro de población por medio de la zonificación de usos y destinos del suelo y sus normas, que son obligatorias para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones previstas para la Ley de Asentamientos Humanos del Estado y la expedición por parte de los Ayuntamientos de la Licencia de funcionamiento.

"Las normas de zonificación de usos y destinos del suelo están contemplados en los respectivos planos y ellas permiten determinar para cada predio: los usos generales, específicos y de impacto significativo permitidos y prohibidos; sus dimensiones mínimas; la superficie máxima de construcción o en su caso el número de viviendas las alturas máximas permisibles y el porcentaje libre de construcción."⁴⁶

Para los efectos anteriores, se establecen las definiciones siguientes:

Usos generales y específicos: son los usos que con esta denominación se contemplan en los respectivos planos de usos y destinos del suelo. El primero será autorizado por el Gobierno del Estado en la correspondiente licencia estatal, y el segundo será otorgado por el Ayuntamiento.

⁴⁶ Poder Ejecutivo del Estado de México. Decreto número 68, Plan del Centro Estratégico de Nezahualcóyotl. Ob. Cit. p. 38.

"Usos que generan impacto significativo: son los que por sus dimensiones, necesidades de infraestructura o transporte pueden repercutir preponderantemente en su área de influencia; se señalan con las iniciales "UIS"; y se autorizan por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas previo dictamen aprobatorio.

"Usos permitidos y prohibidos: son los que bajo estas denominaciones se señalan en las respectivas tipologías de zonas contenidas en los planos.

"Por lo que para la expedición de las licencias y autorizaciones previstas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, se deben observar además de las normas de zonificación citadas, las relativas a la infraestructura, equipamiento y estacionamiento de vehículos contempladas en el plan, así como las restricciones estatales y federales que se precisan en los planos."⁴⁷

Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en el último párrafo de su artículo 125; establece que se debe entender por uso específico del suelo, el aprovechamiento, el funcionamiento o la actividad concreta que se permite en un inmueble determinado.

El plan estatal de desarrollo urbano; prevé como uno de sus contenidos; la determinación de los objetivos, políticas y consecuente estrategia general, para entre otras cosas, proteger y aprovechar de manera racional el suelo inter-urbano en el territorio estatal; utilizando a la licencia estatal de uso del suelo, como medio de control en este rubro.

⁴⁷ Poder Ejecutivo del Estado de México. Decreto número 08. Plan del Centro Estratégico de Nezahualcóyotl. Ob. Cit.; p. 39.

Además, es importante señalar que en el Estado de México, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Asentamientos Humanos de la misma entidad, la licencia estatal de uso del suelo que pueda obtener un particular, no faculta a su titular para iniciar la ejecución de construcciones, obras, o actividades industriales o comerciales. Así mismo, el ordenamiento legal invocado, faculta al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para fijar restricciones al uso del suelo y a la construcción de edificaciones de cualquier clase.

Por su parte, al plan de desarrollo urbano municipal, le corresponde proveer en su contenido, y, desde luego entre otras cosas; la descripción y análisis de la situación y tendencias del medio físico, recursos naturales y usos del suelo del territorio municipal relacionando la ubicación de los centros de población urbanos y rurales y su relación con las actividades productivas y económicas; utilizando como medio de control a la licencia de uso específico del suelo.

La licencia estatal de uso del suelo, es expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Por ella, el promovente debe cubrir al Estado un pago por concepto de derechos. En ella se determina: el número de licencia; la ubicación del predio y clave catastral; el nombre y domicilio del solicitante; el uso o usos generales del suelo que se autorizan; de acuerdo a los usos permitidos, los usos condicionados, los usos prohibidos y usos que generan impacto significativo; la intensidad máxima de aprovechamiento del suelo, es decir, cuando de uso habitacional se trata, se refiere al número de viviendas permitidas y, cuando es para uso no habitacional, se refiere a la superficie máxima de construcción permitida, incluyendo todos los niveles; en su caso, la intensidad máxima de ocupación del suelo, lo que se refiere a la superficie máxima permitida de construcción directa con el suelo, para saber cuál es la parte que queda

libre de construcción; número obligatorio de cajones de estacionamiento; las restricciones federales y estatales, así como las condicionantes que fije la Secretaría de Ecología del Estado; fecha de vencimiento; lugar y fecha en que se expida, así como el nombre, cargo y firma del funcionario que la autorice.

El uso específico del suelo, le corresponde permitirlo al Ayuntamiento del Municipio de que se trate, a través de la licencia municipal de construcción. Este documento tiene como finalidad, dejar constancia y autorizar el aprovechamiento o la actividad concreta que se permite aprovechar específicamente en un inmueble determinado, que se encuentre dentro del territorio municipal; de acuerdo al plan de desarrollo urbano, la zonificación a la que pertenece y los usos generales permitidos en ella por la licencia estatal de uso del suelo; lo que a su vez es, el uso específico del suelo. En consecuencia, para obtener la licencia de uso específico del suelo en el Municipio de Nezahualcóyotl, en teoría, es menester para el particular solicitante, que cuente con previa licencia estatal de uso del suelo.

El cambio del uso específico del suelo, en un inmueble, es permitido, siempre y cuando el nuevo uso que se pretenda sea compatible con el uso general que tiene el suelo del predio de que se trate, y con ello no altere los planes de desarrollo urbano.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, contempla como usos generales y como usos específicos comprendidos dentro de los primeros por ser compatibles, los siguientes:

USOS GENERALES:

1.1. Habitacional unifamiliar.

1.2. Habitacional plurifamiliar.

2.1. Oficinas Públicas. Cuando se establecen en superficies mayores de mil metros cuadrados, son considerados como de impacto significativo.

2.2. Bancos. Establecidos en cualquier superficie, siempre son considerados como de impacto significativo.

3.1. Comercio de productos y servicios básicos.

3.2. Comercio para la venta de materiales de construcción. Establecidos en cualquier superficie, siempre son considerados como de impacto significativo.

3.3. Comercio de productos y servicios especializados. Cuando la superficie a ocupar sea mayor de quinientos metros cuadrados, será considerado como de impacto significativo.

3.4. Talleres de servicio en general, excepto para vehículos. Son de impacto significativo si ocupan una superficie mayor a quinientos metros cuadrados.

3.5. Baños públicos. Siempre son considerados de impacto significativo, cualquiera que sea su superficie.

3.6. Comercio para venta, renta, depósito, reparación y servicio de vehículos y maquinaria en general. Cuando ocupan una superficie mayor a los mil metros cuadrados, son considerados como de impacto significativo.

3.7. Establecimientos para servicio, lavado y/o engrasado de vehículos. Siempre son

considerados como de impacto significativo.

3.8. Centros comerciales. Siempre son considerados como de impacto significativo.

3.9. Mercados. Siempre son considerados como de impacto significativo.

3.10. Centros de abasto. Siempre son considerados como de impacto significativo.

3.11. Rastros. Siempre son considerados como de impacto significativo.

3.12. Establecimientos con servicio de alimentos. Cuando su superficie a ocupar es mayor de mil metros cuadrados, son considerados como de impacto significativo.

3.13. Establecimientos con servicio de alimentos y bebidas alcohólicas. Cuando su superficie de ocupaciones mayor a mil metros cuadrados, son considerados como de impacto significativo.

3.14. Bodegas y depósitos múltiples. Siempre son considerados como de impacto significativo.

3.15. Gasolineras. Siempre son consideradas como de impacto significativo.

4.1. Centro de consultorios y encamados. Cuando su superficie de ocupación es mayor a quinientos metros cuadrados, son considerados como de impacto significativo.

5.1. Educación elemental y primaria.

5.2. Educación media.

5.3. Educación media superior. Siempre son considerados como de impacto significativo.

5.4. Educación superior e institutos de investigación. Siempre son considerados como de impacto significativo.

5.5. Educación física y artística.

6.1. Instalaciones religiosas. Siempre son consideradas como de impacto significativo.

7.1. Centros de espectáculos y recreativos. Considerados como de impacto significativo.

7.2. Centros culturales. Considerados como de impacto significativo.

7.3. Instalaciones para la recreación y el deporte. Considerados como de impacto significativo, cuando la superficie a ocupar sea mayor a cinco mil metros cuadrados.

7.4. Instalaciones para deportes de exhibición al aire libre. Considerados como de impacto significativo.

7.5. Clubes e instalaciones campestres. Considerados como de impacto significativo.

7.6. Parques y jardines.

8.1. Hoteles, moteles y albergues. Considerados como de impacto significativo.

9.1. Instalaciones para seguridad pública y procuración de justicia. Siempre son considerados como de impacto significativo.

10.1. Funerarias y velatorios.

10.2. Cementerios. Considerados como de impacto significativo.

11.1. Estacionamientos. Cuando la superficie a ocupar sea mayor a cien cajones, es considerado como de impacto significativo.

11.2. Terminales e instalaciones para el transporte. Cuando la superficie a ocupar sea mayor a mil metros cuadrados, es considerado como de impacto significativo.

11.3. Centrales telefónicas, torres de transmisión. Considerados como de impacto significativo.

12.1. Industrias de cualquier tipo. Considerados como de impacto significativo.

13.1. Explotación de bancos de material para la construcción. Considerados como de impacto significativo.

14.1. Agropecuarias y ganaderas. Siempre son de impacto significativo.

14.2. Siempre son de impacto significativo.

15.1. Agrícola. Son de impacto significativo.

15.2. Pecuario. Son de impacto significativo.

15.3. Forestal. Son de impacto significativo.

15.4. Cuerpos de Agua.

16.1. Planta, estación, subestación de infraestructura básica. Siempre son considerados como de impacto significativo.

16.2. Depósitos de desechos sólidos y/o plantas de tratamientos. Siempre son considerados como de impacto significativo.

USOS ESPECIFICOS:

Se realiza la relación con los anteriores, mediante los numerales a los que corresponden.

1.1. Una vivienda o casa habitación.

1.2. Dos o más de sesenta viviendas en desarrollo horizontal o vertical.

2.1. Oficinas de gobierno, consulados y representaciones extranjeras; oficinas de correo, telégrafos, telex; oficinas de profesionistas, consultorios, ópticas, laboratorios de análisis clínicos y agencias comerciales y de viajes.

2.2. Sucursales bancarias, aseguradoras, agencias financieras y casas de bolsa.

3.1. Venta de abarrotes, vino, ropa y calzado, alimentos, comida, dulcería, tortillería,

panadería, frutería, recaudería, carnicería, pescadería, roscicería, salchichonería, farmacia, papelería, periódico, libros, revistas, vidriería, tlalalería, salón de belleza, peluquería, lavandería, tintorería, tabaquería, sastrería, costura y reparación de calzado.

3.2. Venta de materiales de construcción.

3.3. Venta de materiales eléctricos, plomería, decoración, herrajes, artículos electrodomésticos, mueblerías, perfumerías, joyerías, relojerías, artesanías, artículos fotográficos, boutiques, centro de copiado, estudios y laboratorios fotográficos, venta de productos químicos y minerales, alimentos para animales y fertilizantes, servicios veterinarios, alquiler de mobiliario.

3.4. Talleres de carpintería, herrería, tornos, plomería, tapicería, imprenta y madererías.

3.5. Baños públicos.

3.6. Venta, renta, depósito de automóvil, motocicletas, camiones de pasajeros y carga; de maquinaria agrícola, de construcción, de industria y servicios; llanteras, refaccionarias; talleres eléctricos, electrónicos, mecánicos, hojalatería y pintura, rectificación de motores, vestiduras y lonas.

3.7. Establecimientos de lavado, engrasado y autolavado de vehículos.

3.8. Centros comerciales.

3.9. Mercados.

3.10. Centros de abasto.

3.11. Rastros.

3.12. Cafeterías, neverías, fuentes de sodas, refresquerías, loncherías, restaurantes, salones de fiesta infantiles y de baile sin venta de bebidas alcohólicas.

3.13. Restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, cantinas, cervecerías, pulquerías, centros nocturnos, salones para fiestas, banquetes y bailes.

3.14. Productos perecederos: frutas, legumbres, carnes, lacteos. Productos duraderos: abarrotes, muebles, ropa, aparatos, maquinaria. Productos inflamables y explosivos: madera, gas, combustibles, solventes, productos químicos, explosivos en general.

3.15. Gasolineras.

4.1. Centros de consultorio y de salud: unidades de primer contacto, clínicas y policlínicas. Clínica-hospital, sanatorios, maternidades, hospital general y de especialidades, centros médicos y de rehabilitación; antirrábicos.

5.1. Jardín de niños, escuela primaria, guardería, estancias infantiles y casas cuna.

5.2. Escuelas secundarias generales y tecnológicas y academias de oficios.

5.3. Preparatoria, vocacional, institutos técnicos, centros de capacitación, academias profesionales.

5.4. Tecnológicos, politécnicos, normal de maestros, universidad, centros e institutos de investigación.

5.5. Escuelas de: música, baile, artes marciales, de modelos, pintura, escultura, actuación y fotografía.

6.1. Templos y lugares de cultos; conventos y edificaciones para práctica religiosa.

7.1. Auditorios, teatros, cines, autocinemas y salas de música.

7.2. Bibliotecas, museos, galerías de arte, hemerotecas, filmotecas, cinotecas, jardín botánico, zoológico, acuario, casa de cultura, centro comunitario.

7.3. Canchas, pistas, centros, clubes y unidades deportivas; clubes de golf, gimnasia, squash, boliches, billares, dominó y ajedrez.

7.4. Estadios, hipódromos, galgódromos, autódromos, velódromos, plazas de toros y lienzos charros.

7.5. Clubes campestres, campos de tiro, campamentos y paraderos para remolques.

7.6. Plazas y juegos infantiles.

8.1. Hoteles, modelos, casas de huéspedes, orfanatorios, asilos y albergues.

9.1. Cuarteles y colegios de policía, estaciones de bomberos y centros de readaptación social, juzgados, cortes y agencias del ministerio público.

10.1. Funerarias y velatorios.

10.2. Cementerios, panteones y crematorios.

11.1. Estacionamientos verticales y horizontales.

11.2. Terminales para encierro y mantenimiento de transportes de carga y pasajeros; foráneos, urbanos y suburbanos.

11.3. Centrales telefónicas, antenas y torres de radio, televisión y telecomunicaciones.

12.1. Existe clasificación especial.

13.1. Ladrilleras, extracción de grava, arena y materiales petreos.

14.1. parcelas, huertos, ranchos, establos.

14.2. Aserraderos.

15.1. Zonas de cultivo.

15.2. Zonas de pastizal y agostadero.

15.3. Bosques.

15.4. Ríos, arroyos, lagos, presas.

16.1. Bombas, tanques reguladores, carcazos, potabilizadoras, lagunas de control, subestaciones eléctricas.

16.2. Basureros, rellenos, sanitarios, plantas de tratamiento.

Es importante señalar que por la expedición de la licencia de uso específico del suelo, en algunos periodos fiscales para los Municipios del Estado de México, la Ley de Hacienda Municipal del Estado, ha establecido la causación del pago por concepto de un derecho; sin embargo, en los dos últimos periodos fiscales correspondientes a 1995 y 1996; la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, señaló expresamente en el último párrafo de su artículo 98 Bis que: " Los derechos previstos para la autorización de uso específico de suelo o su cambio, o refrendo anuales, no se causarán ni se cobrarán bajo ninguna circunstancia, a partir de la fecha en que el Estado de México y sus Municipios estén coordinados en materia de derechos con la Federación y mientras se mantenga en vigor dicha coordinación. La no causación y no cobro de este gravamen, no exime a los interesados, del cumplimiento estricto de las obligaciones que señalen los ordenamiento jurídicos y administrativos que rijan sobre estas actividades, ni se entenderán limitativos de la facultad de los Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia."

D.- ACTIVIDADES QUE REGULA, CONTEMPLADAS EN EL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

Como se puede desprender de la lectura del artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, el pago del impuesto sobre radicación condiciona la legitimidad administrativa del ejercicio por parte de los particulares de cualquier actividad comercial, industrial o de servicios.

Entendiendo a la actividad comercial, como los actos de intercambio a través de la compra y venta de productos naturales o elaborados.

Los servicios, constituyen por su parte, la facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente, en beneficio de otros.

La industria, es el oficio ó profesión mecánica que alguno ejerce, por cuyo medio el hombre acomoda a su uso las primeras materias que le ofrece la naturaleza, y que no podría utilizar en sus formas naturales o primitivas.

Luego entonces, el artículo 99 del Bando Municipal, es el fundamento administrativo y fiscal que regula todas las actividades comerciales, industriales o de servicios que se desarrollan dentro del territorio del Municipio de Nezahualcóyotl; aclarando que el pago de radicación se extiende y aplica única y exclusivamente a aquéllos particulares que ejercen sus actividades en un lugar establecido dentro de un inmueble; exceptuando por tanto, a los particulares que ejercen sus actividades en mercados públicos o en la vía pública en sus diferentes modalidades, quienes también se encuentran obligados a contar con permiso, autorización o licencia, pero que no

están obligados o sujetos al pago del impuesto sobre radicación.

El artículo 123 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, en forma enunciativa mas no limitativa, señala las actividades comerciales, industriales y de servicios que generalmente se ejercen dentro del Municipio, estableciendo al mismo tiempo un horario determinado para cada una; mismas que a continuación transcribo: venta de aceites y lubricantes; carbonerías; carnicerías y tocinerías; cremerías y salchichonerías; expendio de petróleo; forrajes y semillas; frutas y legumbres; venta de gas; jugos y licuados; leñerías; molinos de chile y semillas; molino de nixtamal; obradores; expendios de hielo; fabricación y reparto de hielo; tiendas de CONASUPO; tonillerías; expendios de pan; misceláneas sin venta de cerveza; mudanzas y transportes; sanitarios públicos; baños públicos; pescaderías; joyerías; mueblerías; artículos escolares y útiles de escritorio; supermercados y tiendas de autoservicio; ilapalerías; antojitos, cafeterías, cocinas económicas, fondas, ostionerías restaurantes, taquerías, todos sin venta de cerveza y/o vinos y/o licores; ópticas; abarrotes y misceláneas con venta de cerveza y/o vinos y/o licores en botella cerrada; florerías; peleterías y tabalaterías; establecimientos docentes; centros de copiado; depósitos y expendios de cerveza; dulcerías; escuelas de gimnasia y artes marciales; materiales para construcción; paleterías y neverías; salas de belleza; sastrerías; tintorerías, planchadurías y lavanderías; antojitos, fondas loncherías, taquerías, torterías, todos con venta de cerveza en los alimentos; alquiler de mesas, sillas y vajillas; artesanías y artículos para decoración; bodegas; boneterías y mercerías; boutiques; cajones y tiendas de ropa; camiserías; compra y venta de autos y camiones; cristalerías y vidrierías; expendios de artículos deportivos; expendio de desperdicios industriales; expendios de refacciones y accesorios; discos y accesorios;

distribuidores y comisionistas; fotografías, artículos y material fotográfico; hierbas medicinales; imprentas; jarcierías; jardinerías; joyería y relojerías; jugueterías; línea blanca y electrónica; material eléctrico; material de plomería; mueblerías; venta de pieles; pinturas; pronósticos deportivos; regalos y paraguiterías; roscicerías; salchichonerías; sombrererías; zapaterías; restaurantes con venta de cerveza, exclusivamente con alimentos; restaurantes con venta de vinos y licores, exclusivamente con alimentos; ostionería con venta de cerveza, exclusivamente con alimentos; agencias de publicidad; alquiler de bicicletas; carpinterías; cerrajerías; escritorios públicos; inmobiliaria y contratistas; madererías; oficinas administrativas y de transporte; peluquerías; reparación de máquinas de oficina; servicio de lavado y lubricación de automóviles; talleres de costura; talleres eléctricos; talleres de granito y marmolería; talleres de herrería; talleres de hojalatería y pintura; talleres industriales; talleres mecánicos; talleres de motos y bicicletas; talleres de reparación de radios y televisores; talleres de reparación de calzado; tapicerías; billares; dominó; boliches; cantinas; cervecerías, pulquerías; juegos electrónicos; agencias de inhumaciones; asistencia técnica y regalías; comedores industriales; consultoría profesional en general; establos y granjas; expendios de gasolina; expendio de libros; farmacias y droguerías; hospitales, sanatorios y clínicas; hoteles; industrias y fábricas; laboratorios de análisis clínicos; periódicos y revistas; sitios y renta de automóviles de alquiler; talleres electromecánicos; vulcanizadoras; salas de cine; discotecas; salones de baile; restaurante bar con pista de baile, música viva y variedad.

E. PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION DEL PAGO DE RADICACION EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

Las funciones que realizan las oficinas de la administración pública Municipal, consistentes en la proporción de datos, registro de datos producidos, la confección de padrones listas, su permanente actualización; el catastro, los planos y registros, la verificación, fiscalización e inspección; son todas las que integran el procedimiento de recaudación del impuesto, y es la administración pública quien tiene esa función y la naturaleza de sus funciones no depende del órgano que lo dirige o ante el cual cumple, sino de la propia sustancia de sus normas. La aplicación de la norma legal tendiente al cumplimiento de la obligación tributaria genera distintos actos; algunos de esos actos se realizan dentro de la esfera del poder administrativo, otros deben cumplirse ante el Poder Judicial.

1. DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES QUE INTERVIENEN.

Cuando un particular pretende ejercer alguna actividad industrial, comercial o de servicios, haciendo para ello, uso de un local, parte de un inmueble o de un inmueble en su totalidad en forma establecida, permanente, continua y habitual; en la práctica y costumbre administrativa municipal de Nezahualcóyotl; debe dentro del término de quince días naturales contados a partir de la iniciación de sus actividades, o antes de iniciarlas; primero presentarse ante una oficina conocida como Departamento de Verificaciones y Licencias; acompañado de la documentación siguiente: recibo oficial original o en copia del pago por concepto de impuesto predial del

inmueble en donde se pretende realizar y ejercer la actividad; en caso de no ser propietario del inmueble, el respectivo contrato de arrendamiento; un croquis de ubicación simple del local y del inmueble que se pretende ocupar para la actividad, con la mención expresa y específica de la superficie del área de ocupación para el comercio, la industria o la prestación del servicio; y, una identificación de la persona interesada cuando de persona física se trata, si es el caso de una persona moral, se hace necesaria la exhibición en original o copia certificada del acta constitutiva de la sociedad; y, por último si es un gestor o representante legal quien realiza el trámite administrativo, se solicita el poder de acuerdo a su calidad con la que se ostenta, que sea suficiente y bastante, que lo autorice para la gestión administrativa.

El personal del Departamento de Verificaciones y Licencias, con los datos que se desprenden de la documentación exhibida por el particular, realiza el llenado de una solicitud, en un formato denominado de apertura y del cual no se le otorga copia al particular, únicamente se le asigna un número de folio, mismo que se le permite anotar en cualquier papel al particular.

Con el número de folio asignado, sin tener conocimiento de día y hora cierta, el particular, espera en su domicilio comercial, la visita de los verificadores, a efecto de que los mismos, constaten que los datos que fueron proporcionados en el correspondiente Departamento, son verídicos; es decir, que la clave catastral corresponda al inmueble que se visita; que la superficie del área de ocupación esté correctamente manifestada; y, que cerca del domicilio comercial no se encuentre otro establecimiento con actividad similar o cerca de algún mercado público; o bien, para el caso de los giros denominados como rojos, no se encuentren cerca de un centro educativo, de una iglesia, de oficinas administrativas, de hospitales, de algún parque o mercado.

Es prudente aclarar, que los llamados verificadores, normalmente no asientan en ningún documento sus observaciones y se limitan a solicitar dádivas a los particulares a fin de que su número de folio pueda obtener el visto bueno del Departamento de Verificaciones y Licencias, para que así pueda pasar a la segunda etapa administrativa-fiscal.

Después de la visita de los verificadores en su domicilio comercial, el particular se debe presentar en forma personal ante el mismo Departamento de Verificaciones y Licencias a solicitar se le informe si ha obtenido el visto bueno del Departamento de Verificaciones y Licencias y si así es, entonces se le remite al Departamento de Liquidaciones, de la Tesorería Municipal, a efecto de que le sea emitida su liquidación de pago por concepto de impuesto sobre radicación y pueda enterar su pago a las cajas de la Tesorería Municipal.

La Tesorería Municipal expide a favor del interesado un recibo oficial, en el que expresamente tiene como contenido:

- a. La autoridad Municipal que lo expide, que en el caso es, el H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl; a través de la Tesorería Municipal;*
- b. La serie del recibo y el número de folio;*
- c. El nombre del particular interesado a cuyo favor se expide;*
- d. El domicilio fiscal, que a su vez representa el domicilio comercial y el lugar en donde se autoriza expresamente el ejercicio de la actividad comercial, industrial o de servicios; especificando la calle, el número y la colonia.*
- e. El concepto del pago enterado a la Tesorería Municipal, que en particular es el impuesto sobre radicación.*

f. Un número de placa, que generalmente corresponde al número de folio asignado en el Departamento de Verificaciones y Licencias.

h. La mención expresa y específica de la actividad que el particular ejercerá y que el H. Ayuntamiento reconoce como legitimizada administrativamente.

g. El período de pago, que representa en todos los casos la vigencia de la legitimación administrativa y que siempre por tratarse del impuesto sobre radicación, será por año calendario.

h. Una clave de pago, que corresponde a la clave del crédito fiscal municipal de que se trata.

i. La clave de la oficina recaudadora.

j. La fecha en que la Tesorería Municipal recibe el pago por concepto de radicación.

k. La clave catastral del inmueble donde se encuentra el establecimiento comercial.

l. El desglose de la liquidación, que comprende según el caso, el importe, fomento a la educación, recargos, ejecución y multa.

ll. El formato del recibo oficial del que tratamos siempre tiene un espacio asignado a el registro federal de contribuyentes; sin embargo este espacio generalmente no es solicitado al particular, para su debida constancia.

m. El número de caja y, el nombre y la firma del cajero que recibe el pago.

n. Por último, el sello de la Tesorería Municipal.

Hasta aquí hemos hablado, de lo que en forma vigente la administración municipal de Nezahualcóyotl, ha establecido como las reglas y prácticas administrativas-fiscales que los particulares interesados en ejercer una actividad comercial, industrial o de servicios, deben cumplir, en términos de la normatividad Municipal; antes de iniciar su actividad o bien, dentro

del término de los quince días contados a partir de su iniciación; y, desde luego, con la única finalidad de licitar administrativamente su apertura y ejercicio de su actividad.

Sin embargo, existe y se da el caso en forma común y regular, de que los particulares comerciantes, industriales o prestadores de servicios; primero se establecen, ejercen su actividad, y por todo el tiempo que puedan evaden el pago y la observancia a la normatividad a la que debieran estar obligados; hasta en tanto no los detecte la autoridad municipal; a éstos se les llama omisos.

También se da el caso, de aquellos particulares que ya tienen algún tiempo de venir ejerciendo en forma continua, permanente y habitual su actividad, ya sea en el mismo domicilio comercial o en otro diferente; y, en un principio cumplieron con su apertura en tiempo y en forma, pero al pasar del tiempo incumplen y omiten la observancia de algunas obligaciones que le son inherentes de acuerdo a la naturaleza de su actividad; por ejemplo, no enteran los pagos de radicación en tiempo tal y como lo establece la Ley de Hacienda Municipal; para estos dos casos y con la finalidad de ejercer las funciones de inspección y vigilancia de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, el H. Ayuntamiento delegó estas funciones al Departamento de Reglamentos; oficina que interviene a través de sus inspectores, quienes realizan visitas continuas y permanentes a todos y cada uno de los establecimientos a que nos referimos, con la finalidad principal de requerir al particular, su licencia, autorización o permiso para ejercer su actividad, a través de la exhibición de su recibo oficial vigente por concepto de pago del impuesto sobre radicación y, en de manera accesoria requerirle licencia sanitaria y visto bueno de bomberos.

Al mencionar la práctica de estas visitas, debo aclarar que en su mayoría no observan las formalidades prescritas para los cateos que señala el artículo 16 Constitucional; toda vez, que los inspectores salen al campo de trabajo con un bloc de formatos de infracciones, documentos con original y dos copias; son pocas las veces que salen al campo de trabajo con actas de inspección, o actas circunstanciadas y, como los inspectores son asignados por zonas normalmente hacen su recorrido como mejor les acomode y no por mandato expreso de la autoridad competente; es decir, al realizar la visita domiciliaria a un establecimiento, no están dando cumplimiento a una orden escrita, en donde se exprese el lugar que ha de inspeccionarse, las personas con las que se deba entender la diligencia, así como los documentos que deban exhibirse necesarios para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, los reglamentos sanitarios y de policía. Tampoco se hace uso de la presencia necesaria de dos testigos.

Luego entonces, los inspectores, personal actuante de autoridad administrativa municipal, al practicar sus visitas, pretenden realizarlas con la finalidad expresa constitucional; es decir, " para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales"; pero sin observar las formalidades también constitucionales, prescritas para los cateos. En consecuencia no se levantan actas circunstanciadas, sino infracciones, en las que se asientan generalmente, que: el particular no cuenta con licencia, autorización o permiso para ejercer su actividad o bien, que no lo tiene a la vista y, por lo tanto se encuentra violentando el artículo 99 del Bando Municipal; que en el momento de la visita se encontró funcionando fuera del horario permitido y, que por lo tanto se encuentra transgrediendo el

artículo 123 del ordenamiento citado; que en el momento de la visita se encontró vendiendo cerveza destapada, o en su caso sin alimentos, o bien simplemente vendiendo cerveza sin estar autorizado para ello; que se encuentra fuera de giro; que no cuenta con visto bueno de bomberos; o, que no cuenta con licencia sanitaria.

En el mismo documento de referencia, al particular se le señala cita con día y hora, normalmente a un día o dos posteriores al de actuación, para que comparezca ante el Departamento de Reglamentos, a manifestar lo que a su derecho convenga; se da inicio así, a un procedimiento administrativo de policía y buen gobierno: que las autoridades municipales acomodan de acuerdo a la conveniencia política, o de orden público y no a las disposiciones expresas que debieran de existir para regular las actividades de los particulares y, poder entonces en ejercicio de las facultades de policía administrativa, salvaguardar el buen orden e interés públicos.

Por otra parte en la recaudación forzosa, por así llamarla, del impuesto sobre radicación: intervienen otras oficinas municipales tales como; el Departamento de Verificaciones y Licencias, la misma Tesorería Municipal y, el Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Cada una aduciendo que es de su competencia la vigilancia e inspección de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios: cada una implementando y sujetando al particular a su propio procedimiento administrativo; lo que en consecuencia general que el particular en la mayoría de las veces se encuentre de manera simultánea sujeto a una diversidad de procedimientos administrativos que al tiempo le exigen cada uno en su modalidad, la licencia, autorización o permiso para ejercer su actividad; es decir,

Verificaciones y Licencias le solicita su permiso o licencia a través de la exhibición de una placa o un número de registro, o un permiso provisional o una recomendación de algún funcionario o de algún líder político; la Tesorería por su parte, le solicita, la comprobación de los pagos ininterrumpidos y actualizados del impuesto sobre radicación, aplicando para el caso de no tenerlo, las normas fiscales municipales; otorgándole al particular la calidad de contribuyente cuando así sea conveniente administrativamente y no cuando así lo sea el particular por encontrarse realizando de hecho las hipótesis contenidas en las normas fiscales municipales que regulan el impuesto sobre radicación; y, por otro lado, el Departamento de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, le solicita al particular, su licencia de uso específico del suelo, misma que según el criterio particular de este Departamento, es el documento que le autoriza al particular a ejercer su actividad comercial, industrial o de servicios.

Resaltando por último en este rubro, que dichos documentos mencionados y exigidos al particular deben estar referidos a un ejercicio fiscal, que debe ser el vigente.

2. SANCIONES QUE SE APLICAN AL INCUMPLIMIENTO DEL PAGO DE RADICACION.

En el Derecho Tributario la finalidad que se busca con la sanción, es que el causante cumpla puntualmente sus obligaciones fiscales, con el objeto de asegurar la eficiencia y regularidad de los servicios públicos o de las necesidades sociales que están a cargo del Estado.

Hay lugar a aplicar sanciones cuando por parte del particular se comete alguna infracción:

es decir, cuando un acto u omisión de un particular trae como consecuencia dejar de hacer lo que la ley fiscal ordena o efectuar lo que la misma prohíbe.⁴⁸

Las autoridades hacendarias y administrativas, solo pueden aplicar sanciones a las infracciones de carácter administrativo y, es de explorado derecho que las sanciones fiscales deben ser adecuadas a la gravedad de la infracción cometida y a las condiciones económicas del infractor, por lo que si la infracción fue originada simplemente por la ignorancia del interesado, al no presentar el aviso de apertura en las formas oficiales autorizadas, es de considerarse que el causante no tuvo el propósito doloso de infringir las disposiciones fiscales, ni existe en su caso la actitud de rebeldía a que se refieren las autoridades en sus contestaciones.

Cuando un particular ejerce alguna actividad industrial, comercial o de servicios y, no acredita el cumplimiento del pago del impuesto sobre radicación vigente, es decir, para el período fiscal en el que es inspeccionado: en la práctica administrativa municipal, se entiende y se da por comprobado que dicho particular, no cuenta con licencia, autorización o permiso expedida por el Ayuntamiento para ejercer su actividad; y por lo tanto en la práctica se da el carácter de licencia, autorización y permiso al recibo oficial de pago por concepto del impuesto sobre radicación; por que, al particular se le aplican, primero las sanciones de carácter administrativo y después si la autoridad municipal lo considera viable le da oportunidad al particular para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, desde luego, aplicándole las consecuentes multas y recargos a que haya lugar. Pero si la misma autoridad municipal no considera oportuno ni prudente dar oportunidad al particular de que cumpla sus obligaciones fiscales, lo obstaculiza

⁴⁸ Cfr.: Margain Manauton, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*; 4a. ed.; México, D.F.: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976: p. 345.

a tal grado de negarse a recibir el pago del impuesto sobre radicación, que en términos puramente fiscales, el particular está obligado a enterar y la Tesorería Municipal a recibir; pero con la finalidad de no permitirle al particular el derecho a su libre trabajo; la misma Tesorería Municipal renuncia a un crédito fiscal establecido a su favor.

Al respecto, el artículo 128 del Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, señala expresamente, que " la falta de licencia, autorización o permiso será causa de sanción pecuniaria y de clausura definitiva ".

Ahora bien, si la autoridad municipal considera prudente por existir razones de interés común, orden público o razones de intervención política; dar oportunidad al particular para que regularice su situación fiscal y administrativa; aplica las sanciones que considera se ajustan al caso particular; invocando como fundamento el artículo 197 del Bando Municipal, que a la letra dice: " Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

" I.- Amonestación;

" II.- Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero la multa no excederá del salario de un día;

" III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

" Clausura temporal o definitiva; y

" Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas."

Las sanciones se aplican, cuando el Departamento de Reglamentos, el de Verificaciones o

Licencias o el de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; cada uno por su parte, realizan sus visitas domiciliarias de inspección informales generalmente; y, de ellas generalmente se desprende una infracción que da motivo a la iniciación y tramitación de un procedimiento administrativo en contra del particular, al que primero, se le hace un llamado para que acuda ante la autoridad con la finalidad de multarlo y, en caso de que no acuda al llamado, sin más tramitación se le cierra de manera forzosa su establecimiento y se le imponen sellos de clausura, para obligar al particular a que acuda ante la autoridad que realiza los actos; si acude el particular, el Departamento que lo sujeta a procedimiento, le cuantifica la gravedad de su omisión desprendida de la infracción, más la derivada de su conducta omisa y renuente, a lo que le llama gastos de ejecución; que no los cobra por ese concepto, sino por concepto de multa; luego además cobra al particular el levantamiento de sellos; y, por último la autoridad determina si la clausura es definitiva en cuanto al establecimiento comercial, industrial o de servicios se refiere, o si acaso, sólo es necesario se acredite el cumplimiento vigente del pago del impuesto sobre radicación.

Es importante también resaltar, que las sanciones las ejecutan en forma autónoma los Departamentos administrativos municipales, que actúan por facultad delegatoria del H. Ayuntamiento, que es la máxima autoridad fiscal municipal; y a la vez auxilian a la Hacienda Pública Municipal, representada por la Tesorería Municipal para recaudar los créditos a favor del Municipio; pero la Tesorería Municipal, por sí sola aunque sí requiere a los particulares a través de sus inspectores, no tramita para el caso de establecimientos comerciales, industriales o de servicios, ningún procedimiento tributario de ejecución.

3. PROBLEMÁTICA QUE GENERA LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES.

a. POR LOS EFECTOS Y AGRAVIOS QUE CAUSA.

En realidad son varias hipótesis las que se generan de la aplicación de las sanciones ya mencionadas; por lo que las trataré en forma enunciativa refiriéndome a algunos de los casos particulares que he podido observar y que motivaron el presente estudio.

Primero.- Si un particular quiere ejercer en forma establecida una actividad comercial cerca de un mercado público; es obstaculizado por las autoridades municipales, y es ostigado por los comerciantes del mercado. De inicio le es rechazada su solicitud de apertura; porque argumenta la autoridad municipal que ninguna persona se puede establecer a ejercer actividad comercial, cerca de un mercado, en virtud de que los comerciantes del mismo, protestan y se inconforman, llegando al grado de iniciar demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, invocando que con el ejercicio de la actividad de aquel particular se atacan los derechos de terceros e invocando también un supuesto convenio que no existe expresamente con las autoridades, en donde ellas se obligan a no permitir el establecimiento de ningún comercio cerca de un mercado público, manejando normalmente una distancia menor a trescientos metros.

Lo anterior, provoca que el particular, en ejercicio de su derecho al libre trabajo, y vista que su actividad es lícita y no ofende los derechos de la sociedad; se establezca por propia autoridad, sin contar con el permiso, autorización o la licencia de la autoridad municipal y desde luego sin empadronarse ante la Tesorería Municipal, ni contribuir al gasto público del Municipio en términos de la Ley de Hacienda Municipal.

Una vez establecido, la autoridad municipal a través de alguno de sus Departamentos administrativos y motivados por la incidencia de los comerciantes del mercado; realizan una visita de inspección al particular, de la que resulta en esencia, lo obvio, que no cuenta con permiso, autorización o licencia para ejercer su actividad comercial; y, desde luego que si le es salvaguardada su garantía de audiencia, pero es el caso, que la tesorería municipal se niega en todo momento a recibirle el pago de su impuesto que en términos del artículo 83 Bis-c de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, sí genera y le niega en todo momento su calidad de contribuyente; luego entonces cuando se presenta a hacer uso de su garantía de audiencia, no cuenta con documento que acredite el cumplimiento de las disposiciones del Bando Municipal, menos aun las de carácter fiscal; en consecuencia la autoridad administrativa municipal, resuelve la clausura definitiva de la negociación; renunciando con ello al crédito fiscal a su favor que sí se generó, toda vez que se dio la radicación en términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

En este análisis, se puede observar, que se transgrede en perjuicio del particular por razones políticas y no jurídicas, el Derecho Constitucional consagrado en el artículo 5o. de nuestra Carta Magna.

La autoridad municipal fomenta el incumplimiento de la obligación constitucional, que tiene el particular, establecida en el artículo 36 fracción I, relacionada con la de inscribirse en el catastro de la municipalidad.

El particular deja de cumplir con la obligación que tiene de contribuir al gasto público de la municipalidad y esta por su parte deja de percibir el crédito fiscal a su favor.

Con estas acciones, se destruye el concepto que se tiene del sujeto pasivo de la obligación fiscal, toda vez que el particular aunque de acuerdo a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, está obligado al pago del impuesto sobre radicación; no se le concede la calidad de sujeto pasivo; aun y cuando ya se han realizado las situaciones jurídicas o de hecho previstas en el artículo 83 Bis-C de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México; porque el particular ya dispuso formal y materialmente de un inmueble en forma continua, permanente y habitual y aprovechó los servicios públicos generalizados.

Segundo.- Se da el caso, que un particular se establece atendiendo a la práctica administrativa municipal; obtiene su registro, paga su impuesto sobre radicación y en consecuencia ya tiene su licencia, autorización o permiso para ejercer su actividad; y pasan dos años y logra evadir el pago de su impuesto, después, traspasa su negocio a un tercero, pero no le informa de su adeudo; este tercero se presenta ante la Tesorería Municipal y pretende realizar su solicitud de apertura, la cual le es rechazada en virtud de que en el inmueble que señala ya se encuentra dado de alta con anterioridad y resulta que tiene un adeudo y hasta no cubrirlo él no se le puede dar de alta; el tercero cubre el adeudo, pero aún debe pagar el cambio de propietario.

Tercero.- Un particular que ejerce una actividad industrial, comercial o de servicios; se encuentra debidamente establecido en un determinado domicilio; cuenta con su recibo oficial de pago por concepto de impuesto sobre radicación vigente; pero a medio periodo fiscal; porque las circunstancias lo obligan o porque es su voluntad se cambia de domicilio comercial y se establece en otro inmueble en otro lugar, el particular está seguro que ha cumplido con el pago

de su impuesto para el período fiscal que transcurre; sin embargo recibe la visita de inspectores y resulta que el no cuenta con permiso, autorización o licencia para ejercer su actividad en el inmueble en el que actualmente se encuentra, pues el domicilio actual no coincide con el que obra en constancia del recibo oficial que exhibe y que acredita el pago de su impuesto; por lo tanto este particular, si bien ha pagado su impuesto de radicación que generó en un lugar distinto al que actualmente se encuentra, además debe pagar a la Tesorería Municipal, su cambio de domicilio.

En este caso, puede es claro que puede suceder que el primer inmueble donde se generó la radicación y por el que se causó el impuesto, ya no es el mismo actualmente, y momentáneamente se pierde el objeto mismo de la radicación: porque ya no es el mismo inmueble que se dispone, en forma permanente, continua y habitual y aunque se siguen aprovechando los servicios públicos generalizados; cabe la posibilidad que la base gravable que es el área de la superficie de ocupación del inmueble que genera la radicación, sea mayor o menor; y, en consecuencia el impuesto ya no se ajuste en términos de ley.

Cuarto.- En el artículo 106 del Bando Municipal, se establece que " El Ayuntamiento no concederá nuevas licencias para restaurantes bar, con pista de baile, música viva y variedad, discotecas; bares; cantinas y similares, ni autorizará cambios de domicilio, solamente permitirá la reubicación si los giros mencionados se encuentran próximos a centros educativos, hospitales, mercados, parques, templos, guarderías, oficinas públicas u otros centros similares, municipales, estatales o federales; así mismo, cancelará el permiso, autorización o licencia de todos aquéllos que carezcan de los requisitos de sanidad y seguridad. De igual forma podrá vedarse o cancelarse

mediante resolución gubernativa, el permiso, autorización o licencia de todos aquellos giros que con su explotación o ejercicio ofendan los derechos de la sociedad."

No obstante lo anterior, los particulares que se interesan en ejercer actividades comprendidas dentro del artículo anterior; se establecen, desde luego, sin previo aviso a las autoridades municipales; luego, solicitan por escrito, al H. Ayuntamiento, al Presidente y al Tesorero, la liquidación y cobro del impuesto sobre radicación respecto del inmueble donde se encuentren establecidos; aprovechan el exceso de trabajo de las autoridades municipales y que generalmente se tardan en contestar hasta los noventa días que tienen de término, de acuerdo a las disposiciones del Código Fiscal Municipal del Estado de México; cuando la autoridad administrativa municipal les niegan por escrito el cobro del impuesto sobre radicación, e instaura en su contra algún procedimiento administrativo con la finalidad de clausurar el establecimiento, invocando el artículo citado; los particulares optan por acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y ahí demuestran que han estado radicados en el inmueble que les interesa permanecer establecidos en forma continua, permanente y habitual y que por lo tanto han aprovechado los servicios públicos generalizados y, en consecuencia son sujetos pasivos del impuesto sobre radicación. Generalmente terminan por cobrarles el impuesto y con ello otorgando la autorización, licencia o permiso en términos del artículo 99 del Bando Municipal vigente.

Con lo anterior, la sociedad del Municipio de Nezahualcóyotl, por más que solicite a las autoridades el cierre de las negociaciones que en este rubro se tratan, no pueden atender a las peticiones sociales; en virtud de que los propietarios de las mismas se encuentran al corriente de

su pago por concepto de impuesto sobre radicación y en consecuencia tienen licencia, autorización o permiso vigente. Luego entonces, los derechos de la sociedad se transgreden irremediabilmente.

b. POR LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD SANCIONADORA.

Los Departamentos de Reglamentos, Verificaciones y Licencias, así como la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: son dependencias administrativas del Ayuntamiento; su función es auxiliar en el despacho de los asuntos de orden administrativo; para lo que el Ayuntamiento delegó funciones específicas a cada uno. Sin pretender profundizar en las funciones de cada una de las dependencias mencionadas, por no ser motivo de mi estudio principal, sólo referiré que a la fecha no se ha establecido en algún Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, las funciones, atribuciones, responsabilidades, límites de competencia y jurisdicción de los órganos y dependencias que integran la administración pública del Municipio.

Sin embargo, en la práctica administrativa se ha acostumbrado que la función del Departamento de Verificaciones y Licencias, sólo ha consistido en recibir las solicitudes de apertura de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios. así como verificar que los datos y documentos que aportan los particulares interesados son ciertos y corresponden a la realidad; y una vez verificado lo anterior, canalizarlos ante la Tesorería Municipal a efecto de que les sea expedida la liquidación de pago del impuesto sobre radicación.

Aclarando que este Departamento no tiene atribuciones de autoridad fiscal municipal ni

ejercen funciones auxiliares de la misma, y si acaso la ratificación de sus datos aportan la base gravable del impuesto, casi siempre se encuentra alterada y fuera de la realidad, ajustada a los convenios surgidos de la presión ejercida sobre el particular; tampoco el Ayuntamiento le ha delegado expresamente a este Departamento de Verificaciones y Licencias, facultad para ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia sobre el comercio, la industria o la prestación de los servicios establecido.

No obstante lo anterior, en uso de funciones que no le corresponden; pues no le ha sido delegado por el Ayuntamiento el ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia; el Departamento de Verificaciones y Licencias normalmente acostumbra acosar a los establecimientos con la práctica de visitas domiciliarias menos que informales, los sujeta a procedimientos administrativos y los sanciona de acuerdo a su muy particular criterio; y recauda un ingreso público que no les corresponde y que tampoco enteran a la Tesorería Municipal; además, expide documentos a los que llaman permisos provisionales para ejercer determinada actividad y, por los que obviamente también cobra.

Como es sabido, los Municipios, están facultades por el artículo 115 Constitucional, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ajustándose a las leyes federales y estatales relativas.

El Ayuntamiento en la práctica administrativa, ha delegado en la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; el ejercicio de las atribuciones relacionadas con la autorización de licencias para construcción de obras nuevas, alineamiento y número oficial; uso específico del suelo para el funcionamiento o revalidación de establecimientos comerciales, industriales y de

servicios; subdivisiones, condominios, fraccionamientos y relotificaciones; controlando y vigilando la utilización del suelo en el Municipio. Esta Dirección, si está facultada para realizar inspecciones y para aplicar medidas de seguridad, en términos de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Es importante señalar que las medidas de seguridad son determinaciones preventivas ordenadas por las autoridades administrativas correspondientes; y son de ejecución inmediata; deben durar todo el tiempo en que persistan las causas que la motivaron y tienen por objeto evitar daños a personas o bienes, que puedan causar las construcciones, instalaciones, explotaciones y obras de cualquier índole, en razón de existir deficiencias en su edificación, ser de mala calidad los materiales empleados, estar en estado ruinoso o presentar otra circunstancia análoga. Estas medidas de seguridad pueden consistir en: suspensión temporal, total o parcial, de la construcción, instalación, explotación, obras o servicios; desocupación, desalojo total o parcial de inmuebles; prohibición de actos de utilización de inmuebles; demolición total o parcial; retiro de materiales e instalaciones; evacuación de zona.

Sin embargo, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en la práctica administrativa y como se puede desprender de la lectura del artículo 99 del Bando Municipal; primero solicita al particular acreditar su pago correspondiente del impuesto sobre radicación y luego, expide la licencia de uso específico del suelo; lo que a mi criterio es contrario al sentido que realmente debiera tener la planificación urbana de nuestro Municipio de Nezahualcóyotl; planificación que debiera exigir primero un estudio de distribución de las actividades de los particulares para propiciar así un buen desarrollo social que garantice la seguridad, la salubridad y el orden público.

El particular que ejerce una actividad industrial, comercial o de servicios en forma establecida; cuando ya cuenta con su recibo oficial de pago por concepto del impuesto sobre radicación; en la práctica administrativa municipal, se tiene por entendido y de hecho así es, que ya cuenta con licencia, autorización o permiso expedida por el Ayuntamiento para ejercer su actividad; entonces cuando es requerido de su licencia de uso específico del suelo y sancionado por no contar con ella; es claro que se está transgrediendo en su perjuicio el Derecho Constitucional que establece la libertad de trabajo a la actividad que le acomoda y que es lícita y que además en términos administrativos se encuentra legitimada.

Si en criterio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el particular no está legitimado para ejercer su actividad por no contar con la licencia de uso específico del suelo, que es la que en términos de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, permite el aprovechamiento y el funcionamiento de una actividad concreta en un inmueble; entonces el particular está obligado a realizar ante las autoridades municipales un doble trámite administrativo para la obtención no de una sino de dos licencias, autorizaciones o permisos; para poder entonces estar en posibilidades de estar debidamente legitimado para ejercer su actividad.

Por otra parte, el Ayuntamiento formalmente ha delegado facultades administrativas por Acuerdo número 44 de fecha diez de febrero de mil novecientos noventa y cinco, al Departamento de Reglamentos de la administración pública municipal, para que a través de su titular proceda a dar cumplimiento a las disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio contenidas en los artículos 99, 100, 106, 107, 108, 109, 110,

11, 112, 123 Fracciones II, Inciso H Arábigos 1,2 y 3, VI, IX, y X, 128, 129, 130, 156, 157, 158, 161 y 175 del Bando Municipal; todos éstos preceptos están relacionados con la regulación de las actividades comerciales, industriales y de servicios, ejercidas por los particulares y con la regulación de las mismas; desde la obtención de la licencia, autorización o permiso; hasta la forma del funcionamiento de la actividad tanto en horarios, como en la observancia de otros requisitos tales como la licencia sanitaria y el visto bueno de bomberos, así como la observancia de las disposiciones que establecen prohibiciones y limitaciones a los establecimientos con la finalidad de preservar la seguridad, la salubridad, el orden público, la moral y las buenas costumbres.

Todo con el propósito de dar cumplimiento a lo preceptuado por los artículos 197, 212 inciso C y 212 Bis del mismo Bando; así como para aplicar, en su caso, las sanciones establecidas en los precitados artículos; así como para practicar visitas domiciliarias, en términos del Código Fiscal para el Estado de México y, adoptar un procedimiento administrativo aplicando supletoriamente para su substanciación y resolución las normas relativas de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Es oportuno resaltar, que este acuerdo delegatorio de facultades administrativas otorga formalmente una amplia esfera de facultades y atribuciones al Departamento de Reglamentos para vigilar el legítimo y buen funcionamiento de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, de acuerdo a las disposiciones administrativas municipales. Pero aún antes de toma de este acuerdo, el Departamento de Reglamentos había sido la dependencia administrativa que por costumbre administrativa, se encargaba de vigilar e inspeccionar el ejercicio de las

actividades de los particulares, comprendidas dentro del artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

Por lo tanto y en consecuencia del citado acuerdo, considero que el Departamento de Reglamentos en conjunto con la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, están facultado para determinar la procedencia de un reubicación de un establecimiento de los denominados rojos, así como para vedar y cancelar los permisos, autorizaciones o licencias de todos aquellos giros que con su explotación o ejercicio ofendan los derechos de la sociedad; e intervenir directamente en el consentimiento de los horarios de funcionamiento; en la manifestación de cambios de domicilios; en la determinación de los giros, así como en su ampliación.

Considero que este Departamento de Reglamentos, no provoca ningún agravio ni a la administración pública municipal, ni al particular, y con su actuación sólo cumple con las funciones de policía administrativa; buscando mantener el buen orden, proteger el interés social, la salubridad, la seguridad y la moral pública.

No obstante lo anterior, algunos litigantes que asesoran establecimientos en Nezahualcóyotl, han alegado la invalidez en contra de los actos de inspección, vigilancia y ejecución de sanciones del Departamento de Reglamentos; y en consecuencia su revocación, en virtud de la interpretación que le dan al artículo 192 del Bando Municipal que a la letra dice "La justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno se ejercerá en el Municipio a través de las oficinas conciliadoras y calificadoras". Alegan por tanto, que es al Oficial Conciliador, a quien le compete administrativamente aplicar las sanciones, que se deriven de la falta de observación

a las normas contenidas en el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general.

Sin embargo, yo considero que la interpretación anterior, no es correcta y, que es de mayor importancia tomar en cuenta lo que expresa el artículo 200 del mismo Bando Municipal que dice "La aplicación de las sanciones, corresponde al Presidente Municipal, quien podrá delegarla en las autoridades administrativas que designe". Lo anterior, en relación con la delegación de facultades administrativas que el Ayuntamiento ha hecho al Departamento de Reglamentos; es de considerarse, que es a éste último a quien corresponde la aplicación de las sanciones que haya que ejecutar en contra de los titulares de los establecimientos comerciales, industriales o de servicios; toda vez que las disposiciones que los rigen no son de observancia general por toda la población municipal, sino más bien, son exclusivas para el establecimiento y funcionamiento de ellos mismos.

Entonces es claro, que el particular que solicita una licencia, autorización o permiso para ejercer una actividad comercial, industrial o de servicios en el Municipio de Nezahualcóyotl; obtiene como miembro de una sociedad y como particular diversos servicios de las autoridades municipales; que si pueden ser cuantificables específicamente y que si le pueden ser atribuidos en forma individual.

F.- NATURALEZA JURIDICA-FISCAL DEL PAGO DE RADICACION, POR SUS EFECTOS DE APLICACION.

1. CARACTERISTICAS DE LOS IMPUESTOS.

En términos generales, las contribuciones, son prestaciones normalmente en dinero y excepcionalmente en especie, establecidas en la ley, a cargo de las personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras, que deben enterarse al ente público con facultades para percibir las y que se destinan a satisfacer los gastos públicos.

Dentro de las contribuciones se incluyen: los impuestos; las aportaciones de seguridad social; las contribuciones de mejoras y los derechos; así como los accesorios de tales contribuciones como pueden ser: los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución, la indemnización y multas.

En particular, y en relación a lo que en este estudio nos interesa; no citaré las muy diversas definiciones que se pueden encontrar al respecto del impuesto, en virtud que realmente son demasiadas; sin embargo, partiré de lo que en nuestra legislación se establece. El artículo 2o. fracción I del Código Fiscal de la Federación; determina que los impuestos, son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y, de los derechos. Por su parte los artículos 4o. del Código Fiscal del Estado de México y 7o. del Código Fiscal Municipal del Estado de México, coinciden en que los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público, a todos

aquellos sujetos cuya situación coincida con lo que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal.

De lo anterior se puede decir que las características generales de los impuestos son las siguientes:

a) La actividad tributaria del Estado, no debe impedir o coartar el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución.

b) Se trata de una prestación en la que el particular no recibe nada determinado o determinable a cambio; es decir la prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado. El particular no recibe en especial, ningún servicio divisible al pagar los impuestos que le corresponden, ya que el caudal que proviene de esta rama lo destina el Estado para la prestación de servicios generales en los cuales es imposible determinar en qué proporción se aprovecha por cada uno de los individuos.

c) Los sujetos a pagarlo pueden ser personas físicas o morales.

d) Deben cubrirse en dinero y excepcionalmente en especie.

e) Es general; es decir, la carga tributaria debe estar prevista para aplicarse a cualquier individuo, sin discriminaciones ni excepciones.

f) Es obligatorio; porque el importe del impuesto es totalmente obligatorio y de ninguna manera potestativo u opcional; no queda a la voluntad del particular cooperar o no a los gastos del Estado; es el Estado el que unilateralmente le impone la obligación de hacer el pago y, puede además ejercer la coacción que sea necesaria para constreñirlo a que cumpla con su obligación, es decir, es un pago forzoso, que es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos

forman parte de una comunidad política organizada y por ello esta obligado al pago, sin que exista una finalidad utilitarista inmediata.

g) La legalidad, es un principio constitucional que rige a los impuestos; y, consiste en que debe ser la ley en sentido formal quien lo fije; y nunca un reglamento, decreto o acuerdo; en consecuencia y como toda ley debe ser general y obligatorio.

h) "El objeto del impuesto casi siempre está constituido por una riqueza o un valor, ya sea en forma de capital, renta o consumo";⁴⁹ y, sobre ella se estima la capacidad contributiva del sujeto pasivo o contribuyente. Algunos impuestos toman como objeto alguna de las formas como se exterioriza el capital o la renta; lo que a su vez puede estar constituido por actos o por hechos jurídicos, que ponen de manifiesto la existencia de la renta.

i) Los impuestos son determinados unilateralmente por el Estado y sin contraprestación especial para quien los paga; es decir el impuesto se deriva de la voluntad del Estado, expresada por medio de la ley, como una necesidad política; por lo tanto, no existe contrato social alguno. No es necesario para su establecimiento un acuerdo previo de los sujetos del impuesto, ni la expresión de su conformidad o aprobación; en consecuencia, el Estado los establece por medio de sus órganos, constitucionalmente facultados en virtud de su poder, de su autoridad, de su soberanía.

j) La imposición de impuestos se hayan limitados, por una parte, por las necesidades financieras del Estado, derivadas a su vez de las atribuciones que se le han conferido y por otra parte, por la capacidad económica de los afectados por el impuesto.

⁴⁹ Luqui, Juan Carlos. *La Obligación Tributaria*; 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: ediciones Depalma, 1989; p. 240.

k) Para que el cobro de un impuesto sea fundado, se necesita que exista la ley que lo establezca.

l) Lo recaudado por concepto de impuestos, es destinado para satisfacer el gasto público; entendiéndose a este como todos los gastos que justificadamente realice el Estado y que por lo mismo son de naturaleza indivisible. Dejando fuera totalmente el destino a la satisfacción de las necesidades colectivas y realizar servicios exclusivamente de utilidad general o a cubrir los gastos generales del estado; en virtud de que el producto de los impuestos como todo ingreso público, se destinara a cubrir los gastos que exija la actividad del Estado, pero no toda la actividad estatal es la satisfacción de necesidades colectivas, aún cuando sí sea la más importante de ella, luego no puede decirse que sea la naturaleza del impuesto aplicarse a la satisfacción de las necesidades colectivas. Tampoco debe decirse que debe destinarse a los gastos generales del Estado, porque aun cuando esto es la regla general, no es indispensable, porque puede haber impuestos que se destinen no a gastos generales, sino a ciertos fines especiales. Al respecto Miguel Acosta Romero comenta que "por gasto público, de acuerdo con la Suprema Corte no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos."⁵⁰

ll) El presupuesto de hecho de los impuestos al cual las leyes atribuyen la producción del hecho imponible, siempre debe tener una naturaleza económica, estableciendo una relación de causalidad entre lo que se debe pagar y la riqueza.

m) La causa del nacimiento de los impuestos; son los beneficios que se obtienen

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel. Derecho administrativo, segundo curso; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1980; p. 541.

directamente o indirectamente y que se vincula con la suficiencia del tributo para la atención de las necesidades públicas; lo que se relaciona con el derecho financiero.

n) El motivo en los impuestos, generalmente atiende a razones políticas-financieras o políticas-económicas.

n) Los impuestos no siempre son soportados por quien los paga.

o) Los impuestos no constituyen un beneficio para los causantes, sino un deber de contribuir a los gastos públicos.

p) Para la recaudación de los impuestos, el Estado puede obtener el pago del crédito fiscal por medio de la facultad económica-coactiva, o bien puede establecer sanciones, para el que no cumpla con su obligación.

q) Los impuestos deben estar regidos por el principio de certidumbre; es decir, que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. Estableciendo, la fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, a quién se debe pagar, las penas en caso de infracción, los recursos que proceden; debiendo ser claras para el contribuyente.

r) Es necesario e indispensable que la ley que establezca un impuesto, también señale expresa y claramente, el hecho generador del crédito fiscal, para que al coincidir la situación de un individuo con la situación prevista en la ley tributaria, tenga lugar el nacimiento de la obligación tributaria.

s) El cobro de los impuestos es obligatorio tanto para el órgano fiscal como para el sujeto pasivo; es decir, la ley tributaria obliga tanto al particular como al Estado, porque no es un derecho del Estado percibir los impuestos, porque no es potestativo para él hacerlo, es

obligatorio. Al respecto Ernesto Flores Zavala, comenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que: "Las autoridades fiscales están obligadas a recibir el pago de impuestos o de derechos, sin discriminación alguna, según sus atribuciones."⁵¹

1) *Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente; atendiendo al principio de comodidad.*

14) *El principio de justicia rige a los impuestos; y, se debe entender en el sentido de que los particulares deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una parte proporcional lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. Lo anterior se logra a su vez, aplicando los principios de generalidad y de uniformidad, el primero ordena que todos deben pagar impuestos, o en términos negativos, que nadie debe estar exento de la obligación de pagar impuestos. Se debe procurar que los impuestos afecten a todos en tal forma, que nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún impuesto, lo que quiere decir que no todos pagaran todos los mismos impuestos. Sin embargo, al respecto se habla de que la exención de los mínimos de existencia no rompe con el principio de generalidad, porque no puede tener obligación de pagar impuestos quien no tiene capacidad contributiva. Flores Zavala considera que: "la capacidad contributiva empieza por encima de la cantidad que se considera indispensable para que el hombre subsista."⁵²*

v) *La exención de impuestos está prohibida por el artículo 28 Constitucional, librar a alguien del pago de un tributo, coloca al particular beneficiado en situación de privilegio con respecto*

⁵¹ Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos: 25a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1984; p. 57.

⁵² Ob. Cit.; p. 138.

a los demás; y, ese acto perjudica al Estado al disminuir sus ingresos y a los causantes en general que verán aumentadas sus cargas en la medida en que de hecho se exima del impuesto a determinados individuos. por eso cuando el fisco deja de cobrar un impuesto, está concediendo de hecho una exención.

Sin embargo, también es considerado que mientras una exención se establezca con carácter de general, sin pretender favorecer a determinada persona, sino para que gocen de ella todos los que se encuentren incluidos dentro de la situación prevista, no se viola lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional. Luego entonces se debe considerar que existe exención inconstitucional, cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condone en forma privativa los ya causados.

w) Las autoridades fiscales, en los casos de los impuestos, tienen la obligación de no hacer; cuando no se compruebe el pago del impuesto, pero sólo cuando esto suceda; desde luego, primero debe recibir el pago y luego y no le es enterado puede abstenerse de hacer en favor del particular.

x) Las autoridades fiscales están obligadas a determinar la existencia del crédito fiscal, fijar las bases de su liquidación y formular la liquidación en caso de que estas operaciones sean impuestas al Estado.

y) El sujeto pasivo de un impuesto, tiene como obligación principal pagar el impuesto; y, como otras obligaciones, presentar avisos, declaraciones, permitir la práctica de visitas de inspección de los libros, locales, documentos bodegas, etc.

2. CARACTERISTICAS DE LOS DERECHOS.

La figura denominada derechos o tasas tienen semejanzas con el impuesto, en tanto que debe estar establecida en una ley y puede aplicarse coacción por parte del Estado para efectos de su cobro.

Los derechos son definidos por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o. Fracción IV, como: "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.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social".

Por su parte el Código Fiscal del Estado de México, en su artículo 5o., define a los derechos: "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios".

Enrique Arriaga Conchas comenta que: "los derechos han sido clasificados por algunos teóricos como ingresos tributarios, apoyándose en la razón de que gozan de los tres fundamentos tales como, que todo tributo debe estar establecido en ley, que debe destinarse a sufragar los

gastos públicos y que en ellos se debe respetar el principio de proporcionalidad y equidad; y, por lo tanto, no son privativos de los impuestos; pero que considerando la contraprestación que se da cuando se cobran los derechos, desde este punto de vista se afirma que corresponden al grupo de los ingresos no tributarios.⁵³

Mario Pugliese dice que "los derechos fiscales o tasas son cargas tributarias por servicios del Estado de carácter jurídico-administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano."⁵⁴

Luego entonces, las características generales de los derechos son:

a) Estamos en presencia de una contribución; porque se establece por el Estado en ejercicio de su poder tributario, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

b) Son prestaciones obligatorias; cuando se coincide en la situación o hipótesis que la ley contempla como hecho generador, es decir, cuando se haya prestado un servicio público o se haya usado o aprovechado el bien del dominio público a favor de una persona, ésta quedará obligada al pago del gravamen correspondiente. Por lo que en caso que los derechos no se paguen dentro del plazo legal respectivo, la administración fiscal está facultada para iniciar su cobro en forma coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución, dado el carácter de crédito fiscal que tal contribución tiene.

c) Son prestaciones normalmente en dinero, que deben cubrirse antes o después, según el caso, de que la administración pública haya prestado el servicio público solicitado o autorizando el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

⁵³ Finanzas Públicas; México, D.F.: Instituto Politécnico Nacional, 1992; p. 135.

⁵⁴ Citado por Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit.; p. 91.

d) Los derechos se generan por la prestación de un servicio por parte del Estado en sus funciones de derecho público o por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público.

Sin embargo, es importante comentar que algunos de los servicios públicos que causan los derechos, tienen el carácter de obligatorios para los gobernados, pero en su mayoría son voluntarios, es decir, queda a voluntad del administrado el solicitar o hacer uso de los mismos.

Al respecto, Acosta Romero, afirma que los derechos si bien es cierto que "son contraprestaciones establecidas conforme a la ley, también es cierto que, se fijan y se exigen por el Estado como tal, y no son consecuencia de un contrato que celebre con los particulares, ya que el Estado unilateralmente puede determinar si el uso del servicio es voluntario u obligatorio, si deben cubrirse o no derechos por el mismo y la cantidad que debe cubrirse."⁵⁵

e) Se da la contraprestación otorgada por el Estado. Lo que significa que a cambio de la cantidad que el particular paga obtiene un servicio concreto determinado. Siendo este preciso punto, donde radica la principal diferencia entre los derechos y los impuestos.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha opinado que de acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos, debe entenderse: las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado como precios de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. De tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia

⁵⁵ *Derecho Administrativo, segundo curso; Ob. Cit., p. 547.*

sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

f) La naturaleza jurídica de los derechos corresponde a contribuciones establecidas en la ley, es decir, a través de una disposición general, abstracta e impersonal y emanada del Poder Legislativo, se indican las contribuciones denominadas derechos.

Con la publicación de la Ley Federal de Derechos del 31 de diciembre de 1981, se modifica el esquema de captación de ingresos que ordinariamente se definían como ingresos no tributarios para convertirse en contribuciones establecidas por el Congreso de la Unión previa iniciativa del Ejecutivo Federal y con ello se derogan todas las disposiciones de leyes, reglamentos, decretos y oficios circulares que establecían la obligación de pagar derechos, mismos que determinaban su monto o daban las bases para determinarlo, contemplaban exenciones o daban facultades para otorgarlos.

g) El objeto de la tasa o derecho, es el servicio que presta el Estado al particular; es decir, la contraprestación de servicio-beneficio, que se prestan mediante los órganos que el Estado destina a tal fin.

h) Los derechos también deben responder al principio de legalidad y deben estar previstos por la ley.

i) Los derechos cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad, toda vez que los contribuyentes que se encuentran en el supuesto jurídico o hecho generador de la obligación tributaria, deben tener el mismo trato ante la ley.

j) Acosta Romero comenta, que "se considera que los derechos sujetos a un fin específico son ingresos de la Federación, y por lo tanto, deben contemplarse en el renglón de derechos de

la Ley de Ingresos de la Federación, pudiéndose dividir en dos apartados, uno por los derechos que se destinan al gasto público en general y el segundo que comprenda a los derechos que se destinan al gasto público específico; que a su vez puede ser para cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento o inversión de una determinada dependencia; de igual modo, tales ingresos se hallan sujetos al límite presupuestal, es decir sólo son disponibles los ingresos hasta el monto del presupuesto autorizado."⁵⁶

k) El principio de la capacidad contributiva, también se halla en materia de derechos, aunque no sea tan visible como en los impuestos, pero ello no quita que la riqueza exista y que la causa que origina una tasa o derecho esta directamente relacionada con los servicios que el Estado presta, de orden especial, directa y particular y que tienden a colocar a la riqueza del particular, en las mejores condiciones de garantía y seguridad; por lo que los derechos también tienden a satisfacer necesidades públicas, pero fácilmente relacionables con la prestación particular de los servicios.

l) Los derechos o tasas siempre deben ser proporcionales a la riqueza o valor existente del particular y a la contraprestación por parte del Estado.

ll) Los derechos toman como motivo para su establecimiento y clasificación, tanto la naturaleza del servicio y el órgano que lo presta como el alcance del servicio-beneficio; por lo que pueden implicar las siguientes relaciones:

- un servicio particular que responda a un beneficio directo y particular.*
- un servicio particular que responde a un beneficio general.*

⁵⁶ *Derecho Administrativo, segundo curso: Ob. Cit.: p. 5-66.*

- un servicio general que responde a un beneficio también general.

- no existe un servicio particular ni general, pero donde el beneficio es general, y son las que se denominan permisionarias. "El Municipio no presta en ellas ningún servicio sino que tolera que en su dominio público (calles, caminos, plazas, puentes, etc.) los particulares ejerzan ciertas actividades de manera diferencial al resto de la población; sobre esos bienes el pueblo puede hacer uso de ellos, pero sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio, leyes que pueden ser las propias ordenanzas municipales. Son de uso y goce común de la colectividad. Por el uso de esos bienes el Municipio tiene un poder "originario" para establecer las referidas tasas permisionarias, que algunos autores le llaman de "poder de policía".⁵⁷

Por lo anterior, es de resaltar que el servicio y beneficio, ya sean particular o general, se relacionan con el gasto causado y el valor de la prestación.

m) Las tasas o derechos siempre son soportadas por quien las paga; porque es a solicitud del gobernado que el Estado presta un servicio que puede ser de una manera particularizada y por ello recibe una contraprestación.

n) Para el cobro de los derechos, como créditos fiscales y como contribuciones, también se puede emplear la coacción, a través de un procedimiento ejecutivo administrativo. La naturaleza de los derechos comprende a los recargos, las sanciones y otros accesorios; es decir, lo que se recaude por concepto de aquéllos se acumulará en el rendimiento de éstos; así, si el obligado a cubrir los derechos no lo hace oportunamente, se generarán recargos, pudiéndose incurrir en sanciones, por violaciones a las normas tributarias vinculadas con estas contribuciones y, se

⁵⁷ Luqui, Juan Carlos. Ob. Cit.; p. 102.

endrá que pagar los gastos de ejecución cuando se tenga la necesidad de llegar al cobro coactivo de los de los derechos, además teniendo a su favor el Estado, el cobro de una indemnización del 20% por la devolución de cheques sin fondos o no pagados por los que el contribuyente haya enterado estos ingresos.

ñ) Los sujetos activos de los derechos pueden ser tanto la Administración Activa del Estado o la Administración Pública Descentralizada, siempre y cuando presten un determinado servicio público o autoricen el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. Lo anterior, en virtud de que son ellos los únicos órganos facultados para realizar las funciones que les son propias de derecho público.

o) Todos los elementos de los derechos deben contemplarse en la ley, obedeciendo con ello al principio de legalidad fiscal; comprendiendo por lo menos el objeto, sujeto, base, cuota, fecha y forma de pago.

p) Para la imposición de derechos, también es menester observar los principios de proporcionalidad; por lo que el costo de los servicios públicos o del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público y el monto de los derechos a pagar debe existir una razonable relación o proporción, de tal manera que globalmente el costo del servicio o del uso o aprovechamiento del bien, corresponda a la recaudación total de los derechos respectivos.

q) Los ingresos recaudados por concepto de derechos se destinarán preferentemente para cubrir el costo del servicio prestado o los gastos derivados del uso o aprovechamiento del bien del dominio público; utilizándolos para sufragar los gastos que se efectúen en la compra de material, en el pago del personal, en el mejoramiento de las instalaciones y en general para cubrir

las erogaciones vinculadas con el servicio público o el bien de dominio público correspondiente.

r) La causa jurídica de los derechos, consiste en el beneficio particular que el individuo obtiene por la prestación de un servicio prestado por el Estado, el cual puede estar representado por actos administrativos, concesiones, autorizaciones, prestación de obra, pronunciamientos declarativos, etc.

s) El derecho se paga por cualquier concepto que reporte beneficio particular.

t) El pago de los derechos es parcialmente voluntario y se paga cada vez que se solicita el servicio.

u) Los derechos son precios políticos que surgen como una necesidad del Estado y de los gobernados para incrementar la eficacia de la realización de los fines del Estado; dicha eficacia consiste en la satisfacción de las necesidades de los gobernados ya en comunidad, ya de manera individual, representada por un beneficio o ventaja directa particular, como medio para el logro de la satisfacción del interés público.

v) Por lo anterior, los derechos tienen un aspecto jurídico administrativo, teniendo un carácter impositivo, pero en función de la satisfacción de una necesidad de interés público, y que además reporte un beneficio directo.

w) Los derechos tienen un carácter coercitivo que surge en un primer momento, cuando el individuo que no solicite un servicio público que necesita, no le será prestado y en consecuencia no estará protegido por la ley; luego en un segundo momento, es coercitivo porque cuando el particular solicita un servicio del Estado y este lo satisface al concederlo o prestarlo, de manera coercitiva e impositiva fija la tasa y la cobra.

x) Los derechos responden al principio de utilidad consistente en la seguridad de emplear lo recaudado en un gasto necesario, oportuno y acertado, que produzca una utilidad general y particular simultáneamente, condicionándose la existencia de la general a la satisfacción de la utilidad particular del individuo, toda vez que es él mismo quien condiciona la medida de la oferta del servicio al solicitarlo.

Aún cuando no es motivo de nuestro estudio, es importante dejar claro que en un país como el nuestro es el Estado quien actuando con poder soberano, tiene la total titularidad del poder tributario o poder fiscal, es él quien tiene la facultad legal para imponer y recaudar tributos a cargo de las personas sometidas a su competencia territorial, para estar en condiciones de cumplir con las atribuciones que le están encomendadas. Esta manifestación de poder tributario se cristaliza a través de la actuación del Poder Legislativo, el cual mediante el ejercicio propio de sus funciones y facultades dicta entre otras, las leyes fiscales. En nuestro sistema jurídico el Poder Tributario del Estado tiene un campo de acción triple, a las que se les llama potestades: federal, estatal y municipal.

Las dos primeras potestades ya enunciadas tienen poder tributario total, pues pueden imponer y recaudar tributos, de acuerdo a lo permitido por la Constitución Federal; sin embargo el Municipio que es la potestad que nos interesa, en virtud de nuestro estudio: ejerce parcialmente el poder fiscal, pues únicamente está facultado para recaudar y administrar los impuestos y demás contribuciones a los que tiene derecho y que le son establecidos por la Legislatura Estatal, a su favor; por lo tanto, es bien sabido que los Municipios no pueden crear sus propias leyes donde establezcan impuestos; pero sí están en completo estado de autonomía en cuanto a la

administración y destino de su hacienda, la que también se forma, según se puede desprender de la lectura de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, de los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo.

El Municipio de Nezahualcóyotl, a su cargo presta servicios públicos tales como; seguridad pública, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, parques, embellecimiento de calles y jardines, pavimento, etc. Para poder estar en condiciones de prestar estos servicios en forma permanente, regulada y reglamentada; ejerce lo que en teoría se conoce como poder de policía administrativa; es decir, aquéllas acciones que el poder público, el Municipio, realiza en uso de sus facultades, para lograr un orden o defender el que ya existe, encaminándose a proteger fundamentalmente la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas; haciendo utilización de medios tanto represivos, como preventivos y que se dirigen fundamentalmente a los servicios públicos, los cuales se encuentran organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas; así como también la Administración tiene la facultad de imponer correcciones a los administrados por los actos contrarios a lo ordenado por la administración, en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplien o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar. Toda vez que el poder de policía está constituido por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y

obligaciones que les impone la ley y se funda en una finalidad de utilidad pública. Si bien es cierto que el poder de policía, así entendido, afecta la esfera jurídica de los particulares, también es cierto que para lograr sus fines debe reglamentarse, sin que el derecho que va a ser normado cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y, por tanto, no se limite arbitrariamente; sino que por el contrario con la reglamentación se debe tener como finalidad preservar el orden público o regular los actos que realice el Municipio por razones de interés público.

En el caso particular de nuestro estudio, las disposiciones de policía se encuentran consignadas fundamentalmente en el Bando Municipal, y es precisamente lo dispuesto en su artículo 99, relacionado con la regulación de las actividades comerciales, industriales y de servicios ejercidas por los particulares; así como su proyección sobre el derecho subjetivo consignado en el artículo 5o. Constitucional y el conjunto de obligaciones del Municipio de Nezahualcóyotl, en cuanto se refiere al cumplimiento de sus fines políticos como órgano público, en búsqueda y protección del interés general; las que dieron motivo al presente análisis.

Desde mi punto particular de vista, las obligaciones de todo ciudadano de contribuir al gasto público del lugar donde resida, así como de inscribir en el catastro de la municipalidad a la que se pertenezca, la propiedad de la industria, profesión o trabajo de que se subsista; obedecen a dos razones principales. la primera, se encuentra estrechamente relacionada con la necesidad innegable de que todo individuo tiene de hacer uso y disponer de los beneficios que otorga permanecer y vivir en un territorio políticamente organizado, el cual nos permite la opción de poder buscar los medios de subsistencia, desarrollo y mejoramiento de nuestro nivel de vida tanto

individual como social, en consecuencia se debe responder al poder público que organiza los medios, para que este pueda distribuirlos; la segunda, obedece a la también necesidad que tiene un ente público organizado, en nuestro caso el Municipio, de proveerse de los medios necesarios tanto económicos como de control, para poder sostener las obligaciones a su cargo establecidas por la Constitución y, en beneficio de la comunidad que depende de él, por lo que le es necesario saber sobre de qué?, sobre de cuántos? y cómo? ejercerá debidamente y conforme a la ley suprema, su poder de policía administrativa.

Nuestra Constitución Federal, establece y garantiza el derecho a la libertad de irabajo, ya sea en sus modalidad de profesión, industria o comercio, siempre y cuando sea lícito; pero también establece que este derecho no es absoluto sino que su ejercicio se encuentra sometido a reglas y limitaciones indispensables para la existencia de un orden social, y prevé que será admisible la restricción de los derechos individuales y se podrán afectar validamente, siempre que los medios sean razonables y haya proporcionalidad entre las reglas y limitaciones y los fines perseguidos por la ley.

En este orden de ideas, considero que toda libertad individual debe tener como límite justo el derecho de los demás; y, acaba donde comienza el derecho ajeno, ya sea el de un individuo o el de la sociedad en su conjunto. Si el derecho atacado pertenece a un individuo, éste podrá impedir que se ejerza la industria ó trabajo con cuyo ejercicio se ataca, recurriendo a los medios que para estos casos suministra las leyes del Derecho Civil o dado el caso a las del Derecho Penal. Sin embargo, si el derecho atacado por la industria, profesión o comercio, no es individual, sino que corresponde a toda la sociedad, la restricción deberá y podrá imponerse por

la autoridad administrativa, en términos de ley. Por lo que comparto lo que afirma José María Lozano, en cuanto dice que: "cuando la autoridad municipal prohíbe que se expendan bebidas embriagantes en ciertos lugares o pasada cierta hora, lo hace en cumplimiento del deber que tiene de velar por los intereses comunales, y no viola ni ataca la garantía constitucional que asegura a todos la libertad del trabajo."⁵⁸

Por cuanto al particular que nos interesa: se encuentra establecido en el artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, que, Para el ejercicio de cualquier actividad industrial, comercial y de servicios por parte de los particulares, se requiere del permiso, autorización o la licencia correspondiente de uso específico del suelo, que conceda el Ayuntamiento a través de la dirección correspondiente, en los términos de las normas aplicables." Por lo que yo interpreto, que esta garantía constitucional relativa al derecho al trabajo, así reglamentada en el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, se haya extremadamente tomada en forma muy ligera, porque como disposición administrativa reglamentaria con fines policiales debe tener razón de existencia en la ley; sin embargo, sólo prevé una forma de poder recaudar ingresos para el Municipio, pero no cuida los aspectos y las finalidades que el Municipio debe cumplir de acuerdo a la Constitución Federal y tampoco prevé adecuar el principal medio de control, que es el fiscal, para poder después justificar y ejercer debidamente su poder de policía administrativa: el cual es su obligación y le compete, para proteger los derechos de la sociedad que depende de él.

Para mí, las disposiciones de carácter administrativo municipal, deben ser el instrumento jurídico principal del que se pueda valer el gobierno municipal para intervenir en la planificación

⁵⁸ *Tratado de los Derechos del Hombre, estudio del derecho constitucional latino en lo relativo a los derechos del hombre; 2a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1972: pp. 156 y 157.*

económica, cultural, de esparcimiento y hasta ecológica del Municipio, para poder lograr así un desarrollo integral de nuestra sociedad; y, después la Legislatura Local, debe tener el suficiente cuidado para establecer y considerar el control fiscal que debe justificar los ingresos municipales y adecuarlos a su naturaleza jurídica.

Porque es el caso, que en el Municipio de Nezahualcóyotl, en donde la población crece en forma desmedida y donde las actividades comerciales, industriales y de servicios, se hayan establecidas por cualquier parte del territorio municipal sin la debida planificación, y, en donde lo mismo puede existir una clínica médica junto a un obrador; que un bar, una pulquería o cantina junto a un centro educativo; o bien, en una sola calle y en una distancia aproximada de quinientos metros un promedio de cuatro o más establecimientos con igual giro comercial los que lejos de propiciar la libre competencia, se obstaculizan comercialmente y económicamente, provocando en la mayoría de los casos problemas sociales como alcoholismo, riñas, etc; luego, también es muy común encontrar establecimientos cuya actividad es vender distracción a través de juegos mecánicos, manuales, visuales, electrónicos, etc., que se encuentran a una distancia cercana a los centros educativos, lo que propicia la distracción de la atención de los escolares a sus actividades de estudio; así también es ordinario ver que en Nezahualcóyotl, proliferan los talleres mecánicos o de hojalatería y similares, que invaden la vía pública sin mayor recato, tiran en ella, sus desechos generados por su trabajo, provocando con ello un sin fin de problemas de salud, ecológicos como de seguridad e higiene; igual o mayor problema social representa el establecimiento cada vez mas numeroso de centros nocturnos, bares, cantinas y similares, que invaden desmedidamente a nuestro Municipio. En fin como estos problemas puedo citar una

gran cantidad más, pero mi intención es solo ilustrar el motivo social que originó la preocupación por el presente análisis.

Todos estos particulares ya ejemplificados, consideran en forma egoísta que al establecerse donde más les guste, les convenga y en el momento en que lo decidan, solo están haciendo uso de su derecho al libre trabajo; además, cuando la actividad que se va a explotar tiene mayor impacto social por los perjuicios que pudiera ocasionar, se protegen porque así les conviene en la situación de que al estar establecidos y ejercer su actividad, se encuentran dentro del supuesto normativo que regula al impuesto sobre radicación, pues disponen formal y materialmente de un inmueble en forma permanente, continua y habitual y, lejos de solicitar al Ayuntamiento autorización, licencia o permiso, para explotar su actividad y esperar los razonamientos de las conveniencias o inconveniencias o las limitaciones a las que se deben sujetar en bien de la sociedad; sólo manifiestan y están en lo correcto de acuerdo a lo que se puede interpretar de lo dispuesto en el artículo 99 del Bando Municipal, que son contribuyentes y que es obligación del Ayuntamiento recaudar el tributo al cual su situación se encuentra adecuada. Así los particulares, escapan a un sistema organizativo, a las disposiciones de un gobierno que a su cargo tiene el cuidado de la comunidad municipal. Se origina con ello, una sociedad acefala y desordenada en donde el gobierno pierde su poder impositivo, preventivo, y hasta sancionador.

Luego además como en el Municipio de Nezahualcóyotl, son las organizaciones políticas las que prácticamente dirigen el gobierno municipal e implantan los criterios de decisión para administrar a la población; su intervención desmedida provoca que se establezcan a la mejor conveniencia de los grupos más fuertes las restricciones o las prerrogativas en un punto tal de

clara arbitrariedad. Como mero ejemplo, cito que existe una organización que dirige a casi todos los mercados públicos, y, cuando un particular ajeno a los locatarios de dicho centro de abasto pretende establecer una negociación cerca de él; esta organización le obstaculiza sus trámites administrativos y hasta exige al Ayuntamiento a través de los departamentos administrativos correspondientes, que se realicen actos de molestia hacia ese particular a tal grado de ostigamiento, que decida por voluntad propia cerrar su negociación, o bien, se le obligue materialmente mediante una clausura a no continuar ejerciendo su derecho al libre trabajo, por considerar que lacera los derechos de terceros, que vendrían siendo los locatarios del mercado del que hablamos. El Ayuntamiento por su parte en estos casos, similares al que planteo, se niega a recibir el pago de una contribución, por considerar que si lo recibe prácticamente está otorgando el permiso, autorización o la licencia correspondiente que legitimaría la actividad comercial, industrial o de servicios que pretendiera ejercer el particular.

Con lo antes expuesto; la única intención por mi parte es expresar lo que tanto particulares, organizaciones políticas y el mismo Ayuntamiento Municipal de Nezahualcóyotl, han interpretado en relación al artículo 99 del Bando Municipal; y es que, se considera y se aplica de la siguiente manera esta disposición administrativa:

Primero.- Cualquier particular al ejercer una actividad comercial, industrial o de servicios dentro del Municipio, debe contar con permiso, autorización o licencia de uso específico del suelo; en este sentido no especifica, a que actividades o cuando se ejerzan bajo que modalidad, les corresponde obtener una licencia de uso específico del suelo, cuando un permiso o cuando una autorización; documentos que en términos administrativos, tienen definitivamente efectos

y finalidades distintas; tal y como ha quedado precisado en el inciso C) de este mismo capítulo. Es claro, entonces que hasta, aquí el artículo en comento, se refiere a todos los particulares que ejerzan actividades comerciales, industriales o de servicios, comprendiendo todas las formas en que se puedan ejercer; es decir, ambulantes, establecidos, en el interior de mercados públicos, en la vía pública, tianguistas, a domicilio, permanentes o temporales.

Por esta falta de precisión, las autoridades municipales al ejercer sus facultades de inspección y vigilancia sobre estas actividades realizadas por los particulares, siempre violan el principio de legalidad y de seguridad jurídica en perjuicio de los particulares; porque siempre uno de los motivos de los actos de molestia administrativos consisten en solicitar al particular su permiso, autorización o la licencia de uso específico del suelo; es decir ni la autoridad misma sabe con precisión cuál es el objeto de su acto de autoridad, ni de qué documento debe solicitar su exhibición; y, por su parte el particular menos aun sabe con qué tipo de documento debe contar, para licitar administrativamente su actividad. Situación que provoca innumerables atropellos a su persona y al ejercicio del derecho al libre trabajo; así como múltiples arbitrariedades por parte de las dependencias administrativas del Ayuntamiento.

Segundo.- Continúa diciendo nuestro artículo, que tanto el permiso, como la autorización y la licencia de uso específico del suelo las debe conceder el Ayuntamiento: lo que es razonable, por ser este la máxima autoridad municipal; y luego dice, a través de la dirección correspondiente: al respecto cabe la mención de que en el Municipio de Nezahualcóyotl, existen las Direcciones siguientes: Jurídica y de Gobierno. Desarrollo Social, Agua Potable y Alcantarillado, Administración. Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Servicios Públicos,

Comunicación Social, Finanzas o Tesorería y, de Contraloría Municipal.

Siendo de la exclusiva competencia administrativa de la Dirección de desarrollo Urbano y Obras Públicas, dar trámite y en su caso otorgar la licencia de uso específico del suelo; toda vez que este documento, se halla íntimamente relacionado con un plan de desarrollo urbano, lo que es función propia de esta Dirección y cuya finalidad es la ordenación territorial municipal, es decir la regulación del espacio geográfico con el objetivo de provocar una planificación económica integral; haciendo uso principal de la previsión y de la aplicación de una política sobre el uso del espacio; determinando las localizaciones de las áreas urbanas, rurales y dentro de ellas las zonas habitacionales, industriales, de turismo, parques nacionales, establecimientos, expansión o contención de ciudades, de reserva, de restricciones para el uso del suelo, etc. A través de la función de la planificación urbana, el Municipio está facultado Constitucionalmente para imponer limitaciones administrativas a la propiedad privada, en mérito al poder de policía municipal dirigido a controlar la edificación y distribución de la ciudad; regulando el uso del suelo y las condiciones de las edificaciones, así como su destino; con el propósito de garantizar la higiene, el confort, la salud, y la seguridad de la población en general; por lo que las normas de planificación urbana no lesionan el derecho de propiedad; sino que lo reglamentan para su ejercicio lícito, cuidando que se ajusten a un marco de legalidad y razonabilidad en favor del bien común; porque se trata de armonizar la proporción entre espacio libre y densidad de población. En definitiva las limitaciones de aprovechamiento urbanístico sobre volumen de construcción en relación a los metros de terreno, límite de altura, longitud, frente, espacios verdes, condicionamientos para la protección del medio ambiente, previendo el máximo

aprovechamiento de los servicios públicos en relación al uso y destino; es obligatorio tanto para la administración como para los particulares.

En la licencia de uso específico del suelo, que otorga esta Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, se deja constancia del destino del inmueble que puede ser habitacional, comercial, industrial o de servicios y, se especifica su uso, es decir, que giro comercial, que tipo de servicio o la actividad de la industria.

En cuanto a la Dirección de Finanzas o Tesorería Municipal; como tal, solo recibe las contribuciones de los particulares que han sido dirigidos por las distintas unidades administrativas o departamentos para que enteren los pagos por los diversos conceptos que se manejen, y es quien liquida y señala el monto a pagar. Pero no es su función específica expedir autorizaciones, licencias o permisos de ninguna naturaleza.

Por cuanto hace a las demás Direcciones mencionadas, ninguna se relaciona con las actividades comerciales, industriales o de servicios ejercidas por parte de los particulares. Sin embargo, algunas otros departamentos administrativos sí, ejercen facultad delegada por el Ayuntamiento para expedir los permisos, las licencias y las autorizaciones; por ejemplo: el Departamento de Vía Pública, otorga permisos para comerciantes ambulantes, a domicilio, puestos semifijos, comerciantes temporales; todos ellos que hacen uso de la vía pública; y por ello pagan una cuota en concepto de pago de derechos, que en la mayoría de las veces no ingresa a la Tesorería Municipal. El Departamento de Mercados, expide las cédulas de concesión, por las que se legitima la actividad comercial dentro de los mercados públicos; por ello se cobra también una cuota en concepto de pago de derechos. El Departamento de reglamentos en

constante competencia con el Departamento de Verificaciones y en forma paralela sin que exista una definición clara de las actividades que le corresponden a cada uno; otorgan su consentimiento para la apertura en forma establecida de los locales comerciales, industriales o de servicios, horarios extraordinarios; el aumento de giros comerciales o de actividades en un establecimiento; la venta de alcoholes; el horario extraordinario; los cambios de domicilio; permisos a los que llaman provisionales; y, todo lo relativo a las actividades de los particulares. Ordenando en algunos casos, el pago del impuesto sobre radicación y en otros el pago de alguna cuota por concepto de derechos, y en otras tantas, el pago de un donativo.

Tercero.- Termina el artículo 99 del Bando Municipal diciendo que; "... previo el pago del impuesto sobre radicación o los derechos correspondientes, en los términos de las normas aplicables". Como el motivo de mi análisis es la Naturaleza jurídica del pago de radicación previsto en el artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl; debo precisar que, con apoyo de la interpretación de las normas contenidas en la Ley de Hacienda Municipal, relativas al impuesto sobre radicación, la administración municipal; ha adoptado el criterio en el sentido de que sólo los particulares que ejerzan una actividad industrial, comercial o de servicios, en un lugar establecido o radicado, es decir haciendo uso o disponiendo formal o materialmente de un inmueble para su actividad de manera permanente, continua y habitual; sólo ellos deberán pagar el impuesto sobre radicación.

Luego entonces los demás particulares que se dediquen a cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en forma distinta, quedan excluidos de la obligación del pago del impuesto sobre radicación, pero no de la obligación de contar con una autorización, un permiso

o licencia de uso específico del suelo expedido por el Ayuntamiento y, por cuya expedición también contribuirán al erario municipal, pero por conceptos de derechos.

En consecuencia a lo anterior, los particulares que pretendan ejercer una actividad industrial, comercial o de servicios, dentro del territorio Municipal de Nezahualcóyotl; para obtener del Ayuntamiento el permiso, autorización o la licencia de uso específico del suelo y legitimar con ello el ejercicio de su actividad; primero deben establecerse, es decir, materialmente instalarse en su local e iniciar sus actividades; para que conforme a las normas de la Ley de Hacienda Municipal relativas al impuesto sobre radicación, puedan ser considerados como sujetos pasivos, deudores o contribuyentes del impuesto sobre radicación, antes no les pudiera ser imputada esa calidad, pues antes no estarían realizando de hecho las hipótesis normativas del impuesto sobre radicación, no existiría el hecho generador ni el objeto mismo del impuesto y por lo tanto no pudiera ser legítima y validamente percibido por el Ayuntamiento a través de la Tesorería Municipal.

Luego, una vez el particular realizando el hecho generador del Impuesto sobre radicación no le puede ser negada su calidad de sujeto contribuyente y el Ayuntamiento tiene la obligación de recibir el pago de su impuesto.

Relacionando lo anterior con lo que comenta Ernesto Flores Zavala respecto de lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en cuanto a que: " Las autoridades fiscales están obligadas a recibir el pago de impuestos o de derechos, sin discriminación alguna, según sus atribuciones."⁵⁹ Es decir, el sujeto activo, en este caso el Municipio a través de la Tesorería, tiene

⁵⁹ Ob. Cit.; p. 57.

como obligación principal, la percepción y cobro de la prestación tributaria. No es un derecho del Municipio percibir las contribuciones, porque no es potestativo para él hacerlo, es obligatorio y establecida por la ley una contribución el fisco debe cobrarlo, porque la ley tributaria obliga tanto al particular como al órgano fiscal.

Si el Municipio deja de cobrar un impuesto o contribución, está concediendo de hecho una exención que está prohibida tanto por la Constitución como por la ley y que coloca al particular beneficiado en situación de privilegio con respecto a los demás; por otra parte ese acto perjudicaría al Municipio al disminuir los ingresos y a los causantes en general que verán aumentadas sus cargas en la medida en que de hecho se exima del impuesto a determinados individuos.

Y es precisamente aquí donde radica mi inquietud, porque el Ayuntamiento al recibir el pago del impuesto sobre radicación al particular; y al expedirle su recibo oficial de pago, se da por entendido y así es en la práctica, que el particular ya cuenta con permiso, autorización o licencia de uso específico del suelo, para ejercer su actividad en forma tan amplia como lo pretenda, y no ajustada a un reglamento que lo condicione, no por capricho autoritario, sino por exigencias de las necesidades sociales.

Luego entonces, el Ayuntamiento a nadie podrá limitar administrativamente el ejercicio de su derecho al libre trabajo ni podrá imponer las limitaciones también administrativas al derecho de propiedad; se verá imposibilitado como está actualmente para ejecutar un plan de desarrollo urbano y para ejercer un verdadero poder de policía administrativa; porque hasta ahora todo es cuestión meramente fiscal y no administrativa reglamentaria.

Pero también es cierto, que se dan las situaciones en las que por disposición y voluntad de

los grupos que detentan el poder político y que tienen extrema influencia en el gobierno municipal; se obstaculiza a un particular el pago de su impuesto, no se le reconoce su calidad de contribuyente y en consecuencia nunca se encuentra legítimado para ejercer su actividad comercial, industrial o de servicios; haciéndolo presa fácil y víctima de los Jefes de Departamento y hasta de los inspectores, que le venden protección administrativa a precios verdaderamente abusivos.

Es de explorado derecho que la actividad tributaria del Estado no debe impedir o coartar el ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución. Por lo que considero que el Municipio debe preocuparse administrativamente, por el condicionamiento de la actividad de los particulares para que estos adecuen su conducta de tal forma que su actuación no resulte nociva para la sociedad en la que viven, para su medio ambiente y por ende para sí mismos. Por lo que el particular debe sacrificar parte de ese gran derecho que todos tenemos de gozar del derecho al libre trabajo; quitándole un poco el sentido de absoluto y total para dar paso a las condiciones establecidas por la administración; en virtud de la conveniencia social.

Pero cuando menciono el sacrificio particular, es preciso señalar que la autoridad administrativa debe dar a conocer expresamente a los sujetos las condiciones que le son impuestas y le debe garantizar con certeza la condición jurídica que guarda respecto del Ayuntamiento. Señalo lo anterior, porque actualmente en el Municipio de Nezahualcóyotl, no se le otorga al particular algún documento en el que expresamente se manifieste que es un permiso, que es una autorización o que es una licencia para ejercer su actividad comercial, industrial o de servicios; y en el que expresamente se señale las condiciones a que está sujeta su actividad, tales como: vigencia, horario, delimitación del giro o actividad, persona titular o

responsable del establecimiento, lugar en el que se ejercerá la actividad, y, demás condiciones de seguridad e higiene; que con posterioridad darán motivo al ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia por parte del Ayuntamiento y a la ejecución de actos de autoridad. Por otra parte, si bien es cierto, lo que ha quedado apuntado, también es cierto, que el Ayuntamiento a través de sus diversas dependencias, aún y cuando no otorga el documento relativo al permiso, autorización o licencia; si ejerce los actos de autoridad sobre los particulares, que en la mayoría de las veces desconocen las condiciones administrativas a las que se encuentra sujeta su actividad; provocando con ello actos múltiples de arbitrariedad, en su perjuicio.

Es por ello; que por medio del presente estudio, yo considero que atendiendo a la causa específica o particular de los diversos institutos tributarios como los llama Juan Carlos Luqui y que sirven como él explica para fundamentar cada grupo de esos tributos, y a su tiempo nos llevan a considerar el motivo en que cada uno de ellos se basa y distingue, con el fin propuesto de saber a que clasificación pertenecen; y, tomando en cuenta las características de los impuestos y de los derechos, que ya han quedado con antelación citadas, en los numerales 1 y 2 del inciso F) de este Capítulo; me atrevo a afirmar que el pago de radicación contenido en el artículo 99 del Bando Municipal, no deja de ser un tributo; por cuanto a que la capacidad contributiva ya sea objetiva o subjetiva y, los beneficios generales y particulares que el Municipio presta al individuo, son, respectivamente, los dos grandes institutos donde la doctrina funda el principio de la causa genérica. Puede comprenderse que la capacidad contributiva, más que causa representa el límite o punto de referencia para la imposición, puesto que a mayor capacidad contributiva corresponde generalmente mayor tasa impositiva. Comenta Luqui, que desde un

punto de vista jurídico-político es indudable que la única causa del tributo está en el beneficio y seguridades que el Estado presta al individuo.⁶⁰

Es por ello que todo tributo debe ser sancionado por el órgano y en la fórmula constitucional pertinente, siendo ella la única que puede crearla, convirtiéndose en la causa de la tributación. Pero la ley no debe ser una creación artificial caprichosa del legislador, porque aún cuando éste obtuviera la sanción de las leyes de esa naturaleza, no podría alcanzar, positivamente las proyecciones de tales si no se respetan otras prescripciones que están por encima de las facultades legislativas. Otros órganos del Estado vendrían a quitarle todo valor cuando encontrasen que, o se violaron las garantías que la Constitución consagra, o en su forma de sanción no se cumplieron las prescripciones que también se establecen. Precisamente esos principios que expresa e implícitamente se encuentran en la Constitución son los que representan la noción de causa-fuente primaria; que se encuentran representados tanto por las características propias de cada tributo como por sus motivos, efectos y consecuencias al aplicarse en la sociedad.

En el caso particular del pago de radicación contemplado en el artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, me atrevo a afirmar que, atendiendo al motivo o causa fuente primaria de su aplicación:

Se trata de una contribución, establecida por la Legislatura Estatal a favor de los Municipios del Estado de México, entre los que se encuentra el de Nezahualcóyotl; prestación que la persona física o moral que pretende ejercer en forma establecida una actividad comercial, industrial o de servicios; debe pagar ante la tesorería municipal por concepto de pago de un Derecho y no

⁶⁰ Cfr.: Ob. Cit.: p. 238.

de un impuesto; en virtud de que, el particular recibe también una prestación por parte del Municipio, en la modalidad de prestación de un servicio en sus funciones de derecho público, consistentes en el ejercicio del poder de policía; mediante el ejercicio de actividades esenciales del Municipio para la administración de la justicia, la defensa, la seguridad interna y la recaudación; prestación que en favor del particular, se traduce materialmente en la manifestación expresa y por escrito del Ayuntamiento en el que asegura al particular la licitud administrativa de su actividad y con ello obligándose a no importunarlo en el ejercicio de su derecho al libre trabajo, siempre y cuando se ajuste a los condicionamientos impuestos en beneficio de la sociedad; y, al tiempo asegura a la sociedad a través de las condiciones impuestas para su ejercicio; que la tranquilidad, la paz social u orden público no se alterarán en su perjuicio. Es decir, el Municipio tolera que en su dominio público (calles, caminos, plazas, puentes, etc.) los particulares ejerzan ciertas actividades de manera diferencial al resto de la población, ya que sobre estos bienes el pueblo puede hacer uso de ellos, pero sujeto a las disposiciones administrativas que reglamentan su ejercicio, y que en el caso particular se encuentran representadas por el Bando Municipal.

Es claro entonces que en esta relación tributaria, de servicio-beneficio, no se manifiesta con claridad un servicio particular aunque lo existe, pero sí se manifiesta un beneficio general. A este tipo de derechos Juan Carlos Luqui, los llama tasas permisitarias.⁶¹

Por lo que considero que el monto de los derechos a pagar y el costo de la prestación del servicio público del Ayuntamiento, y el aprovechamiento de los servicios que implica en este

⁶¹ Ob. Cit.; p. 162.

sentido, debe ser proporcional a la extensión de lo recibido por el particular y de lo causado por su actividad; es decir, a mayor inversión del ejercicio del poder de policía del Municipio, en un establecimiento de acuerdo a su actividad, mayor debe ser la cuota del derecho; porque si el precio es elevado en comparación con el costo, no habrá proporcionalidad, y si en cambio es menor el precio al costo, entonces estaremos en presencia no de un derecho sino de un precio político; no siendo conveniente establecer una base gravable progresiva como la establecen las normas fiscales de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, relativas al impuesto sobre radicación.

Para apoyar mi tesis, me atrevo a expresar que el impuesto sobre radicación como tributo o contribución, no cumple con las funciones que como impuesto debe observar, no juzgo por el presente estudio su constitucionalidad o inconstitucionalidad, sino más bien expreso que como obligación tributaria con el carácter de impuesto no debe ser previo ni condicionante para cumplimentar un trámite administrativo, más aún que se encuentra vinculado con el derecho constitucional relativo a la libertad de trabajo, por eso pienso que no cumple con el compromiso que tiene el derecho tributario en cuanto que en su aplicación siempre se debe encontrar permanentemente comprometido con la libertad y la propiedad individual; en palabras de Flores Zavala, la actividad tributaria del Estado no debe impedir o coartar el ejercicio de los derechos individuales, reconocidos por la Constitución.

En la práctica administrativa municipal, actualmente el impuesto sobre radicación interpretado como una obligación tributaria en la cual el particular adquiere derechos; lo único que causa es que el Ayuntamiento se extralimite en sus atribuciones y se generen constantes actos

administrativos arbitrarios. Por otra parte no permite definir con claridad, si corresponde a la Tesorería Municipal o alguna otra unidad o Departamento administrativo del Ayuntamiento ejercer los actos de poder de policía administrativa sobre los particulares que ejerzan actividades comerciales, industriales o de servicios; y a su vez, quienes hacen suya esta obligación al pretender recaudar por sí mismos este impuesto, es obvio que se extralimitan en su competencia administrativa. La decisión de cobrar o no el impuesto se convierte discrecional, de acuerdo a las conveniencias políticas y no dentro de las facultades regladas. Origina también el impuesto sobre radicación una manifiesta contradicción en cuanto a su interpretación y de la realidad del hecho y del acto de que se trata; pues no se sabe si al momento de que el particular se encuentre radicado, ya es obligación del Ayuntamiento dar por hecho que cuenta con autorización, licencia o permiso para ejercer su actividad; o bien, si al obstaculizar al particular para que no entere ese pago, se le esta transgrediendo su derecho al libre trabajo.

Además considero que no se respetan los presupuestos establecidos en las normas de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, relativas al impuesto sobre radicación, pues el Ayuntamiento actúa en forma antojadiza, sin respetar lo que es del orden natural y común de los presupuestos que lo conforman; por ejemplo, la base gravable casi nunca es tomada en cuenta para la liquidación del impuesto, toda vez que de acuerdo a la ley, está determinada por los metros cuadrados de ocupación para la radicación, pero sucede que cuando de un giro de los denominados rojos, como cantinas, pulquerías, cervecerías, loncherías, que normalmente se establecen en locales no mayores a cuarenta metros cuadrados y a veces hasta menos, le aplican siempre la cuota máxima para efectos de su liquidación más un rubro de aportación voluntaria

o donativo; convirtiéndose entonces de gravamen a un precio político.

Por otra parte en cuanto a las exenciones, el impuesto sobre radicación se encuentra para los efectos de aplicación sobre lo contemplado por el artículo 99 del Bando Municipal, seriamente adolecido de exenciones, mismas que constitucionalmente están prohibidas, en los impuestos; y es que en Nezahualcóyotl, la gran mayoría de establecimientos comerciales, y de servicios, no cuentan con capacidad contributiva de acuerdo a las normas del impuesto sobre radicación, pues su base gravable se encuentra dentro de los mínimos que no están obligados al pago del impuesto sobre radicación.

Quisiera aclarar que cuando afirmo que la naturaleza del pago de radicación previsto en el artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, es la de un pago de derecho, toda vez que se presta un servicio público traducido en funciones públicas, y que el particular y la sociedad obtienen un beneficio el primero particular y la segunda general; no estoy diciendo que este beneficio consista en el otorgamiento de un derecho que por naturaleza y constitucionalmente ya se encuentra reconocido en favor de todos los particulares; sino que el beneficio consiste en que; a través de las diversas dependencias administrativas, direcciones y departamentos del Ayuntamiento, realiza un análisis preventivo de planeación y verificación de la conveniencia o posibles riesgos sociales que pudieran ocasionar la apertura y funcionamiento de un establecimiento comercial, industrial o de servicios; y, no ataca los derechos de la sociedad, y además, de acuerdo al plan de desarrollo urbano se encuentra en un inmueble construido para usos y destinos: similares al que se pretende ejercer.

Por lo que el pago de la prestación se genera de un servicio prestado a la persona física o moral por el Municipio en sus funciones de derecho público y en algunas ocasiones se incrementa por el aprovechamiento de bienes del dominio público; por lo que del ejercicio de las funciones de derecho público del Ayuntamiento, se desprende la naturaleza jurídica del pago de radicación que corresponde no a un impuesto sino más bien al pago de un derecho.

G). JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTICULO 99 DEL BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

Es prudente señalar que desde mi punto particular de análisis, si bien es cierto que el Municipio no tiene poder tributario, ni autonomía total como se pretende hacer valer en teoría, también es cierto que la Constitución Federal le ha asignado a su gobierno la función específica de administrar el territorio y a la población que lo comprenda, haciéndolo responsable del cumplimiento de los servicios públicos que expresamente le señala; y para cumplir con sus fines que son de su exclusiva responsabilidad depende de lo ingresos que la Legislatura Local establezca a su favor; sin embargo opino que esta asignación debe ser un poco más responsable, más planeada, otorgándole al Municipio la importancia que como estructura social tiene; estudiando para ello primero, la amplitud de sus facultades y sus atribuciones así como sus obligaciones para con la comunidad que administra, para luego entonces adecuar debidamente los ingresos que establezca a su favor y no dejar como sucede con el impuesto sobre radicación, que una vez establecido como ingreso, el Municipio lo trate de adecuar a sus realidades sociales.

Toda vez que para mí las funciones administrativas son tan importantes como las funciones tributarias, pues su dependencia es innegable, por lo que ambas se deben ajustar con estricto apego a la ley. Se debe entender que cuando se habla del apego a la ley, debe comprenderse tanto a las leyes formales derivadas del poder legislativo, como a todas aquellas que emanen de la autoridad administrativa, como los reglamentos y los bandos llamados de policía y buen gobierno, expedidos por las autoridades municipales en la órbita de sus atribuciones legales; y, en virtud del deber que tiene de velar por los intereses y seguridad de la comunidad; dando certeza jurídica a los administrados.

Razón por la que este medio considero que el artículo 99 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl, tome en cuenta para su reforma, la siguiente propuesta:

"Las personas físicas o morales, que dentro del Municipio pretendan ejercer una actividad comercial, industrial o de servicios en forma permanente, establecida y dentro de un inmueble deberán solicitar del Ayuntamiento, mediante formato autorizado y gratuito, y a través de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la autorización de uso específico del suelo; por lo que dicha Dirección en un término no mayor de diez días deberá realizar su estudio y análisis de acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano Municipal, determinando por escrito, en forma fundada y motivada, el otorgamiento de la autorización o la denegación de la misma. Si fuere el caso del otorgamiento, el interesado deberá realizar el pago de los derechos correspondientes ante la Tesorería Municipal y de conformidad para cada caso, con lo establecido en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

"De tal forma que una vez hecho el pago correspondiente se expedirá la Autorización de Uso

Específico del Suelo, que contendrá los condicionamientos administrativos a los que se deberá sujetar el particular interesado y cuya vigencia será de un año calendario. Por lo que el particular tendrá la obligación de refrendarla anualmente. Condicionamientos que en caso de ser omitidos en su cumplimiento darán lugar a la aplicación de sanciones administrativas de acuerdo con la gravedad de la falta y de conformidad con el reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios.

"Por lo que el Ayuntamiento, a través del Titular del Departamento de Reglamentos ejercerá sobre los establecimientos referidos, las facultades de inspección y vigilancia, respecto de su funcionamiento y cumplimiento de sus obligaciones fiscales y administrativas; correspondiéndole aplicar las sanciones correspondientes.

"De igual forma los particulares que pretendan ejercer una actividad comercial o de servicios; en forma distinta a la establecida; en forma fija, semifija, ambulante, por tiempo permanente o temporal; deberán solicitar mediante formato autorizado, del Departamento de Vía Pública o del Departamento de Mercados, el permiso correspondiente; documento que también contendrá los condicionamientos de su validez y vigencia; por lo que la vigilancia de su cumplimiento, estará a cargo de la misma autoridad administrativa que lo expida; aplicando en su caso las sanciones previstas en los Reglamentos de Vía Pública y de Mercados, según el caso."

Los características que considero deben estar expresados en forma escrita en los documentos a los que me refiero; para dar la debida certeza y legalidad al acto administrativo, deben ser:

Primero el documento, debe estar en una hoja bajo el tipo de papel que se escoja, pero siempre membretada con el escudo del Municipio, la referencia de su nombre; el período de

gobierno a la que corresponde; la referencia en primer plano de la máxima autoridad municipal, que es el Ayuntamiento, luego las Direcciones y Departamentos que tienen delegadas en su favor el ejercicio de algunas de las facultades del Ayuntamiento y que intervienen en lo relativo a la licitación administrativa de las actividades comerciales, industriales y de servicios, ejercidas por los particulares dentro del Municipio; es decir, Tesorería Municipal, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Departamento de Reglamentos; o según el caso Departamento de Mercados o de Vía Pública.

- a) Número de folio o registro.*
- b) Nombre del titular del documento.*
- c) Domicilio particular.*
- d) Lugar, señalando la ubicación exacta del domicilio donde se encuentre el establecimiento autorizado o del lugar donde se permita la actividad comercial o de servicios.*
- e) Superficie del área de ocupación para el ejercicio de la actividad, dentro del inmueble y, si fuere el caso necesario para algunos establecimientos, la superficie que se permite utilizar de los bienes del dominio público.*
- f) Giro comercial o actividad que se autoriza o que se permite.*
- g) Horario que se debe observar para el funcionamiento y ejercicio de la actividad que se autoriza o que se permite.*
- h) Vigencia del documento, conteniendo fecha de expedición y fecha de vencimiento.*
- i) La leyenda que advierta que la autorización o el permiso no podrá cederse ni transmitirse, por el titular de la misma; ni en forma onerosa ni gratuitamente.*

j) La leyenda que advierta que los titulares del documento de la obligación, deben de recabar de las autoridades sanitarias el visto bueno, que asegure la observación de las medidas de higiene y salubridad en el ejercicio de la actividad que corresponda.

k) La leyenda que advierta al titular del documento la obligación de tener en un lugar visible la autorización del establecimiento; así como los recibos oficiales vigentes de pago por concepto de derechos que se hayan generado en virtud de la autorización, los que pudieran consistir en pagos por ocupación de bienes del dominio público, pago al departamento de espectáculos por lo que le corresponda, pago por anuncios publicitarios, etc. En su caso la obligación de portar consigo el permiso correspondiente.

l) La mención de que será el Departamento de Reglamentos del Ayuntamiento, quien a través de su titular y cuerpo de inspectores; quienes ejercerán los actos de inspección y vigilancia del buen funcionamiento de los establecimiento; y en su caso quien aplicará las sanciones correspondientes, siempre de acuerdo al Bando Municipal, Reglamento, y de conformidad con el procedimiento administrativo. En el caso de los permisos, la mención de que será el Departamento de Mercados o de Vía pública, a través de su personal quienes ejercerán los actos de vigilancia.

ll) Nombre y firma del titular de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así como la impresión del sello oficial correspondiente más la impresión del sello oficial del Ayuntamiento.

m) Horario al que se debe sujetar el funcionamiento del establecimiento o el ejercicio de la actividad.

En cuanto a las sanciones que yo considero viables aplicar en caso de incumplimiento de los condicionamientos administrativos, son:

A falta de autorización o permiso, aplicaría una amonestación, con efectos de prevención, bajo término para que se de cumplimiento al trámite administrativo-fiscal.

La suspensión temporal de actividades; tomando en consideración el tiempo en que el particular pudiera dar cumplimiento a las observaciones hechas por la autoridad administrativa.

La multa de acuerdo a la gravedad de la conducta o de la omisión, cuando exista no sólo desacato a los condicionamientos, sino cuando sea manifiesto el perjuicio al orden público y al interés social. Por ejemplo cuando no se observe debidamente el horario de funcionamiento de un establecimiento; y, en caso de reincidencia, la aplicación del arresto para el titular de la autorización o del permiso.

La revocación de la autorización o del permiso, según el caso; cuando se transfiera sin previo consentimiento de la autoridad; cuando se ostente para un lugar distinto para el que fue expedido; cuando o bien cuando no sólo se perjudique el orden público, sino que la comunidad expresamente manifieste que en su perjuicio se comete determinado agravio y que el particular no manifieste la voluntad traducida en hechos, de evitar dentro de lo justo los perjuicios ocasionados.

A consecuencia de resolución de revocación expresa y notificada, y ante la insistencia del particular de seguir ejerciendo su actividad: la clausura del establecimiento.

También se deberá aplicar la clausura cuando al vencimiento del término fijado por el apercibimiento, no se cuente con la autorización o permiso correspondiente.

Considero que con mi propuesta se puede asegurar para el Ayuntamiento, el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como el ingreso que le es necesario para cumplir con sus funciones; y por otra parte el particular, a la vez que cumple con su obligación de empadronarse en el catastro de la municipalidad, cumple con la obligación de contribuir al gasto público del Municipio, siempre y cuando legítimamente se le reconozca su personalidad de contribuyente; además y no conforme con lo anterior se establece una relación tripartita de derechos y obligaciones en las que participan activamente: el particular, el Ayuntamiento y la sociedad; para la administración, la salvaguarda del derecho al libre trabajo; y la garantía para la sociedad de asegurarle un desarrollo social, económico, cultural y urbano íntegros; así como para el particular solicitante, una tutela económica y a la vez una aceptación voluntaria y expresa de los particulares, de sujetarse a las obligaciones que le imponga la reglamentación correspondiente; responsabilizándose de las omisiones o acciones que realicen en perjuicio de terceros y de los agravios que pudieran ocasionar a los derechos de la sociedad.

De lo anterior se puede desprender que no se trata de afectar la esfera jurídica de los particulares, puesto que lo que se busca es el mejoramiento de la sociedad, la conservación de la paz, el orden interno, la salubridad, el Estado de derecho y, en una acepción más amplia, lograr los fines encomendados al Municipio; que como órgano político tiene el deber de orientar su actuar hacia el logro de una vida mejor de la colectividad, basado en los principios de justicia y seguridad. Por lo que considero que ningún acto ni ninguna medida debe escapar al control, por mínimo que este sea, ya que de lo contrario se afectaría el orden jurídico y social.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Es oportuno aclarar que para fines de este estudio, no interesó determinar si la figura del Municipio, en cuanto a su origen fue anterior al Estado, como lo afirma la teoría naturalista o bien, fue creado por él, siendo entonces posterior, como lo defiende la escuela legista; y, toda vez que ambas corrientes sustentan aspectos y elementos del Municipio, que en la actualidad revisten gran importancia para su entendimiento y más aún para el objeto de mi análisis; debemos entender que en particular, el Municipio, está constituido por un conglomerado humano que a su vez conforma una sociedad perfecta, es decir, organizada y, con fines completos; cuyo vínculo se establece por la vecindad, las necesidades primarias económicas, sociales, culturales y jurídicas, así como el interés común de alcanzar los satisfactores a ellas, y en donde la misma sociedad debe tener la capacidad de satisfacer las necesidades fundamentales que ella misma genera; y, desde luego, el Municipio, encuentra la legitimación de su actuar dentro de una estructura jurídica, en el Derecho fundamental del Estado al que pertenece.

SEGUNDA.- En todo tiempo y en todo lugar han existido los asociamientos primarios humanos con necesidad de organizarse, asentados dentro de un determinado territorio y con un gobierno que asuma la dirigencia, para repartir las cargas, las tareas y los beneficios a través de un ordenamiento expreso o tácito y, con características que pudieran considerarse como similares a la figura del Municipio, pero con sus particulares modalidades, que a través del tiempo y de las estructuras políticas y jurídicas van evolucionando.

TERCERA.- Actualmente en México, el Municipio se encuentra determinado y regulado por el artículo 115 Constitucional, mismo que no lo define expresamente, pero de su redacción se desprenden que el Municipio, gráficamente es una comunidad establecida en un determinado territorio, por lo que en consecuencia es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de las entidades federativas, constituye un nivel de gobierno, representado por un Ayuntamiento, que es autónomo hacia su interior, elegido mediante voto popular y directo, con ejercicio de poder público dentro de su competencia territorial; tiene personalidad jurídica; cuenta con patrimonio y está facultado para administrar su hacienda en forma libre; a su vez ésta última se encuentra constituida por los ingresos que autoriza la Constitución a su favor y que especifican las Legislaturas de cada Estado; además tiene constitucionalmente la facultad de poder expedir Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas para regular la vida municipal y garantizar el bienestar común. Tiene como responsabilidades constitucionales, la prestación de algunos servicios públicos y en materia urbana, vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

CUARTA.- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es el ordenamiento jurídico que establece las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal. Dicha Ley, establece que los Municipios deben ser administrados por un Ayuntamiento, mismo que a su vez representa el gobierno municipal y, que se integra por un presidente, uno o más síndicos y seis o más regidores, de acuerdo a las necesidades de cada Municipio; siendo el caso particular de Nezahualcóyotl, en donde durante el periodo de 1994 al año de 1996, existían dos síndicos y dieciséis regidores, sin embargo, para el periodo de 1997 al año 2000, el Bando Municipal establece que el Ayuntamiento se integrará

por tres síndicos y diecinueve regidores. Como órgano colegiado está facultado para que con toda libertad, cree las unidades o dependencias administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos, lo que hace a través de deliberaciones, llamadas sesiones de cabildo en las que toma acuerdos, que después para su debida legitimidad y eficacia debe publicar en la Gaceta Municipal.

QUINTA.- Es preciso dejar claro que los Municipios no tienen en estricto derecho, ninguna facultad para legislar; sin embargo la Constitución Federal, a través del artículo 115 Constitucional, les otorga la facultad material de reglamentación para expedir bandos, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, abstracta e imperativa; todas de carácter puramente municipal y cuya aplicación se da, hacia el interior de su jurisdicción territorial; regulando tanto la actividad del gobierno municipal como la de la población a su cargo, en relación con las facultades, cometidos, atribuciones y obligaciones que constitucionalmente le son impuestos; lo anterior, se traduce por tanto, en un reconocimiento de su capacidad de obrar. Desde luego, que la validez formal de la anterior normatividad esta condicionada al presupuesto de que no estén en desacuerdo con la legislación emanada del Congreso de la Unión, ni de las Legislaturas locales y más aún, que no se extralimiten de su competencia y materia municipal; tomando como punto de referencia, las bases normativas, previamente establecidas por las Legislaturas de los Estados.

SEXTA.- El Bando Municipal de Nezahualcóyotl, es el instrumento material que establece las normas más generales de la gestión administrativa municipal y es además por el que ejerce su poder de policía administrativa; comprendiendo la regulación de la organización, del territorio,

de la administración, de la población, del gobierno, de las autoridades, dependencias y/o unidades administrativas y organismos auxiliares municipales, de la prestación de los servicios públicos municipales, de las actividades industriales, comerciales o de servicios de los particulares, las bases de desarrollo urbano, zonificación y planeación general del Municipio; así mismo señala las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias.

SEPTIMA.- Las contribuciones que percibe el Municipio de Nezahualcóyotl, se encuentran perfectamente determinadas en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México; en ella, se señalan las materias gravables que constituyen la fuente de los ingresos vigentes para cada año; por lo que esta Ley, es aprobada por la Legislatura Estatal en forma anual; siendo el caso, que la referida Ley de Ingresos, desde el año de mil novecientos noventa y tres a mil novecientos noventa y siete; dentro del rubro de los impuestos a favor del Municipio en comento particular de Nezahualcóyotl; en forma reiterada ha establecido a su favor, el impuesto sobre radicación y dentro del rubro de los derechos, el cobro por la expedición de licencias, sin especificar en el cuerpo de la citada Ley de Ingresos, para que casos se refiere.

OCTAVA.- Son tres los elementos del impuesto sobre radicación, los que generan, propiamente la inquietud del presente análisis; el primero, es el que se refiere a la materia gravable u objeto del impuesto, que de acuerdo al artículo 83 Bis-C de la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, es el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles; el segundo, es el hecho generador de este impuesto, que de acuerdo a citado artículo, es la radicación, misma que nos la define como la disposición formal o material de un inmueble, mismo que se debe utilizar en forma permanente, continua y habitual; y, por último

el tercer elemento que se refiere al sujeto deudor de este impuesto, indicando la multicitada Ley, que son las personas físicas o morales que aprovechen de los servicios públicos, generales e indivisibles, a causa de la radicación. En consecuencia a lo anterior, es de mi particular criterio, que este impuesto en los términos que lo expresa la mencionada Ley de Ingresos, no otorga una certeza jurídica, pues a simple vista es exageradamente amplio para ser un impuesto municipal; pues no determina con exactitud, bajo qué modalidad, cuál es la circunstancia, o cuál debe ser el objeto de la disposición formal y material del inmueble; porque en sí, todos los inmuebles del Municipio de Nezahualcóyotl, aprovechan de los servicios públicos generales e indivisibles. Luego entonces, considero que el hecho generador de este impuesto no se encuentra determinado, en términos fiscales y, deja al libre albedrío del Municipio la circunstancia especial a la cual lo aplicará.

NOVENA.- Por su parte el Bando Municipal de Nezahualcóyotl, a través de su artículo 99, pretende en forma genérica, ejercer su poder de policía administrativa, estableciendo las bases para la regulación, control, inspección y vigilancia de las actividades comerciales, industriales y de servicios ejercidas por los particulares, dentro del territorio municipal; condicionando la legitimación administrativa de estas actividades, a la obtención por parte de los particulares de un documento, ya sea bajo la modalidad de licencia de uso específico del suelo, de autorización o de permiso; mismo documento que el Ayuntamiento le concederá previo pago del impuesto sobre radicación o los derechos correspondientes. Por lo tanto, se puede advertir, que esta norma municipal, resulta ambigua, pues por una parte hace suponer que cualquiera de las actividades que regula pueden licitarse al libre albedrío de los particulares o de la administración municipal, a través del pago de un impuesto o de un derecho y, además resulta por demás inseguro para

el particular, pues no sabe qué tipo de documento debe obtener por la erogación que realice, o en su caso, tampoco sabe si debe hacer sólo un pago en concepto de impuesto o dos, uno en el anterior concepto y otro en concepto de derecho.

DECIMA.- El acto administrativo traducido materialmente en una autorización; resulta para mí, el documento idóneo que los particulares que ejercen una actividad dentro del Municipio en forma establecida, desde luego en un inmueble particular y en forma permanente continua y habitual, deben obtener; en virtud, de que es este acto administrativo, tiene las siguientes características: reconoce un derecho preexistente que al sujeto pertenece y que por derecho ya es titular de él; su contenido o finalidad es esencialmente preventiva, cuida que el ejercicio de los derechos de los particulares no se haga en forma excesiva, inconsciente, irresponsable, imprudencial o inoportuna; impone obstáculos y limitaciones de control y protección que pretenden evitar los posibles daños tanto para el particular como para la colectividad; no amplía el campo de los derechos de los individuos más bien reporta una limitación al libre ejercicio de los derechos del individuo en razón del orden y el interés colectivo; su expedición manifiesta la conformidad expresa de la administración y por ende una previa actividad de ella e implícitamente una función de derecho público, que se traduce en un servicio público; su falta, por tanto, acarrea una conducta ilícita que puede ser sancionada.

DECIMA PRIMERA.- Los Municipios, se hallan facultados Constitucionalmente para que en términos de las leyes federales y estatales relativas y, a través de sus normas municipales, puedan controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; elaborando así, la planificación urbana municipal, contribuyendo a la conservación, mejoramiento y crecimiento de la población; lo cual es uno de sus cometidos y en donde si es posible que el

interés privado ceda ante el interés social, porque una propiedad privada implicada dentro del sentido de una planificación, asume una función social en el sentido de que el uso, y el disfrute y la disposición de los bienes muebles e inmuebles sujetos a su régimen pueden ser objeto de modalidades que legalmente se establezcan y que se funden en los imperativos del interés público, nacional, social, común o colectivo.

DECIMA SEGUNDA.- Debe entenderse por uso específico del suelo, como aquél aprovechamiento, funcionamiento o actividad concreta que se autoriza en un inmueble determinado; de acuerdo con los fines particulares a que pueden destinarse o las actividades a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios, de acuerdo a la zona dentro de la que se encuentren y que se halle perfectamente determinada por un previo plan de desarrollo urbano.

DECIMA TERCERA.- El impuesto sobre radicación grava a aquéllos particulares que ejercen una actividad comercial, industrial o de servicios en forma establecida, permanente, continua y habitual, en inmuebles particulares. En consecuencia, aquél particular que cuenta con el recibo oficial de pago por concepto del impuesto sobre radicación, se tiene por legitimado administrativamente para ejercer su actividad.

DECIMA CUARTA.- Si un particular ejerce algunas de las actividades en cuestión sin contar con su recibo oficial de pago por concepto de impuesto sobre radicación; la autoridad administrativa municipal presume que no cuenta con licencia de uso específico del suelo ni con autorización ni con permiso; por tanto, sujeta al establecimiento y no al particular, a un procedimiento administrativo, que se sigue en contra del propietario y/o encargado y/o representante legal del mismo, aplicando sanciones de carácter administrativo, tales como multas, clausuras temporales o definitivas para ello, invocando en la mayoría de los casos razones de

orden e interés público. Resultando ausentes los casos en que se siga un procedimiento de carácter fiscal en contra de los sujetos deudores o responsables del pago del impuesto sobre radicación y, en los que tengan actuación los síndicos o la tesorería municipal.

DECIMA QUINTA.- Si es el caso de un particular que ejerza una actividad industrial, comercial o de servicios y, que resulte que la misma es conveniente para los intereses colectivos y además los lesiona, la autoridad municipal opta por no hacer efectivo el cobro del impuesto sobre radicación, al grado de obstaculizarlo al máximo, para provocar las sanciones administrativas; con lo que renuncia a lo que por derecho le corresponde, pues se trata de un ingreso municipal que sí se generó en términos fiscales.

DECIMA SEXTA.- Es claro que una vez que la tesorería municipal recibe de un particular el pago por concepto del impuesto sobre radicación y expide un recibo oficial, esta generándose una contraprestación hacia el particular, toda vez que se otorga al mismo, el consentimiento expreso del Ayuntamiento para que ejerza su actividad comercial, industrial o de servicios y, con ello su licitación administrativa y su compromiso social a sujetarse a normatividad municipal que lo regule, a su vez el Ayuntamiento adquiere, desde el momento de la expedición del recibo oficial de pago, el compromiso social de ejercer funciones de derecho público que se traduzcan en servicios públicos de inspección y vigilancia de las actividades de los particulares.

DECIMA SEPTIMA.- El pago del impuesto sobre radicación previsto en el artículo 99 del Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, por su aplicación tiene como objeto, una contraprestación, que para mí es el servicio público que otorga al particular otorgándole individualmente un beneficio que reporta un bienestar colectivo, traducido materialmente en una autorización. Por lo que a mi juicio, estamos en presencia de un pago por concepto de un

derecho, de los conocidos como permisionarios; en donde primero a voluntad del particular, se debe acreditar la viabilidad de poder ser sujeto deudor del derecho y después adquirir la personalidad de sujeto pasivo, deudor o responsable del pago del derecho, por concepto de expedición de una autorización de uso específico del suelo, misma que dentro del organigrama de la administración municipal actual de Nezahualcóyotl, debe autorizar la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; debe liquidar el pago del derecho la Tesorería Municipal y debe corresponder al Departamento de Reglamentos la vigilancia e inspección de la legítimidad de la actividad de los establecimientos, así como su buen funcionamiento, aplicando mediante previo procedimiento administrativo las sanciones correspondientes y, como auxiliar de la Tesorería Municipal debe conocer y resolver del procedimiento administrativo de ejecución, para exigir el pago de los créditos fiscales municipales que no hubieren sido cubiertos dentro de los plazos señalados por la ley; lo anterior, en virtud de que normalmente la Tesorería Municipal tiene conocimiento de los créditos a su favor, a través de la información que le reporta el personal actuante del Departamento de Reglamentos, quien realiza las visitas domiciliarias de inspección y vigilancia en los establecimientos comerciales, industriales y de servicios.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo; 10a. ed.; México, D. F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; 903 pp.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Administrativo, segundo curso; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; 1165 pp.

ARRIAGA CONCHAS, ENRIQUE. Finanzas Públicas; México, D.F.: IPN, 1992; 233 pp.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano; 8a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; 1048 pp.

DROMI, JOSE ROBERTO. Derecho Administrativo; T. II; Buenos Aires, Argentina: Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1992; 669 pp.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos; 25a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1984; 519 pp.

GARCIA MAYNES, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho; 41a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990; 434 pp.

LOZANO, JOSE MARLA. Tratado de los Derechos del Hombre, estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre; 2a. ed.; México, D.F.; Edit. Porrúa, S.A., 1972; 507 pp.

LUQUI, JUAN CARLOS. La Obligación Tributaria; 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma, 1989; 462 pp.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; 4a. ed.; México, D.F.: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1976; 370 pp.

OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal; 4a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1985; 557 pp.

SANCHEZ M., MAYOLO. Derecho Tributario; 2a. ed.; México, D.F.: Cardenas Editor y Distribuidor, 1988; 892 pp.

UGARTE CORTES, JUAN. La Reforma Municipal, y elementos para una teoría constitucional del municipio; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1985; 281 pp.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, D.F.:
Edit. Sista, S.A. de C.V., 1996.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO. 9a. ed.; México, D.F.:
Ediciones Delma, 1993.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.
Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas
y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 13-48 pp.

LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de
Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación;
Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 337-405 pp.

LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1996;
Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal;
Dirección de Legislación y Consulta; 323-334 pp.

CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 431-484 pp.

GOBIERNO, SECRETARIA DE: Decreto Número 68, Plan del Centro de Población Estratégico de Nezahualcóyotl; Núm. 74; Toluca de Lerdo, México: H. XLIX Legislatura del Estado de México; Gaceta del Gobierno; Abril 21 de 1986; 1-48 pp.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 187-240 pp.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Compendio de Disposiciones Fiscales; 5a. ed.; Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México: Ediciones Fiscales ISEF, S.A.; 1997.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996. Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 251-259 pp.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997. Compendio de Disposiciones Fiscales; 5a. ed.; Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México: Ediciones Fiscales ISEF, S.A.; 1997.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 75-120 pp.

CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Prontuario de Legislación Fiscal 1996; Gobierno del Estado de México; Secretaría de Finanzas y Planeación; Procuraduría Fiscal; Dirección de Legislación y Consulta; 487-535 pp.

BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL 1994-1996. H. Ayuntamiento Constitucional de Ciudad Nezahualcóyotl.

BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL 1997-2000. H. Ayuntamiento Constitucional de Ciudad Nezahualcóyotl; Nueva Gaceta; Febrero 05 de 1997.

ECONOGRAFIA.

FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO. Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Fiscal; Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma; Buenos Aires, Argentina; 1981.