

308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA 66

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM.

2ej



"EL MUNICIPIO LIBRE ANTE EL SISTEMA
DE COORDINACION FISCAL NACIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

KATIA ALEXANDRA ROSENSTEIN LAURENTS

DIRECTOR DE TESIS: LIC. AGUSTIN LOPEZ PADILLA.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL. AGOSTO DE 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

308909



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Lourdes y Alejandro

Por darme todo lo que soy, y enseñarme que hay que esforzarse cada día para ser mejor que el día anterior.

A Fer,

Por el gusto de compartir contigo mi vida.

A Erik, Gabriela, Lidia y Juan

Por ser parte muy importante de mi.

A Paule, Maricú, Emilio y Francisco,

Por que una persona sin pasado es una persona sin presente ni futuro. Gracias por ser ese pasado.

A mis amigas y amigos

Por los buenos y malos momentos que hemos pasado juntos... y por los que nos esperan.

A los despachos Rubio del Cueto, Monroy, Irurita y Vez, S.C, y Miranda, Estavillo, Staines y Pizarro-Suárez, S.C.

Por darme la oportunidad aplicar lo que me costó tanto trabajo aprender.

INDICE

Introducción

CAPITULO I. LA RELACION JURIDICO TRIBUTARIA

I.I.	El Estado.	1
I.I.i.	Evolución y acepciones de la palabra Estado.	4
I.I.i.i.	Criterio Sociologista.	8
I.I.i.ii.	Criterio Historicista.	9
I.I.i.iii.	Criterio Espiritual.	9
I.I.i.iv.	Criterio de la Teoría General del Estado	9
I.I.i.v.	Criterio Estrictamente Jurídico.	11
I.I.ii	Elementos del Estado	13
I.I.iii	Formas de Estado	17
I.I.iii.i	El Estado Unitario	18
I.I.iii.ii	La Confederación	19
I.I.iii.iii	La Federación	21
I.II.	El Fisco y la Hacienda Pública	31
I.III.	La actividad financiera del Estado y la potestad tributaria	36
I.IV.	Elementos de la relación jurídico tributaria	43
I.IV.i.	El sujeto activo	44
I.IV.ii.	El sujeto pasivo	45
I.IV.iii.	El objeto de la obligación	50
I.IV.iv.	La causa de la obligación fiscal	51
I.IV.v	La relación jurídica	51
I.V.	Los ingresos del Estado	52
I.V.i.	Los ingresos tributarios	56
I.V.i.i.	Los impuestos	
I.V.i.i.i	Importancia y concepto	57
I.V.i.i.ii.	Principios de los Impuestos	61
I.V.i.i.ii.i.	Principio de proporcionalidad	62
I.V.i.i.ii.ii	Principio de equidad	64
I.V.i.i.ii.iii	Principio de certeza	65
I.V.i.i.ii.iv	Principio de comodidad	70
I.V.i.i.ii.v	Principio de economía	70
I.V.i.i.ii.vi	Principio de generalidad	71
I.V.i.i.ii.vii	Principio de obligatoriedad	72
I.V.i.i.ii.viii	Principio de vinculación al gasto público	73
I.V.i.iii	Clasificación de los impuestos	73

I.V.i.ii.	Los derechos	76
I.V.i.iii.i	Concepto	76
I.V.i.ii.ii	Principios constituciones en materia de derechos	79
I.V.i.ii.ii.i	Principio de generalidad	80
I.V.i.ii.ii.ii	Principio de obligatoriedad	80
I.V.i.ii.ii.iii	Principio de legalidad	81
I.V.i.iii	Las aportaciones de seguridad social y para la vivienda	82
I.V.i.iv	Contribuciones especiales o de mejoras	84
I.V.i.v.	Productos	89

CAPITULO II. EL MUNICIPIO Y SU POTESTAD TRIBUTARIA

II.I	Generalidades	90
II.I.i.	Concepto	90
II.I.ii.	Naturaleza del Municipio Mexicano	93
II.II.	La personalidad jurídica del Municipio	99
II.III.	Orígenes y evolución de la institución municipal	100
II.III.i)	El Municipio en la época prehispánica	100
II.III.ii.	De la tradición romana a la hispana	102
II.III.iii.	Evolución del Municipio en la legislación Mexicana	110
II.III.iii.i.	La Constitución de Cádiz	111
II.III.iii.ii.	El Municipio durante la época independentista	113
II.III.iii.iii	El Municipio durante los primeros años del periodo independiente	116
II.III.iii.iv.	El Municipio en la Constitución de 1824	117
II.III.iii.v.	El Municipio en las constituciones centralistas	118
II.III.iii.vi.	El Municipio en la Constitución de 1857	122
II.III.iii.vii.	El Municipio en la legislación de Maximiliano	122
II.III.iii.viii.	El Municipio desde el gobierno porfiriano hasta 1983	123
II.IV.	El gobierno municipal	143
II.IV.i	El Ayuntamiento	143
II.V.	El patrimonio y la hacienda municipal	152
II.V.i.	El presupuesto de egresos municipales	162

CAPITULO III. EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL

III.I.	Marco constitucional de la Coordinación Fiscal	166
III.II.	Antecedentes de la coordinación fiscal	181
III.II.i.	Los primeros años de la constitución de 1917	181
III.II.ii.	La Primera Convención Nacional Fiscal	183
III.II.iii.	La Segunda Convención Nacional Fiscal	186

III.II.iv.	La Tercera Convención Nacional Fiscal	189
III.II.v.	La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles	191
III.II.vi.	La primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados	196
III.III.	La actual Ley de Coordinación Fiscal	197
III.III.i.	Objeto	200
III.III.ii.	Forma de adherirse	201
III.III.iii.	La recaudación fiscal participable	205
III.III.iv.	Organismos de la coordinación fiscal	209
III.III.iv.i	La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	210
III.III.iv.ii.	La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	211
III.III.iv.iii	El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas	213
III.III.iv.iv.	La Junta de Coordinación Fiscal	213
III.IV.	Los fondos: general de participaciones y de fomento municipal	214
III.IV.i.	El Fondo General de Participaciones	216
III.IV.i.i.	Cálculo de participaciones	220
III.IV.i.ii.	Las participaciones recibidas directamente por los Municipios de parte de la Federación	222
III.IV.i.ii.i.	Participaciones recibidas por los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los cuales se realice la entrada o salida de los bienes que se importen o exporten al interior del territorio nacional	223
III.IV.i.ii.ii.	Participaciones recibidas por los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los cuales se realice la salida de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.	225
III.IV.ii.	El Fondo de Fomento Municipal	225
III.IV.iii.	Los Fondos de nueva creación	229
III.IV.iii.i.	Fondo de aportaciones para la educación básica y normal	230
III.IV.iii.ii.	Fondo de aportaciones para los servicios de la salud	232
III.IV.iii.iii.	Fondo de aportaciones para la infraestructura social	234
III.IV.iii.iv.	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	238
III.IV.iii.v.	Fondo de aportaciones múltiples	239
III.V.	La coordinación en materia de derechos	239
III.VI.	El Programa Nacional Para Un Nuevo Federalismo	242
	Conclusiones	248
	Bibliografía	262
	Legislación Consultada	270

INTRODUCCION

La hipótesis en la que nos hemos basado para la preparación de este trabajo es el hecho claro e indubitable de que el problema fiscal mexicano deriva en gran parte de la implantación de un régimen Federal que a todas luces fue, es y será disímulo con la realidad mexicana

Precisamente ahí es en donde comienza el problema. Como se verá durante el desarrollo de este trabajo, el sistema federalista trajo consigo la creación de tres niveles de gobierno, y con ello, de tres fiscos, los cuales, durante muchísimos años han luchado por la obtención de mayores recursos para satisfacer sus gastos. Desgraciadamente la distribución no es equitativa, los recursos no se destinan a sufragar las necesidades imperiosas de la población (como por ejemplo, seguridad pública, servicios básicos, etc), sino que por el contrario, son absorbidos por una Federación con claras tendencias centralistas, a la que aparentemente, no le han quedado claro, o bien ha olvidado, cuales son sus funciones.

Derivado de esto y de un sistema de coordinación fiscal que lejos de ser sano y homogéneo, el Municipio, célula básica del federalismo mexicano, atraviesa por graves dificultades de tipo económico, ya que los recursos monetarios que se le destinan son insuficientes para cubrir todos los gastos en los

que incurre, pues como sabemos, la gran mayoría de la población de México habita precisamente, en los Municipios.

El Municipio Mexicana ha sido, prácticamente desde su creación, desdeñado y despreciado por los representantes populares que integran el Congreso de la Unión, ha luchado primero por el reconociendo de su existencia jurídica, y una vez que obtuvo ésta, por su subsistencia económica.

Empobrecida y rezagada, la institución municipal se debilita cada vez más por sostener la falacia de una federación que surge hace 90 años como una necesidad de unificar a los centros "feudales" dejados por la colonia, como una necesidad de evitar la fragmentación de un estado que surgía débilmente a la vida independiente.

Por supuesto esto ha cambiado. Los mexicanos de hoy no somos los mismos de 1910, hemos evolucionado dejando atrás a la vieja fórmula de unión.

Este trabajo no pretende dar una salida limpia y clara al complejo problema del federalismo hacendario, pues es un asunto añejo y complicado, que encierra no sólo falta de técnica jurídica en los cuerpos legislativos encargados de la creación de las leyes que nos rigen, sino también otra clase de problemas como la corrupción a los niveles más altos.

En el *primer capítulo* de este trabajo analizamos de una forma general las teorías *doctrinarias* y filosóficas creadas en torno al fenómeno estatal, ya que consideramos *importante* entender al Estado antes de estudiar las partes que lo componen, así como las formas de Estado existentes. Es precisamente de aquí de donde se derivan las consecuencias que trajo consigo la implantación de *federalismo americano* a la realidad mexicana.

Asimismo, en el *primer capítulo*, analizamos en una forma somera los elementos de la relación jurídica tributaria y los ingresos tributarios del estado, principal fuente de ingresos del mismo.

Posteriormente, en el *segundo capítulo* se explica desde el punto de vista histórico el porqué del rezago municipal, detallando la situación de dicha institución durante todas y cada una de las etapas por las que ha pasado nuestro país. Así mismo, en este capítulo intentamos dar un esbozo de lo que se podría llamar "derecho público municipal", ya que se analiza forma de gobierno, y especialmente su situación financiera y hacendaria.

Por último, en el *tercer capítulo* se contiene un estudio a cerca de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, analizándola de una manera integral, es decir, iniciando con los primeros intentos realizados por el legislado mexicano para dotar

al sistema impositivo de una cierta armonía que a la fecha no se ha alcanzado. Posteriormente, se analiza en detalle la actual legislación en materia de coordinación fiscal, incluyendo las últimas reformas a la misma, publicadas en el Diario Oficial e diciembre de 1997, así como el denominado Programa Para Un Nuevo Federalismo, que en nuestra opinión constituye un buen intento para encontrar una solución al complejo sistema fiscal existente en nuestro país.

No quisiera terminar esta introducción sin agradecer a todas aquellas personas que de forma directa o indirecta han hecho posible la elaboración y terminación de este trabajo, y que han confiado en que este momento llegaría tarde o temprano.

CAPITULO I. LA RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA

I.I. El Estado

Debido a la importancia que para el tema que nos ocupará en este estudio representa el Estado como fenómeno social, político y cultural, y debido especialmente al hecho de que es justamente el sujeto activo de la relación tributaria existente entre los contribuyentes y el Fisco, le dedicaremos la primera parte de este capítulo con el propósito de comprender cabalmente lo que es el Estado, así como el alcance que tiene éste.

Existen infinidad de teorías en torno a lo que significa la palabra "Estado", así como respecto de la formación del mismo. De esta forma podemos encontrar desde las teorías cristianas de San Agustín de Hipona y los Teólogos Juristas del Prudencialismo español, hasta las teorías modernas de Nicolás Maquiavelo. Debido a que es un tema sumamente extenso, nos abocaremos únicamente a examinar las teorías de los teóricos contemporáneos, especialmente, de Jellinek y Kelsen.

En primera instancia, es necesario hablar de la Teoría del Estado sostenida por **Jorge Jellinek**¹, quien consideró al Estado, por una parte, una creación social, y por la otra, una institución jurídica.

En la primera de sus acepciones, el autor establece que el Estado es un fenómeno social, que deberá ser visto meramente como una función, cuya base sustancial es el propio hombre.

La unidad que se advierte como elemento esencial del Estado es una unidad teleológica que se manifiesta como una unidad de asociación, la cual está formada por relaciones esencialmente de dominación, ya que el Estado tiene el poder de *demandar* ilimitada y soberanamente, y en la que el hombre goza de una doble situación, como miembro de dicha colectividad, y como individuo, que si bien es libre, no puede sustraerse de la acción de la asociación en el espacio territorial en el cual solamente él ejerce su poder.

Sobre estas bases, Jellinek define en primera instancia al Estado como "una unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio."²

¹ JELLINEK, Jorge "TEORIA DEL ESTADO". Editorial Labor, Madrid, 1981

² Idem

Posteriormente afirma que toda comunidad formada por grupos sociales estables, es una comunidad organizada.

Por lo que hace a la segunda acepción, define al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio"³. Podemos observar que esta definición incluye ya, los elementos que la Teoría Moderna del Estado considera propios del Estado y que posteriormente se analizarán.

Por último, tenemos la teoría de **Hans Kelsen**, quien identificó al Estado con el orden jurídico positivo, desconociendo cualquier otro derecho, y señalando que de no identificarse el Estado con el derecho, sería imposible que coexistieran⁴.

Sostiene Kelsen en su obra "Teoría General del Estado"⁵, que el Estado apoya, produce y garantiza al derecho en el poder del Estado, que no es otra cosa que el poder de coacción. Habiendo establecido la identidad entre el Derecho y el Estado, atribuye al segundo la soberanía como supremacía del orden jurídico estatal, sin que ésta constituya el poder al que nos referíamos anteriormente. El problema de la soberanía es un

³ Idem

⁴ KELSEN, Hans "¿QUE ES LA TEORIA PURA DEL DERECHO?" Editorial Fontanamar, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México, 1993

⁵ KELSEN, Hans "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". Editorial Labor, Madrid, 1978

problema de imputación, y puesto que la persona es un centro de imputación, el Estado vendría a serlo también.

I. I.i. Evolución y acepciones de la palabra Estado

Cada civilización y estadio por los que ha pasado la humanidad ha tenido una forma particular para denominar a la comunidad jurídico política que hoy identificamos mediante el vocablo "Estado". Desde tiempos remotos, se ha pensado que la comunidad nace de forma espontánea, natural, como una necesidad del hombre, el cual, por su misma naturaleza social, no podría sobrevivir aislado y sin contacto con otros hombres. Esta afirmación encuentra su fundamento en el propio origen del hombre, el cual durante la prehistoria se agrupaba con otros individuos en hordas con el fin de protegerse y lograr fines comunes, que en esos niveles, podríamos llamar "instintivos", como era alimentarse y reproducirse.

Al paso de los siglos sobrevinieron las grande culturas clásicas, como fueron los griegos, los cuales no tuvieron una palabra específica que designara el vínculo existente entre los territorios de la Hélade con sus habitantes. Sin embargo, denominaron *polis* a su ciudad. Análogamente, los romanos la denominaron *civitas*, término que evolucionó posteriormente, como objeto de la consideración filosófica de los individuos, en el vocablo *res publica*, es decir, la cosa común, que hacía referencia la conjunto de bienes jurídicos y

materiales que pertenecían a los ciudadanos (*civitas*) en conjunto. Más tarde, utilizaron esta voz para denominar a la comunidad política misma.

La expansión romana hacia el occidente trajo, entre otras consecuencias, la transformación del lenguaje Jurídico-Estatal, registrándose la evolución de la locución *res publica* a la de *imperium*, que dejó de tener una connotación puramente Estatal, para referirse al poder de mando de quien encabezaba dicha comunidad. Paralelamente se reservaron términos como *populus* y *gens* para denominar a los individuos que formaban las familias integrantes de la población del Estado.

No obstante estas denominaciones, Ulpiano y Aurelio Víctor⁶ utilizaron, respectivamente, los términos de *status republicae* y *status romanus* para referirse al Estado romano considerado como un comunidad político jurídica.

Durante la Edad Media, a partir de la consolidación del feudalismo europeo, se presentan términos como *land*, *burgs* y *terrae*, que designaban al elemento territorial del Estado, pero que de ninguna manera expresaban, en forma general, su significación jurídica.⁷

⁶ Citado por BURGOA, Ignacio "EL ESTADO". Editorial Porrúa, 1970

⁷ Apuntes tomados durante la cátedra de Teoría del Estado impartida por el Lic. Salvador Cárdenas en la Universidad Panamericana, 1993

Por otro lado, a partir de la creación del Sacro Imperio Romano Germánico en 962 después de Cristo, se empiezan a usar las locuciones latinas *regno* e *imperium*, para designar a las grandes unidades jurídico políticas estructuradas bajo el sistema monárquico-feudal.

Sin embargo, los términos señalados contrastaban con el significado político de otras formas de organización Estatal, tales como el régimen comunitario adoptado por varias Ciudades-Estado italianas, resultando, por ello, inaplicables en forma genérica.

Posteriormente, durante las primeras décadas del siglo XVI se generalizó la necesidad de una palabra cuyo significado incluyera totalmente a la estructura Estatal, y abarcara omnicomprendivamente a los elementos constitutivos que, en ese entonces, se consideraban con mayor relevancia, esto es, la organización de la ciudad como entidad *jurídico política y su gobierno constituido*.

Es así como comienza a utilizarse la palabra *stato* (constitución) para designar de manera abstracta a toda la organización jurídico política, y a su gobierno, cualquiera que fuera la forma de éste.

El término *Estat* se comienza a utilizar en Francia desde el siglo XII como expresivo de determinado grupo (estamento) social. Es importante resaltar la importancia de los cuerpos estamentarios durante el proceso de consolidación del Estado Francés, ya

que los reyes, en especial Felipe "El Hermoso", creador de los Estados Generales (órgano deliberativo sin atribuciones legislativas creado hacia 1302, con la función de reunir en dos cámaras a los miembros representantes de los estamentos clerical y nobiliario, a cuya opinión se sometían importantes temas relacionados con la administración del reino) utilizaron la participación de los Estados para controlar y limitar los poderes de los señores feudales.⁸

Posteriormente, a partir del siglo XVI, algunos tratadistas como Juan Bodino comienzan a utilizar la palabra *Republique* para referirse a la comunidad jurídico-política, reservando el uso de la expresión *Estat* para su forma de gobierno⁹.

Es precisamente a raíz de la intensificación de las investigaciones científicas, que aparejada con la entonces nueva tendencia de proponer y adoptar nuevos sistemas políticos filosóficos, que durante los siglos XIX y XX la literatura se encarga de diversificar el concepto de Estado.

A continuación, señalaremos las acepciones más generalizadas acerca del alcance de la palabra Estado, con la finalidad de poder entender su significado:

⁸ Idem

⁹ Op Cit. BURGOA, Ignacio..

1.1.1.1 Criterio Sociologista.

Según esta óptica, la palabra Estado designa al conjunto de fenómenos sociales que se presentan en determinada comunidad humana, de ésta manera, identifica Estado con sociedad, refiriéndose este segundo término a una "totalidad orgánica de la vida humana".

Con este mismo criterio se utiliza la palabra Estado para designar a una forma específica de la vida social causalmente determinada, por ende, a una especie del género *sociedad*.

No obstante la uniformidad de este criterio entre los autores que lo postulan, se presenta una variación significativa en autores tardíos, quienes oponen los conceptos de Estado y Sociedad, ya que ven en el primero, un *modus vivendi* determinado y limitado por una serie de coacciones que influyen en el comportamiento de los individuos que participan en aquella comunidad, mientras que el segundo concepto implica la organización natural de hombres que viven en libertad.

I.I.i.ii. Criterio Historicista.

Spengler identifica la voz Estado con el "acontecer histórico de la vida de un pueblo"¹⁰. Por ende, puede concluirse que para aquellos que sostienen esta teoría, el criterio de Estado se encuentra íntimamente vinculado con el de historia en reposo, al tiempo que historia significa el propio Estado en su desarrollo dinámico.

I.I.i.iii. Criterio Espiritual.

La locución Estado implica, según este criterio, una de las formas de manifestación del espíritu objetivo de la realidad socio-histórica

Se refiere al Estado como un sistema de vivencias y creaciones humanas incorporadas al mundo de los sentidos valiosos.

I.I.i.iv. Criterio de la Teoría General del Estado.

En este sentido, la definición que nos ocupa presenta una dicotomía:

¹⁰ COLLINWOOD, R.G "LA IDEA DE LA HISTORIA", Fondo de Cultura Económica, México, 1990. pág 179.

Por un lado, se utiliza el término Estado para hacer referencia a un objeto real que el conocimiento tiene por existente en un tiempo y lugar determinados, esto es, una comunidad jurídicamente organizada. Al respecto, existen tantas definiciones de Estado como autores, por lo cual, sólo citaremos algunos:

Para Jellinek, el Estado es "una corporación formada por un pueblo con poder de mando originario y asentado sobre un territorio"¹¹

Asimismo, León Duguit lo define como "una agrupación humana fijada en un territorio donde los más fuertes dominan a los más débiles"¹²

En un segundo sentido, alude a un objeto ideal creado por el conocimiento mismo. Naturalmente, no encontramos aquí tampoco un concepto unívoco que de una definición universalmente aceptada, por el contrario, se le han dado diversos significados.

Ejemplo claro de lo anterior, lo encontramos en las teorías kelsenianas que lo definen como un sistema normativo identificable con el ordenamiento jurídico mismo

¹¹ Op. Cit JELLINEK, Jorge ..

¹² Op Cit BURGOA, Ignacio

I.I.I.v. Criterio estrictamente jurídico.

Este criterio expresa, dentro del significado de la voz "Estado", tanto elementos subjetivos vinculados por una relación de derecho público, como al objeto de la relación misma.

Al respecto, es justamente Kelsen quien propone una definición de Estado desde una óptica meramente iuspositivista al decir "lo mismo se admite que el Estado es, por naturaleza, una persona, que se le imagina como cosa, es decir, lo mismo se le considera como sujeto que como objeto de una función. Y aún cuando se le considera como sujeto, límitase la acepción a determinadas funciones; así por ejemplo, cuando se habla del Estado en el sentido del Fisco, llegándose a afirmar a veces que sólo en este sentido se le puede considerar como persona"¹³

En conclusión, bajo una óptica puramente jurídica, se identifica al Estado como un sujeto de derecho público individualizado en el órgano-funcionario, que concreta un acto jurídico de producción o ejecución de normas jurídicas, como cuando se identifica a algunos bienes o creaciones del dominio público -verbigracia el fisco- a los que se confiere, translativamente, el carácter de sujetos de derecho.

¹³ KELSEN, Hans, "TEORÍA GENERAL DEL ESTADO", Editorial Labor, Madrid 1978 p. 5

Para otros autores como Juvenel y Duverger¹⁴, el Estado no es otra cosa que el aparato que gobierna a la sociedad, en el entendido de que gobierno es el acto de dirigir, encauzar a un grupo de personas hacia un fin determinado. El gobierno ejerce su acción a través de normas de carácter general y obligatorio que norman la conducta de los gobernados, con la finalidad de tener una vida pacífica siguiendo las directrices establecidas por las Leyes.

Hasta aquí, se han analizado, someramente las diferentes definiciones, que a la luz de diversas materias, se han construido en torno al fenómeno del Estado, pero creemos que la construcción del concepto que nos ocupa no puede fincarse únicamente en un factor como sería la sociedad o el conjunto de normas que rigen la vida del hombre, sino que debe, tal y como el maestro Ignacio Burgoa¹⁵ indica en su obra "El Estado", fincarse en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una porción sintética.

¹⁴ Op. cit BURGOA, Ignacio p. 117

¹⁵ *Idem*

I.I.II. Elementos del Estado¹⁶

El Estado nace, en primer término, de la unión de un conjunto de hombres asentados en un territorio determinado. Así tenemos pues, los dos primeros elementos del Estado, *la población*¹⁷, y *el territorio*¹⁸. La primera, surge de la mera convivencia y el contacto físico entre los hombres. Cuando entre los individuos que forman la *población* existen relaciones derivadas de elementos subjetivos comunes, como serían la religión,

¹⁶ Op. Cit. Apuntes tomados...

¹⁷ La población como grupo humano natural integrado por una o varias comunidades nacionales, que se asienta permanentemente en un territorio determinado, no es sólo anterior al Estado, sino la causa que origina su formación. Así las cosas, el Estado como "unidad organizada de acción y decisión" como lo conceptúa Herman Heller en su obra "Teoría del Estado", no podría existir sin la unidad real que lo organiza, es decir, sin la nación. Además, los individuos son el elemento humano sobre el que actúa el Estado, todos ellos son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta. Ellos son, en pocas palabras, los gobernados frente a los que los órganos estatales, o gobernantes, ejercen el poder Estatal dentro de los ordenes jurídicos fundamental o constitucional y derivado o legal.

El Estado surge para la nación como un medio para dotarla de unidad jurídica y política y como una entidad para que la nación realice sus fines trascendentales; y al estar la nación compuesta de hombres, éstos, en última instancia son los destinatarios principales de la actividad Estatal, la cual únicamente podrá justificarse en la medida en que satisfaga sus necesidades sociales, soluciones los complejos problemas de la vida en comunidad, y finalmente los conduzca hacia el bien común.

Al respecto, Jaques Maritain en su obra "El Hombre y el Estado" (Ed. Losada, Buenos Aires, 1987, p. 26) señala que "El Estado no es la encarnación suprema de la idea como lo creía Hegel ni tampoco una especie de super-hombre colectivo, el Estado no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas o expertos en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de ese instrumento es perversión política "

¹⁸ El territorio no únicamente tiene una acepción física, sino que es un importante factor de influencia sobre el grupo humano que reside en él.

Como elemento del Estado, el territorio no es más que el espacio en el cual ejerce el poder Estatal o imperium. Como esfera de competencia, el Estado delimita espacialmente su independencia frente a otros Estados, es el espacio en el cual se aplican las Leyes estatales, en el que las mismas tienen vigencia y aplicabilidad. Como medio de acción, el territorio es un instrumento de poder, ya que al tener el territorio, se tiene a los habitantes del mismo. Al respecto, hay que señalar que la relación que guarda el Estado con el territorio es de imperio, pero no de dominio, en el sentido de que el Estado no es dueño del suelo, esto es que no ejerce sobre el territorio un derecho real de propiedad.

los orígenes comunes, tradiciones y costumbres propias, etc., la *población* asume la calidad de *comunidad*. Esta *comunidad* se convierte en *nación* cuando los integrantes de la *comunidad* adquieren conciencia de pertenencia a un *territorio*, de intereses comunes que van aparejados con su pasado histórico, económico y religioso.

El término *nación* habla de todos los vínculos sociológico de la *población* y cobra auge durante el siglo XVI gracias a la aparición de la imprenta, el desarrollo de las lenguas vernáculas- en oposición a la lengua latina, que hasta entonces se había impuesto como lengua universal -, la relevancia de los héroes nacionales en la literatura regional. No obstante su fuerza, la *nación* es acéfala, en el sentido de que no tiene un gobernante, ni formas racionales de organización jurídica, por que la *nación* es un cuerpo puramente social, que en su aspecto político sólo tiene significación dentro de un régimen democrático.

Cuando la comunidad nacional toma la decisión de organizarse políticamente, se convierte en una sociedad política. Esta conversión únicamente podría operar a través del establecimiento de un régimen jurídico, de tal forma que si la *nación-comunidad* surge naturalmente, la *nación-sociedad* surge como creación jurídica o de *derecho*. Una vez que el *derecho*¹⁹ (*tercer elemento del Estado*) ha creado la estructura política de la comunidad

¹⁹ Al hablar del derecho, es necesario hacer una división fundamental, en este sentido, tenemos un derecho primario o fundamental, es decir, la Constitución, y un derecho derivado, o sea, las Leyes emanadas de los órganos del Estado. Por lo que hace al primero, el Abate de Sieyes afirmó que "la Constitución comprendió a la vez la formación y la organización interiores de los diferentes poderes públicos, su necesaria correspondencia y su independencia recíproca... No es la Nación la que se constituye, sino su establecimiento público... Así pues, y repitiéndolo una vez más, la Constitución de un pueblo no es ni puede

nacional por medio del acto constituyente, y ha logrado la integración de los órganos de gobierno que forman jerárquicamente esa estructura, éstos se encomiendan a ciertos individuos que reúnan determinadas cualidades -como por ejemplo que sea oriundos de la comunidad de que se trate-.

La creación del orden jurídico-político supone la necesidad de crear un *poder*,²⁰ entendiendo a este cuarto elemento como una actividad creativa generada originariamente de la comunidad nacional. Podríamos pues, definir a este *poder* como el medio para la consecución de la estructura u organización jurídico política que la nación pretende darse (autodeterminación), o que si no, acepta acatándola (legitimación).

Una vez que la estructura jurídico-política nacional está perfectamente bien establecida y comprende a toda la *población* asentada en el *territorio*, culmina el proceso evolutivo con la formación de una persona moral denominada Estado.

ser más que la constitución de su gobierno y el poder encargado de las Leyes lo mismo al pueblo que al gobierno." Respecto al segundo, es importante advertir que deriva del primero, ya que emana de la función legislativa Estatal realizada por sus órganos constituidos, es decir, de los órganos previstos por el derecho fundamental, y a los cuales, éste les adscribe, para que puedan cumplir con sus funciones, un conjunto de facultades llamada competencia. (DE LA CUEVA, Mario. "LA IDEA DEL ESTADO" Fondo de Cultura Económica. México, 1994)

²⁰ El poder público o Estatal se desenvuelve en las tres funciones clásicas. legislativa, administrativa y judicial, las cuales son ejercitadas por los titulares de los órganos encargados de dichas funciones, a través de actos de autoridad que participan de ciertos atributos especiales, como son la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad. Pese a estas atribuciones, el poder público deberá desempeñarse siguiendo lineamientos establecidos con la finalidad de no permitir que los titulares de los órganos encargados de desplegar el poder del Estado incurra en arbitrariedades. Por ende, el poder público del Estado no es soberano, aun que sí esencialmente imperativo y coercitivo

De lo expuesto anteriormente, podemos decir que el Estado no crea al Derecho, sino, que por el contrario, es el Derecho el que crea al Estado como sujeto del mismo, como centro de imputación normativa, dotándolo de personalidad, y que al mismo tiempo, es la comunidad nacional, la que buscando una organización política, crea un poder generador al Derecho.

Ahora bien, para que el Estado pueda cumplir con su cometido, es decir, la realización de los fines sociales, culturales, económicos y políticos de la nación, esto es, llevar a la nación a alcanzar su destino histórico, el Derecho dota al Estado de *poder público*, el cual es desarrollado generalmente por las funciones legislativa, administrativa y judicial, mediante un conjunto de órganos²¹ establecidos en su estatuto de constitución, y que en conjunto se denominan *gobierno* en lato sensu. Cada uno de estos órganos goza de atribuciones que el mismo acto de su creación le confirió (*competencia*) con el objeto de poder desplegar el poder público en una serie de actos de autoridad cuya característica principal es la *coercitividad*.

En este punto es preciso hacer la importante distinción entre *poder público* y *soberanía*.²²

²¹ Al ser el Estado una persona jurídica, carece de sustantividad psico-física, ya que únicamente existe en el mundo del derecho. No obstante su carencia de sustantividad, al Estado se le reconoce mediante una presunción jurídica, una "voluntad jurídica" expresada por medio de sus órganos establecidos dentro de su estructura jurídica fundamental o derivada. Por ende, al hablar de los órganos del Estado hacemos clara referencia a entes impersonalizados, que a nombre del Estado o en su representación, efectúan funciones para desarrollar el poder público.

Al respecto, el *poder público* tiene como titular al mismo Estado, mientras la *soberanía* pertenece originalmente a la *nación*.

I.I.iii. Formas de Estado

Es importante señalar la diferencia existente entre dos términos que comúnmente se confunden: *formas de Estado* y *formas de gobierno*, por lo que a continuación intentaremos explicar brevemente en qué consiste cada uno de estos términos, con miras a evitar caer en equivocaciones.

El criterio distintivo entre ambos términos radica en la diferencia clara que existe entre los vocablos Estado y Gobierno, en el entendido de que el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, y el Gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejerce las funciones en que se desarrolla el poder público perteneciente al Estado. En consecuencia, la forma de Estado es el "modo" o "forma de ser" de la institución Estatal, independientemente de cómo sea su gobierno, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y la extensión de sus atribuciones.

²² Sobre este tema en particular, Juan Bodino señaló que la soberanía es "un poder supremo sobre los súbditos y ciudadanos, no sometido a las Leyes", esto es, la sujeción de la población a un poder unipersonal autónomo perpetuo, ilimitado, inalienable, definitivo, ejercido por un soberano sobre todo aquel que habita en los territorios bajo su mando.

La soberanía debe entenderse como la facultad que tiene todo pueblo de autodeterminarse, que no se agota en la producción del derecho, sino que se conserva como *factor dinámico* en la situación potencial que se actualiza cuando el orden jurídico fundamental se transforma esencialmente, ya que la nación no pierde en momento alguno, la potestad de determinarse. (Op Cit Apuntes tomados ..)

De lo anterior se desprende que las formas de Estado no dependen de las formas de Gobierno, sino que pueden coexistir e interrelacionarse entre sí.

Hecha esta aclaración, podemos de hablar de tres formas de Estado comúnmente aceptadas por la doctrina: el Estado Unitario, la Confederación y la Federación.

I.I.III.I. El Estado Unitario

El Estado Unitario es aquel que posee únicamente un centro de impulsión política y gubernamental, el poder político se reúne en su totalidad, en un único titular, el Estado.

Se caracteriza por poseer una centralización política, es decir, la competencia legislativa se encuentra reservada a los órganos centrales, de tal suerte que si existen autoridades locales, éstas son meramente ejecutivas, es decir, se ocupan de ejecutar lo que el poder central ordenó.

Este tipo de Estado constituye una organización llamada a la unidad, por ello surge en el poder central un "centro de atracción" que absorbe a los poderes locales para lograr la unidad de la cual emanan las decisiones políticas.

De acuerdo a lo anterior, se ha definido al Estado Unitario como "aquel en el que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, al elemento humano y al territorio sobre el cual recae"²³.

En la actualidad encontramos que el Estado, con la finalidad de dar un mejor servicio y satisfacer de una manera más eficiente a sus habitantes, ha optado por la descentralización, principalmente en su ámbito administrativo.

I.I.III.II. La Confederación.

Los Estados Confederados surgen de un pacto contractual por virtud del cual se unen temporalmente varios Estados, cediendo parcialmente su competencia internacional a un órgano central, de tal suerte que se crean, por virtud de esta cesión, relaciones jurídicas entre los Estados, con la finalidad de obtener protección contra cualquier peligro exterior y solucionar, a la vez, los conflictos que surjan entre ellos.

Este tipo de unión se crea a través de la adhesión de los países partes a Tratados Internacionales, no dando lugar a un "Super-Estado" al cual los Estados miembros hubieran cedido su soberanía, sino que por el contrario, cada uno de los miembros conserva tanto su soberanía interna como externa. El efecto de esta unión, es decir la

²³ ARCÍA BARCELATO, Ana María, "MANUAL DE DERECHO POLÍTICO", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1979, Tomo I p. 224

unión temporal y la cesión de competencias internacionales, se da únicamente en los términos del pacto que los confederó, mismo que únicamente podrá ser disuelto o modificado por el consenso de los confederados.

El órgano supremo de la Confederación es el Congreso o Dieta, compuesto por *mandatarios que cuentan con instrucciones precisas* de sus mandantes. Las decisiones se adoptan por mayoría calificada, esto es, por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los presentes cuando menos.

Las decisiones adoptadas por la Dieta no obligan directamente a los individuos habitantes de los Estados Confederados, sino precisamente a los Gobiernos de los Estados parte, de tal forma que para que puedan ser impuestas a los ciudadanos de cada Estado en particular, deberán transformarse en normas jurídico-positivas.

Toda Confederación de Estados tiende a transformarse en Estado Federal, como ha sido el caso de la Confederación Helvética, que desde 1948 adoptó el sistema Federal, pero conserva el nombre de Confederación.

I.I.III.III. La Federación.

Toda vez que la Federación es la forma de Estado que más nos interesa, dado que nuestro país se organiza bajo un régimen Federal, será la que más profundamente tratemos, intentando abarcar sus elementos más importantes .

Etimológicamente, la palabra "Federación" proviene del latín *foedus*, e implica alianza o pacto de unión, por lo que inferimos que *Federare* equivale a unir, ligar o componer.

Desde un punto de vista estrictamente lógico, se llega a la conclusión de que para poder unir, debe existir el presupuesto de una separación anterior de aquello que pretende unirse, de tal suerte que la idea de unión importa a su vez, la de formar un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Así las cosas, podemos definir a la Federación en una primera instancia, como lo hace Marcel Prelot en su obra "Derecho Político" al señalar que el Estado Federal es aquel "donde existe una pluralidad de ordenamientos constitucionales entre los cuales destaca uno como el principal y al cual está subordinados los demás, sin perjuicio de que se reconozcan formas de participación a ordenamientos constitucionales menores".

Por su parte, el maestro Antonio Caro²⁴, considera que los Estados miembros pierden su soberanía, siendo el Estado Federal el único soberano; en consecuencia, lo define como la unión de Estado en torno a una soberanía común a todos ellos.

Wheare²⁵ lo define partiendo del "Principio Federal", que es "el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos generales y regionales sean, dentro de su esfera, coordinados e independientes", y advierte que para que una Constitución determinada pueda ser calificada como federalista, deberá prevalecer el principio federalista, aun que el mismo no resulte consagrado íntegramente en dicho cuerpo normativo.

Pero ninguna de éstas definiciones es exacta, por lo que retomando la acepción lógica y etimológica que tratábamos al principio de este apartado, podemos hablar del Estado Federal como una entidad que se crea a través de una composición de Entidades o Estados, que anteriormente estuvieron separados o desvinculados de los demás. Para que estos Estados o Entidades se unan, se requerirá de un proceso formativo dividido en tres etapas²⁶:

- a) La obtención previa de la independencia de los Estados que desean formar la Federación.

²⁴ CARO, Antonio, "DERECHO POLÍTICO", Editorial Universidad de Madrid, Madrid, 1987. p. 98

²⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VI, p. 102

²⁶ BURGOA, Ignacio, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Editorial Porrúa. México, 1985

b) La concertación de una unión entre estos Estados.

c) El nacimiento de una nueva entidad, independiente y distinta, que los agrupa a todos, pero sin absorberlos.

Así pues, podemos decir que este proceso de formación es común, pero no absoluto, de tal forma que el Estado Federativo puede formarse también por la diseminación de un poder central. De cualquier forma, este tipo de Estado tiene una naturaleza jurídica propia, que ha sido analizada por la doctrina del derecho público desde diversos enfoques.²⁷

a) La primera teoría que analizaremos con la finalidad de explicar la naturaleza jurídica de la Federación, es la llamada *teoría de la co-soberanía*, expuesta por Calhoun y Seidel, misma que afirma que los Estados, al unirse en una Federación, crean una entidad totalmente distinta a ellos, con personalidad jurídica política propia, dotada de órganos de *gobierno independientes a los de las Entidades, los cuales le ceden parte de su soberanía* en ciertas materias sobre las cuales renuncian expresamente a ejercerla, para depositar un "poder soberano cedido" en el nuevo Estado. Esta apreciación encuentra claramente su fundamento en el caso de que la Federación se haya formado por medio de un proceso centrípeto, esto es, a través de la unión permanente de Estados preexistentes, libres, soberanos e independientes entre sí, como fue el caso de los Estados Unidos de América.

²⁷ ENCICLOPEDIA JURIDICA "OMEBA", Tomo VIII

Esta teoría apunta a dos fenómenos jurídico-políticos en la formación de la Federación, a saber, la creación por la voluntad de los Estados que la forman, y la adscripción a ésta de determinadas materias sobre las cuales deberá ejercer su poder público soberano.

De esta manera, deberemos entender que la soberanía del Estado Federal se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las Entidades que decidieron crearlo, al tiempo que éstas se reservan para sí, sus respectivas soberanías en materias específicas, como de gobierno administrativo, judicial y legislativo, a las que no renuncian expresamente.

Esta teoría es criticada por los entendidos en la materia, pues señalan que la soberanía debe ser siempre una y necesariamente indivisible, y debe traducirse en la facultad que tiene el pueblo (población) de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin ninguna clase de restricciones heterónomas. El pueblo "soberano" tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico y social (autodeterminación) y de fijar los causes limitativos de su poder (autolimitación). Por ende, y derivado de lo anterior, podemos establecer claramente que al acordarse el pacto federal entre las Entidades, y al fijarse éste en una Constitución Federal, los Estados partes, dejan de ser soberanos para mantenerse autónomos.

Tal vez en un principio sea difícil comprender ésto, pero la dificultad, en todo caso, se salva entendiendo que por virtud de la supremacía de la Constitución Federal, así como de las Leyes Federales, los Estados carecen de la facultad de autodeterminarse, ya que deberán ajustar sus estructuras políticas y jurídicas a los principios implantados en los ordenamientos Federales. Así las cosas las atribuciones de las Entidades Federativas (o federadas) se integran únicamente de aquellas facultades que no hayan sido expresamente establecidas para la Federación en la Constitución, estando obligadas a no transgredir las prohibiciones, y a no dejar de cumplir con las obligaciones que la delimitan. De manera análoga, las Entidades no podrán, en ningún caso, invadir o usurpar las atribuciones que le corresponden a la Federación.

Las Entidades Federativas, carecen pues de soberanía en lo que hace a sus facultades administrativas, ejecutivas y judiciales, debido a que siempre deberán estar sujetas a normas de carácter superior que no fueron elaboradas por cada una de ellas en lo particular, ni pueden dejar de observarse.

De ésto se desprende que soberanía y autonomía son conceptos totalmente diferentes, ya que la primera, como se ha dicho, atiende a las capacidades de autodeterminación y autolimitación, mientras que la segunda expresa la facultad de "darse sus propias normas" dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre las reglas, principios, obligaciones y prohibiciones que derivan necesariamente de una voluntad ajena. Es por esto que se dice que las Entidades que forman una Federación

son autónomas, en el sentido de que en el ejercicio que se reservaron, real o hipotéticamente, pueden organizar su régimen interior y encauzar la conducta gubernativa dentro de él, pero sin perder de vista la base de respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento de las obligaciones que la Constitución, como norma fundamental, les impone.

Si entendemos que las Entidades Federativas no son soberanas, daremos por entendido que tampoco son libres ni independientes, ya que de estas dos cualidades sólo gozan, en sentido político, aquellas comunidades soberanas. Así, tenemos que la libertad se refleja en las potestades de autodeterminación y autolimitación, y se traduce en la independencia, en la medida en que el Estado, dentro del concierto internacional, no esté subsumido dentro de otra entidad.

De lo antes expuesto, se concluye que esta primera teoría de la co-soberanía es insostenible, ya que como quedó plenamente explicado, no existen dos soberanías dentro de un Estado Federativo, sino que existe únicamente la soberanía de la Federación (misma que pertenece original y necesariamente al pueblo de las Entidades Federativas que dieron origen a la Federación), coexistiendo con la autonomía interior de las Entidades.

b) Si se ha negado ya la posibilidad de que existan *dos soberanías en un mismo* Estado Federal, ha de acudir a una segunda tesis²⁸, que sostiene que dado el hecho de que la Federación es depositaria única de la soberanía nacional, los Estados concurren en el ejercicio de ésta por medio de la función legislativa, en la que expresan la voluntad nacional. Muestra clara de esto radica en que los Estados tienen representantes en la *Cámara de Senadores, que en conjunción con la de Diputados, integran, como en el caso de México, el Congreso de la Unión.*

La crítica a esta postura radica en que si bien es cierto que en los sistemas bicamerales (como es el caso de nuestro país), puede aplicarse esta tesis, no sucede lo mismo en aquellos sistemas en los cuales la función legislativa está encomendada a una sola Asamblea o Cámara, como en los sistemas parlamentarios.

c) Por último, se habla de la injerencia que los fenómenos de *concentración y desconcentración*²⁹ tienen en la vida de la Federación para determinar el signo distintivo del Estado Federal.

Respecto a la *concentración*, se habla de que el Estado Federal se forma de la unión de Estados libres y soberanos que, por virtud del pacto Federal, ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que, antes de haber suscrito dicho pacto, junto

²⁸ Op. Cit BURGOA, Ignacio .

²⁹ Ídem

con otras atribuciones que se reservan para sí mismas, les correspondían como potestades inherentes a sus respectivas soberanías. De este modo, tenemos que la Federación concentra las atribuciones recibidas de las Entidades que lo componen, creando así su soberanía, la cual excluye la soberanía particular de dichas Entidades, las cuales, únicamente se mantienen como autónomas.

Por lo que hace a la *descentralización*, ésta opera en forma inversa, es decir, que al existir un Estado central, se otorga un reconocimiento en favor de las entidades reales o artificiales que lo forman, en cuanto a la existencia de una autonomía para manejar sus asuntos internos, e incluso hasta para estructurarse, pero siempre siguiendo los lineamientos que el ordenamiento Federal impone.

Por lo tanto, este último fenómeno, no constituye de manera alguna, el rasgo distintivo de la Federación, ya que entonces, estaríamos en el mismo caso de los Estados Unitarios.

De todo lo anteriormente expuesto, se desprende que los elementos distintivos del régimen Federal, son los siguientes:

- (a) Autonomía democrática de las Entidades Federativas, en el sentido de que éstas gozan de la potestad necesaria para designar a

sus órganos gubernamentales administrativos, legislativos y judiciales;

(b) Autonomía Constitucional, en el entendido de que las Entidades se organizan de acuerdo a una Constitución local, que si bien debe seguir los lineamientos y perfiles impuestos por la Constitución Federal y en ningún momento puede transgredirla o rebasarla, tiene una vida independiente y autónoma a ésta y por ende, puede ser reformada por la legislatura local;

(c) Autonomía legislativa, administrativa, legislativa y judicial, *en lo relativo a materias comprendidas en el ámbito Federal;*

(d) Participación de todas las Entidades en la expresión de la voluntad nacional, por lo que hace a la integración del Poder Legislativo Federal, como a la facultad de participar en las reformas que se practiquen a la Constitución Federal.

Ahora bien, una vez que se ha analizado el punto esencial del federalismo, es importante tocar el asunto relativo al "federalismo corporativo".

Debemos entender por federalismo corporativo aquella organización política y jurídica en la cual coexisten tres poderes diferentes: el federal, el cual tiene atribuciones específicas (en el caso de México, estaremos hablando de las facultades reservadas exclusivamente a la Federación en el artículo 73 de la Constitución Política vigente), el estatal, cuyas facultades se desprenden del análisis de los artículos 117 y 124 de dicho ordenamiento supremo; y, por último, el municipal, cuyas facultades encontramos claramente en el artículo 115 de la propia Carta Magna.

En este orden de ideas, es preciso que toquemos lo que la doctrina ha denominado "Federalismo Fiscal". Así pues, es menester señalar que los Estados Federados han establecido sistemas tributarios que tienden a prevenir la doble tributación o doble imposición de un mismo gravamen sobre el mismo objeto del impuesto.

Al respecto, y únicamente para efectos de esclarecer lo anterior, pues los elementos de impuesto serán tratados posteriormente, señalaremos que existe una doble imposición cuando una o más entidades establecen más de un gravamen sobre el mismo objeto, ya que la fuente puede ser gravada desde diversos puntos de vista, como sería el de la producción, la enajenación, el consumo, etc.

Como conclusión lógica de lo anterior, el contribuyente (sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria, misma que será analizada posteriormente) se ve terriblemente

afectado por la doble imposición, ya que el cúmulo de gravámenes sobre el mismo objeto convertiría al impuesto o impuestos en ruinoso.

I.II. El Fisco y la Hacienda Pública

La expresión "**Hacienda Pública**" nos lleva a pensar forzosamente en el patrimonio del Estado.

Así las cosas, podemos en una primera instancia definir a la Hacienda Pública como el *cúmulo de bienes y riquezas* que, calificados de públicos, corresponden a la persona jurídica colectiva llamada Estado, Provincia o Municipio. Por su parte, implicada con el derecho financiero, la Hacienda representa el tesoro nacional o municipal; el acervo manejado por la dependencia oficial conocida como "Tesorería"³⁰

La Hacienda comprende la patrimonialidad y dominicalidad del Estado sobre todos los bienes y recursos económicos de carácter público, así como sobre todos aquellos compromisos económicos a cargo del poder público.

De lo anterior, podemos señalar que la Hacienda Pública es el conjunto de actividades que realiza el Estado en el manejo de su patrimonio y la obtención de sus

³⁰ Cfr SÁNCHEZ de León, Gregorio "DERECHO FISCAL MEXICANO", Cárdenas Editorial y Distribuidor, México, 1995 p.27

recursos por medio de diversos órganos estatales para lograr la realización de todas sus atribuciones públicas atendiendo a finalidades políticas bajo una reglamentación legal.

Por lo que hace a la voz "**Fisco**" etimológicamente proviene del latín "*fiscus*" o "*fiscum*", que como se apuntó anteriormente, fue la canasta utilizada por los recaudadores del emperador para depositar los tributos que obtenían de los ciudadanos. En un principio, las contribuciones de los ciudadanos se destinaban únicamente a acrecentar el patrimonio del emperador. Posteriormente, los fondos recaudados para fines no locales, iban al "*aerarium*" o erario, el cual representó el "tesoro público a disposición del senado"³¹, mientras aquellos dineros recaudados directamente para el tesoro privado del emperador -compuesto de lo obtenido de la recaudación llevada a cabo en las provincias imperiales- formaron el "*fiscus*", mismo que en ocasiones sufragó incluso el gasto público.

Así las cosas, con el paso del tiempo, el *fiscus* y el *aerarium* atravesaron por un proceso de fusión hasta llegar a desaparecer la noción del fisco desvinculado del Estado o el cuerpo gubernamental, y derivando, en la actual conceptualización del Estado como titular de la Hacienda Pública y del derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones existentes a su favor, y con la obligación correlativa de cubrir las que resulten a su cargo.

³¹ DICCIONARIO DE DERECHO ROMANO. Editorial Ariel. Madrid, España, 1991

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación proporciona una definición a nuestro gusto bastante clara acerca de los que debe entenderse por Fisco:

"FISCO. Por Fisco debe entenderse lo perteneciente al Fisco y Fisco significa, entre otras cosas, la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues *aún cuando tengan facultad de resolución en materia de Hacienda, carecen de esa actividad en la cuestión, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el género, y de autoridad fiscal la especie*³²

Por ende, debemos concluir que el Fisco es aquella parte de la Hacienda Pública formada de la recaudación de las contribuciones que señala el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, a cuyo análisis nos abocaremos posteriormente, al hablar de los ingresos del Estado.

Sobre lo anterior, el licenciado Ernesto Flores Zavala sigue el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación al mencionar que "debe atribuirse el carácter de Fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que intervenga distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, o algún ente

32

público, ya sea entidad federativa o municipal. Es decir, lo que le da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que un sujeto activo de él sea el poder público, y no afecta el carácter del pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada.³³

En México, la principal autoridad en materia fiscal la encontramos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya facultad recaudadora encontramos en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁴, que al respecto establece lo siguiente:

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamiento federales en los términos de las Leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Asimismo, el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, señala que la recaudación de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a fines específicos, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que dicha Secretaría autorice.

³³ FLORES Zavala, Ernesto, "ELEMENTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS", Editorial Porrúa, México, 1990, pp 20 y 21

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

Sobre el particular, encontramos una división interesante entre las funciones recaudadoras y administradoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entendiendo por autoridades administradoras, en términos del artículo 2 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, a las autoridades fiscales de la Secretaría, de las Entidades Federativas coordinadas y de los organismos descentralizados competentes para conceder la autorización de que se trate y, como autoridades recaudadoras, a las Oficinas de Aduanas y Federales de Hacienda, así como las autoridades fiscales de los Estados coordinados y de los organismos descentralizados competentes para recaudar la contribución Federal de que se trate y para llevar acabo el procedimiento administrativo de ejecución.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es la única autoridad integrante del Fisco; por el contrario, encontramos la existencia de diversas autoridades ejecutoras, como lo son la Tesorería de la Federación, las Oficinas Federales de Hacienda, sus dependencias, grupos de ejecución, entre otras, siendo estas autoridades las que perciben de los particulares los créditos a los que se refiere el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, podemos definir al Fisco como "el conjunto de organismos administrativos, centralizados, autónomos o no, principalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como los organismos descentralizados fiscales autónomos encargados de ejecutar las Leyes

fiscales y por lo mismo, determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible, percibirlos y cobrarlos en su caso, a través del procedimiento administrativo de ejecución³⁵

I.III. La actividad financiera del Estado y la potestad tributaria.

Como se señalamos anteriormente, el Estado tiene la obligación de atender las necesidades públicas, ajustando todos sus actos al interés público y a las leyes. Sin embargo es necesario que para cumplir con dichas necesidades, el Estado se allegue de recursos materiales suficientes para estar en posibilidades de sufragar todos los gastos en los que pudiera incurrir al proveer a la sociedad de todos aquellos servicios necesarios a fin de satisfacer el citado interés público.

Para obtener dichos recursos, el Estado realiza la denominada "Actividad Financiera del Estado", en la cual se entrelazan ámbitos diferentes tales como el económico -derivado de la evidente importancia de la obtención de recursos materiales a efecto de sufragar el gasto público-, el político -ya que dicha actividad financiera no es más que un ejercicio concreto de las facultades de imperio y supremacía del sujeto político, quien planea, regula y aplica la citada actividad- y jurídico, que por obvias razones explicaremos con mayor detalle:

³⁵ Op. Cit FLORES Zava la, Ernesto p 71

"El aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado no se gesta en la vida de un Estado por simple coincidencia o evidencia, por el contrario, jurídicamente la actividad financiera es buscada y deseada de forma tal que el fundamento de esta actividad, en la mayoría de los Estados, la encontramos a nivel constitucional".³⁶ Por ende, encontramos el fundamento de la actividad financiera del Estado en los artículos 73 fracciones VII y XXIX, así como 74 fracción IV, artículos que se refieren a las atribuciones del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados como sigue:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer Contribuciones:

1o. *Sobre el comercio exterior,*

2o. *Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27;*

3o. *Sobre Instituciones de Crédito y sociedades de seguros;*

4o. *Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*

5o. *Especiales sobre:*

a) *Energía eléctrica;*

b) *Producción y consumo de tabacos labrados,*

c) *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

d) *Fósforos y Cerillos;*

³⁶ Cfr. MEJÍA Méndez, Fernando "PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL ESTABLECIMIENTO PERMANENTE EN MÉXICO", Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Mexico D.F., 1996

- e) Aguamiel y productos de fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cervezas.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria lo determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en su ingresos por concepto de energía eléctrica;..."

Por su parte, el artículo 74 de la propia Carta Magna, establece que:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior..."

Así pues, podemos ver que esta actividad financiera tiene como origen una relación que a simple vista parecería unilateral, ya que por mandato explícito, los ciudadanos deben contribuir por medio de aportaciones económicas al gasto público, pero en realidad se trata de una relación de interdependencia entre gobernados y gobierno, ya que el Estado únicamente puede justificar y legitimar su existencia a través de la satisfacción de aquellas necesidades sociales que al momento de ser "solucionadas", permiten al ciudadano realizar actividades productivas.

En virtud de todo lo señalado anteriormente, tenemos que, por un lado, el Estado enfrenta la obligación de proporcionar a la población los servicios público suficientes, como obligación correlativa al derecho de los ciudadanos, contribuyentes o no, de obtener

del órgano Estatal dichos servicios y, por el otro, los ciudadanos, como lo analizaremos en el siguiente numeral, tienen la obligación de contribuir al gasto público a efecto de que el Estado esté en posibilidad de cumplir cabalmente con sus obligaciones.

En todo caso, el Estado, por la extraordinaria potestad que implica la facultad recaudatoria ejercida por medio de la actividad financiera y como consecuencia directa de la inminente necesidad de enfrentar problemas cada vez mayores como lo son el mantenimiento de la paz pública y la seguridad nacional, tiene el compromiso de destinar dichos bienes a los conceptos descritos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de los Estados y Municipios, en las proporciones que en estricta justicia, corresponden a cada uno.

Como apuntábamos anteriormente, la actividad financiera del Estado debe realizarse con apego a las leyes, pues únicamente a través de la estricta observancia del principio de legalidad por parte de la autoridad, se podrá garantizar que la obtención de recursos materiales por parte del Estado a cuenta de los gobernados, se desenvuelva con equidad y justicia.

Al respecto, Adolfo Arrijo Vizcaino, citando a Gianni, nos dice que "la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho Objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno -Estado de Derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la administración y

las relaciones con los particulares que ésta engendra encuentran en la Ley su fundamental disciplina. En exigencia debe informarse especialmente la actividad financiera: 1. Por que ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y 2. Por que la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas"³⁷

Por lo que hace al desarrollo de la actividad financiera, de acuerdo con lo señalado por Sergio De la Garza³⁸, encontramos tres momentos fundamentales:

- a. El de la obtención de los ingresos, ya sean estos dineraròs o en especie
- b. El de la gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y
- c. El de la realización de las erogaciones para el sostenimiento del Estado.

Por lo que hace a la **potestad tributaria**, consideramos necesario señalar que en derecho público la expresión " potestad" hace referencia a la facultad concedida a un órgano de gobierno a efecto de que realice las funciones que se le han encomendado.

³⁷ A. Giannini citado por ARRIOJA Vizcaino, Adolfo " DERECHO FISCAL", Editorial Themis, México, 1995 p 5

³⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco, "DERECHO FINANCIERO MEXICANO", Editorial Porrúa, México 1987 p. 5

En este sentido, encontramos que es por medio de la potestad financiera que los tres niveles de gobierno desarrollan sus actividades en sus correspondientes esferas de competencia. Es precisamente de esta potestad financiera de la que deriva la **potestad tributaria**, definida por Sergio de la Garza como "la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas"³⁹.

Respecto al **poder tributario**, es importante mencionar las características que, en opinión de Giuliani⁴⁰, constituyen sus elementos primordiales:

(a) **Abstracto:** ya que es una potestad que deriva del poder de imperio inherente al Estado (como ente de naturaleza pública), y que le otorga el derecho exclusivo de imponer contribuciones.

(b) **Permanente:** ya que es connatural al Estado, y únicamente existirá en la medida en que exista el Estado, extinguiéndose con la desaparición de éste.

³⁹ *Ibid*, p. 203

⁴⁰ Op. Cit ARRIOJA Vizacaino p 50

(c) **Irrenunciable:** puesto que el Estado no puede desprenderse de él, ya que de hacerlo dejaría de existir.

(d) **Indelegable:** pues no puede ser transferido de manera temporal o permanente a ente alguno de naturaleza privada, ya que de hacerlo, el Estado se vería privado de el derecho inherente al poder tributario, desapareciendo en consecuencia.

Por lo anterior, y una vez analizadas tanto la actividad financiera del Estado como el poder tributario del mismo, encontramos que la diferencia esencial entre ambos reside en que la primera se refiere al conjunto de actividades financieras del Estado (ingresos y egresos), mientras el segundo, se refiere de manera exclusiva a la facultad propia del ente Estatal de crear los tributos.

El ejercicio de la potestad tributaria corresponde en principio y como requisito sine qua non al Poder Legislativo, toda vez que para que una contribución exista válidamente, es necesario que sus elementos esenciales estén fijados en una Ley, tal y como se verá posteriormente, cuando tratemos el tema de los principios constitucionales en materia de impuestos.

La facultad de ejercer en el plano material la potestad tributaria corresponde a los titulares de las administraciones públicas federal, local y municipal, pues deben facilitar la

exacta observancia de la Ley mediante sus facultades de reglamentación, y por medio de sus dependencias, efectuar la recaudación de los ingresos públicos, fundados en los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII constitucionales, así como de sus correlativos de las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados de los Estados Unidos Mexicanos.

I.IV. Elementos de la relación jurídica tributaria

Una vez analizados los conceptos anteriores, y teniendo un claro concepto de cuales son las actividades que el Estado realiza para allegarse de fondos, podemos entrar de lleno a lo que se conoce como la relación jurídica tributaria (o la relación fiscal) existente entre el Estado y los particulares.

A efecto de aclarar lo que debe entenderse por **relación jurídica tributaria**, tomaremos la definición propuesta por Emilio Margain Manatou⁴¹, la cual se expresa como sigue:

" es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie"

⁴¹ MARGAIN Manatou, Emilio "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO", Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 780.

Como todas las relaciones jurídicas, la relación fiscal se compone de varios elementos, mismos que analizaremos a continuación:

I.IV.i. El sujeto activo.

Son sujetos activos de la relación fiscal los fiscos federales, estatales y municipales, así como el del Distrito Federal, ya que como se recordará, se debe contribuir al gasto público de la Federación, así como del Estado y Municipio en que se resida.

Por otro lado, también tienen el carácter de sujeto activo los organismos fiscales autónomos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal, ya sea federal, local o municipal

El carácter de sujeto activo de la relación, deriva del derecho conferido a los organismos antes citados, para que exijan las contribuciones que los particulares deben pagar, diferenciándolos claramente de aquellos que ejercen la soberanía fiscal como lo son los Poderes Legislativos tanto federales como estatales, en el sentido de que son precisamente las legislaturas las que tienen la facultad de fijar las mismas, en virtud de la soberanía fiscal.

Así las cosas, son las legislaturas federal y estatales las que fijan los impuestos, quedando el Municipio a merced de lo que éstos fijen.

I.IV.ii. El sujeto pasivo.

El sujeto pasivo de la relación fiscal es el contribuyente, **personas físicas y morales⁴², las cuales pueden ser mexicanas o extranjeras.**

Es importante destacar que por mandato constitucional aparentemente los únicos obligados a contribuir con dicho gasto público son los mexicanos, pero este mandato se hace extensivo a los extranjeros que, por su condición jurídica, se encuentran sujetos a la jurisdicción tributaria de México.

Al respecto, es importante mencionar que deben considerarse extranjeros "las personas físicas o morales que no reúnan los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado para ser reconocido como nacional"⁴³

⁴² Persona física es todo ser humano dotado de capacidad de goce. Al respecto, es importante mencionar que en concordancia con lo establecido por el Doctor Alberto Pacheco en su libro "La persona en el derecho civil mexicano" (Editorial Panorama, primera reimpresión, México, 1992) la personalidad se adquiere con la concepción y se extingue en el momento mismo de la muerte, por lo cual, en el contexto que nos ocupa inclusive el natus podrá ser sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Por lo que hace a las personas morales, o jurídicas, el autor que citamos, dice " dentro de lo que se entiende por personas jurídicas o morales, hay sociedades claramente naturales como el Estado y los Municipios cuya necesidad deriva de la misma naturaleza humana Existen también fenómenos de tipo asociativo, para cuya existencia se requiere necesariamente de la existencia de socios con ánimo de asociación. ". Independientemente de lo anterior, podemos señalar que se considerarán -para este caso- como personas morales, las sociedades y asociaciones de naturaleza civil o mercantil, constituidas con arreglo a las Leyes del país en el cual tengan establecido su domicilio social.

En referencia a estos requisitos exigidos por el artículo 30 Constitucional, podemos señalar que serán personas físicas mexicanas las que cumplan con los siguientes requisitos:

- (a) Haber nacido en territorio nacional o abordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas de guerra o mercantes;
- (b) Haber nacido en el extranjero de padres mexicanos o bien de padre o madre mexicana;
- (c) No habiendo nacido mexicanos, haber obtenido carta de naturalización; y
- (d) No estando en ninguno de los supuestos anteriores, haber contraído matrimonio con varón o mujer mexicanos y tener o establecer su domicilio en territorio nacional.

Por lo que hace a personas morales, se considerarán mexicanas aquellas constituidas con arreglo a las Leyes mexicanas y, por exclusión, serán extranjeras las constituidas de conformidad con las Leyes de otros países.

El fundamento jurídico de la obligación de los extranjeros a contribuir con el gasto público, se encuentra precisamente en los artículos 31 fracción IV y 73 fracciones VII y

⁴³ ARELLANO García Carlos citado por Fernando Mejía Méndez Op. cit p 70

XVI de la Constitución Política vigente, además del artículo 32⁴⁴ de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, ya que de acuerdo a la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“EXTRANJEROS, FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR SOBRE LA CONDICION JURIDICA DE LOS.- Los artículos 73, fracción XVI de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos.”⁴⁵

No obstante lo anterior, doctrinalmente existen autores como Fernández y Cuevas que sostienen que el ámbito personal del artículo 31 fracción IV como norma jurídica comprende únicamente a sujetos que de acuerdo como la misma Constitución poseen una calidad jurídica específica: mexicanos.⁴⁶

⁴⁴ Artículo 32. Los extranjeros y las personas morales extranjeras están obligadas a pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residan .. (citado por TRON E., Manuel “REGIMEN FISCAL DE LOS EXTRANJEROS EN MEXICO”, Editorial Themis, México, 1990)

⁴⁵ Idem

⁴⁶ FERNÁNDEZ y Cuevas José Mauricio, “ASPECTOS FISCALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” *Tribunal Fiscal de la Federación*, 45 años de servicio a los Mexicanos, México Distrito Federal, Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, 1982 p 308

Personalmente no compartimos este punto de vista, toda vez que en concordancia con lo señalado por el Maestro Flores Zavala en su obra " Elementos de las Finanzas Públicas"⁴⁷, aunque el precepto constitucional hace referencia únicamente a los mexicanos, no exceptúa de su cumplimiento a los extranjeros.

De lo anterior podemos afirmar que los extranjeros que obtienen ingresos en México, de alguna manera aprovechan los recursos y servicios que proporciona el Estado Mexicano, por lo cual éste tiene el derecho a imponer a dichos extranjeros las obligaciones y cargas tributarias que considere procedentes, sujetándolos a su jurisdicción tributaria.

Así pues, como conclusión podemos decir que son sujetos pasivos de la relación tributaria los siguientes⁴⁸:

1. Las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional⁴⁹ que perciban en dicho territorio ingresos, rendimientos o utilidades gravables;

⁴⁷ Op. Cit FLORES Zava la Ernesto, p 46

⁴⁸ Op Cit ARRIJOJA Vizacaino, Adolfo p 176

⁴⁹ Se consideran residentes en Territorio Nacional, en términos del artículo 9 del Código Fiscal de la Federación, las siguientes.

I. Las personas físicas que hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país

II Las personas físicas de nacionalidad mexicana que sean funcionarios de Estado o trabajadores del mismo, aún cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo superior al señalado en el inciso anterior;

III Las personas morales que se hayan constituido de conformidad con las leyes mexicanas

2. Todas las personas físicas domiciliadas en territorio nacional que perciban ingresos gravables del extranjero;
3. Todas las personas morales organizadas y existentes conforme a las Leyes de la República Mexicana, que se encuentren en cualquiera o en ambos de los supuestos a que se refiere los párrafos precedentes;
4. Las personas físicas o morales de cualquier nacionalidad residentes en el extranjero que obtengan ingresos de fuentes tributarias ubicadas en territorio nacional;
5. Las agencias, sucursales, subsidiarias o filiales de empresas extranjeras, establecidas en México.
6. Los establecimientos permanentes que tengan los extranjeros en el país.⁵⁰
7. Las bases fijas⁵¹ que tengan los extranjeros en el país.

Salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas de nacionalidad mexicana son residentes en el territorio nacional.

Tratándose de personas físicas, la residencia en el extranjero se acreditará ante la autoridad fiscal, mediante constancia expedida por las autoridades competentes del Estado del cual son residentes

⁵⁰ Debe entenderse por establecimiento permanente, en términos del artículo 2 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente actividades empresariales, como pueden ser sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas o cualquier lugar de exploración o extracción de recursos naturales

⁵¹ Constituye base fija cualquier lugar en el que se presenten servicios personales independientes de carácter científico, literario, artístico, educativo, pedagógico, entre otros, y las profesiones independientes. Asimismo, por disposición del Artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, las bases fijas tendrán el mismo tratamiento que el establecimiento permanente.

Por otro lado, cuando un residente en el extranjero actúe en el territorio nacional a través de una persona física o moral diferente a un agente independiente, se considerará que el extranjero tiene una base fija o un establecimiento permanente respecto a las actividades que dicha persona física o moral realice para el residente en el extranjero.

Finalmente, existen varios tipos de sujeto pasivo además del obligado directo⁵² o contribuyente, que por no ser materia de este trabajo únicamente enunciaremos:

- a) Sujeto Pasivo Obligado Solidario⁵³;
- b) Sujeto Pasivo Obligado Subsidiariamente o por Sustitución⁵⁴; y
- d) Sujeto Pasivo Obligado por Garantía⁵⁵.

I.IV.iii. El objeto de la obligación

El objeto de la obligación fiscal es tan amplio como el objeto de la obligación civil, lo que implica que puede comprender cualquier tipo de prestación, ya sea de dar, hacer o no hacer.

⁵² Es aquel que se coloca específicamente bajo la hipótesis normativa prevista por la ley fiscal, es decir, es el particular que realiza el hecho generador de la contribución.

⁵³ Es aquel obligado solidariamente por el fisco, en virtud de haber establecido un vínculo jurídico con el obligado directo, quedando, por disposición expresa de la ley fiscal, obligado ante el fisco en los mismos términos que el contribuyente, de forma tal que el fisco, podrá discrecionalmente cobrar la contribución adeudada a cualquiera de los dos sujetos. Básicamente ese trata de una persona obligada a recaudar del contribuyente y enterar las contribuciones que se generen por virtud del vínculo jurídico establecido entre ambos.

⁵⁴ Es cualquier funcionario o fedatario público que por el hecho de estar facultado para autorizar, aprobar dar fe de actos generadores de contribuciones, por mandato de ley se convierte en responsable de su pago cuando no se ha cerciorado del cálculo y pago correcto y oportuno de los tributos generados por los actos jurídicos en los que intervino.

⁵⁵ Es el particular que por voluntad propia afecta un bien de su patrimonio u otorga una fianza en favor del fisco a nombre y cuenta del obligado original

El objeto de la obligación jurídica tributaria es totalmente independiente al objeto del impuesto, por lo que no deberán confundirse, ya que el segundo es la situación jurídica o de hecho gravada por la ley fiscal, es decir el supuesto jurídico previsto en la norma jurídica fiscal como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo; razón por la cual, mientras el contribuyente no se coloque dentro del supuesto previsto por la Ley no nace la obligación fiscal, aunque el objeto del impuesto existe siempre dentro de la norma jurídica.

I.IV.iv. La causa de la obligación fiscal

El Licenciado Alfonso Cortina la define como "Una eficaz selección legislativa de los métodos y fines del régimen tributario"⁶⁶.

I.IV.v. La relación jurídica

Surge cuando el particular se coloca en el supuesto jurídico o de hecho previsto en la norma como el generador del impuesto. La obligación jurídica tributaria tiene su origen en la Ley, a diferencia de las obligaciones derivadas del derecho privado que provienen de la voluntad de las partes plasmada en un contrato.

⁶⁶ Alfonso Cortina citado por Gregorio Sánchez de León Op. Cit. p. 332

I.V. Los Ingresos del Estado

El Estado se hace de recursos materiales mediante dos tipos de ingresos:

a) Los ingresos no tributarios, que son aquellos que percibe el Estado como resultado de relaciones jurídicas entre éste y los particulares derivadas de su actuación en un carácter diferente al de Fisco, esto es, como autoridad recaudadora.

Como puede desprenderse de la definición anterior, el Estado, en ocasiones, actúa con caracteres diferentes al de Fisco, en otras palabras, aún que el Estado actúa siempre como Estado, es decir como organismo de naturaleza pública dotado de potestad suprema sobre los gobernados, su personalidad puede reflejarse de diversas maneras

Sobre la personalidad del Estado a lo largo del tiempo han venido dándose diferentes doctrinas, que a nuestro gusto es importante aclarar con el fin de evitar confusiones posteriores. Las principales corrientes pueden agruparse en dos ramas:

i. Aquellas teorías que afirman la doble personalidad del Estado, sostienen la existencia de una personalidad de derecho público, y una segunda personalidad de derecho privado; la primera es la titular del derecho subjetivo de soberanía, mientras la segunda lo es de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

ii. La teoría de la personalidad única con *doble voluntad* afirma que existe una sola personalidad del Estado como ente soberano, ya que desarrolla sus actividades imponiendo sus determinaciones a los gobernados por virtud de la voluntad de soberanía, pero en otras ocasiones, y derivado de circunstancias diferentes de las que impulsan al Estado a actuar como *ente soberano*, éste se somete a aquellas reglas que norman la actividad de los particulares, específicamente al principio de la autonomía de la voluntad de las partes.

Al respecto, estamos de acuerdo con lo que el maestro Gabino Fraga señala en su libro "Derecho Administrativo", ya que *por un lado, la primer teoría, aún que adoptada por nuestro sistema legislativo, es incongruente con el concepto unitario del Estado y, por el otro lado, es absolutamente ilógico suponer que una sola personalidad pueda tener distintas fases que se adaptan a la actividad que en ese momento se esté realizando, como sería el caso de un Estado que en ocasiones actúa como un ente supremo, y en otras como un particular.*⁵⁷

Personalmente, pensamos que el Estado tiene una sola personalidad, ya que como el mismo autor señala citando a Salvador Urbina, "la personalidad depositaria de la potestad pública es incuestionable y no necesita más comentarios"⁵⁸. Sería incongruente pensar que el Estado puede ser equiparado a un particular, ya que como resulta de

⁵⁷ Cfr FRAGA Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, México, D.F., 1993 p. 120

⁵⁸ Idem p. 121

explorado derecho, los bienes del órgano Estatal son inembargables, imprescriptibles e inalienables, lo que implica que no son susceptibles de ejecución forzosa en caso de incumplimiento de obligaciones de "carácter civil", con el objetivo de enajenar dichos bienes y con el producto de su enajenación satisfacer dicha obligación⁵⁹, asimismo, como lo señalan tanto el artículo 27 Constitucional 8º párrafo, como la Ley General de Bienes Nacionales⁶⁰ en su artículo 16, los bienes del Estado están sujetos al régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad, lo que se traduce en que dichos bienes propiedad del Estado, no están sujetos, salvo que sean retirados del uso común, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o temporal, y que tanto los particulares, como las instituciones públicas, sólo podrán acceder al uso, aprovechamiento y/o explotación de estos bienes, siguiendo las reglas que para dicho efecto señala citada Ley General de Bienes Nacionales⁶¹.

Finalmente, concluimos que el Estado, como ente de naturaleza pública, sólo puede recibir un tratamiento especial que para dicho efecto proporcionan las Leyes, mismas que norman su conducta, aplicándosele a la inversa el principio general de derecho que reza "todo lo que no está expresamente prohibido, está tácitamente permitido", ya que para evitar abusos y arbitrariedades de los funcionarios de dicho

⁵⁹ Cfr. OVALLE Favela, José "DERECHO PROCESAL CIVIL" Editorial Harla, México, 1993 p 292

⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1982

⁶¹ Op Cit FRAGA, Gabino

órgano Estatal, todo lo que no les está expresamente permitido, está tácitamente prohibido.

Regresando al tema que nos ocupa, dentro del grupo de ingresos que integran los ingresos no tributarios del Estado, encontramos los empréstitos, las emisiones de moneda, emisiones de bonos de deuda pública, amortizaciones y conversiones de deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos nacionalizaciones y privatizaciones⁶², conceptos que por no interesar al tema central de este trabajo, no definiremos en el mismo

b) Los ingresos tributarios, es decir, aquel grupo de ingresos que obtiene el Estado en virtud del uso de sus facultades de imperio, imponiendo a los particulares la obligación de cumplir con una obligación pecuniaria y excepcionalmente en especie, por haberse colocado en el supuesto jurídico o de hecho previsto en la Ley fiscal, que implica una relación tributaria y que tiene como elementos personales al sujeto activo -Estado- y al pasivo, contribuyente.

Encontramos dentro de este rubro, las siguientes contribuciones:

⁶² Op. Cit p. 82

- a) Impuestos
- c) Derechos
- c) Aportaciones de Seguridad Social y para la vivienda
- d) Contribuciones Especiales (o de mejoras)
- e) Tributos o contribuciones accesorias (multas, recargos y actualizaciones)

I. V.i. Los ingresos tributarios en el Derecho Positivo Mexicano

Como hemos venido mencionado, el Estado debe prestar ciertos servicios denominados públicos por su naturaleza, y sufragar todos aquellos gastos en los que incurra con motivo de éstos, por lo cual debe hacerse de recursos materiales por medio del cobro de las contribuciones que al efecto establece el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, a los cuales nos referiremos a lo largo de este numeral.

Así las cosas, encontramos que los mexicanos -en un principio- están obligados en términos del artículo 31, fracción IV a "contribuir al gasto público, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes", pero según explicamos ya al tocar el tema del sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, esta obligación abarca incluso a los extranjeros -tanto personas físicas como morales- que obtengan ingresos en México, que

tengan establecimiento permanente o base fija en el interior de la República Mexicana o bien cuya fuente de riqueza se encuentre en territorio nacional.

I.V.i.i. Los Impuestos

I.V.i.i.i. Importancia y Concepto

Los impuestos son los ingresos más importantes del Estados, por los que el mismo percibe la mayor parte de los recursos materiales que destina al gasto público, incluso en una economía sana, los impuestos deben ser el único ingreso del Estado, ya que como el Licenciado Arrijo Vizcaino señala, un impuesto refleja con gran fidelidad el objetivo que el Estado persigue a través de la relación jurídico-tributaria, es decir compeler a todos los ciudadanos a contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento del *gasto público*.

A diferencia del resto de los *ingresos tributarios del Estado*, a cambio del pago de impuestos el particular no recibe nada tangible, como sucede con el pago de otras contribuciones como los derechos y aportaciones de mejoras. El impuesto resulta entonces inmanente a la Soberanía, es a fin de cuentas, un deber jurídico subjetivo concretado en tantas obligaciones como impuestos sean exigidos al particular⁶³.

⁶³ Ibid p. 314

Por lo tanto, podemos definir al impuesto como lo hizo en su momento el Código Fiscal de 1966⁶⁴, ya que a nuestro parecer ésta es la mejor definición que se ha dado.

"Artículo 2. Son impuestos las prestaciones en dinero o especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos"

Al respecto resulta importante destacar que no hemos utilizado la definición que proporciona el la fracción I del artículo 2 del Código Fiscal de la Federal vigente debido a que la redacción del citado precepto legal hace una descripción por exclusión, esto es, al señalar que *"...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 a las señaladas en las fracciones II (contribuciones de seguridad social), III (contribuciones de mejoras) y IV (derechos)"*, pensamos, en concordancia con el Maestro Gregorio Sánchez de León, que el concepto de impuesto queda innecesariamente disgregado en lo relativo a la finalidad del mismo, haciendo además, una reiteración sobre las personas obligadas a su cumplimiento, las cuales ya trata el artículo 1 del multicitado ordenamiento legal.

Por lo anterior, y derivado del concepto que analizamos, encontramos que el impuesto deberá estar integrado constitucional y legalmente por los siguientes elementos:

⁶⁴ Vigente a partir del 30 de diciembre de 1966 hasta el 31 de diciembre de 1982

1. El impuesto debe ser en todos los casos, una **prestación**, entendiendo por ésta una carga o gravamen, oponiéndose el concepto antes aludido al de contraprestación, de forma tal que quede claro que el particular no recibirá contraprestación alguna por el pago del impuesto.

2. El impuesto debe ser enterado en **dinero o en especie**⁶⁵, según lo disponga la Ley respectiva. No obstante lo anterior, actualmente la mayor parte de los impuestos deberán ser pagados en numerario, permitiéndose el pago en especie en situaciones realmente excepcionales, como es el caso del Impuesto Federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por la Ley, en los que intervengan empresas privadas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, en los términos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1968.

3. El impuesto debe estar contenido en una **Ley material y formalmente legislativa**, haciéndose inconstitucional el cobro del impuesto contenido en un reglamento.

⁶⁵ Por pago en dinero debe entenderse todo aquel que se realiza en moneda del curso legal, es decir con Pesos, unidad de nuestro sistema monetario, según lo establecido por el artículo 1 de la Ley Monetaria vigente. Asimismo, por pago en especie deberá entenderse el efectuado con bienes diferentes al numerario, pero que debido a su valor económico tiene efectos liberatorios

Esta Ley deberá tener el carácter de **general**, es decir, aplicable a todas aquellas personas que se coloquen dentro de la hipótesis normativa prevista en la norma jurídica, sin distingos o discriminaciones.

Sin abundar en el tema, puesto que será tratado posteriormente, es necesario apuntar que si bien la Ley debe ser de aplicación general, esto no implica que sea de aplicación uniforme, sino que se deberá pagar proporcionalmente.

Asimismo, y haciendo la misma salvedad que se hizo en el párrafo anterior, la Ley que contenga el catálogo de los impuestos, deberá ser de **observancia obligatoria** para todas aquellas personas que se coloquen en la hipótesis normativa contemplada por la Ley, no pudiendo quedar el cumplimiento del deber de pago de impuestos al arbitrio de los particulares, ya que en caso de no cumplir con el pago puntual de sus contribuciones, el Estado podrá hacer uso de las facultades coercitivas que, para obligar al contribuyente al pago, están previstas en las Leyes de la materia, y que derivan del acto de soberanía e *imperio del órgano Estatal*.

4. El impuesto deberá ser **pagado por personas físicas y morales, nacionales o extranjeras**.

5 El impuesto debe ser **destinado al gasto público**, aún que la definición que proporciona el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación omite señalar cual será el fin o destino de los impuestos.

Al respecto, es importante resaltar que el poder tributario del Estado **únicamente encuentra su legitimación en la medida en que los impuestos recaudados se destinen al gasto público**, constituyendo este destino la única justificación aceptable para la existencia de la relación jurídico-tributaria.

I.V.i.i.ii Principios de los impuestos.

Siguiendo las ideas de Arrijo Vizcaino, podemos clasificar a los principios que rigen a los impuestos en dos grupos: principios doctrinales (propuestos por Adam Smith en su obra "La Riqueza de las Naciones" y complementados por Harold Sommers en "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional") y principios constitucionales.

Por lo que hace a los principios complementarios de Harold Sommers, no serán tratados en su totalidad, ya que en su mayoría derivan directamente de los principios originales de Smith.

No obstante que estos principios fueron formulados en su origen como doctrina, ya como es de explorado derecho, una de las fuentes formales del derecho es

precisamente la doctrina, por lo que en su mayoría, una vez formulados, fueron recogidos por el Constituyente e incorporados a la Carta Magna, razón por la cual haremos un análisis abarcando el aspecto doctrinal y positivo de los principios que norman a los impuestos, a efecto de evitar enunciarlos dos veces.

Asimismo, no debe perderse de vista que no todos los principios propuestos por los doctrinarios están consignados a nivel constitucional, por lo que sólo haremos el comentario correspondiente al aspecto jurídico positivo de aquellos que hayan sido incorporados expresamente en nuestra legislación. Lo anterior sin perjuicio de que los principios que analizaremos deban ser tomados en cuenta en su totalidad a efecto de que la imposición y exigibilidad de las contribuciones no raye en el arbitrarismo, y por ende, se convierta en injusta.

I.V.i.i.ii.i. Principio de Proporcionalidad.

El principio en comento nos indica que cada individuo sometido a la soberanía de un Estado deberá contribuir al sostenimiento del mismo en forma proporcional a sus percepciones, es decir a su capacidad económica.

Esta proporcionalidad atiende fundamentalmente a los porcentajes de contribución, que serán mayores en tanto sea mayor la capacidad contributiva del sujeto, gravándose

mediante la aplicación de tarifas basadas en porcentajes diferenciales y nunca en tarifas basadas en tasas o cuotas fijas.

Lo anterior implica que el impacto fiscal deberá ser cualitativamente más fuerte en contribuyentes que reciban mayores ingresos que en aquellos con ingresos menores.

Asunto importante de explicar es el hecho de que si bien es cierto que los ciudadanos de un Estado deberán contribuir de manera proporcional a su capacidad, también es cierto que el Estado para el cual tributan deberá repartir las cargas fiscales entre todas las fuentes de riqueza existentes en dicho Estado, evitando gravar una o varias de ellas. Este postulado es violado de manera sistemática en México, ya que únicamente se grava a actividades como el comercio, la industria y la prestación de servicios, en tanto que otras actividades como la ganadería, la pesca y la agricultura no están gravadas, lo que implica que no generan ingresos para el Estado que las tutela, traduciéndose esto en una mayor carga para las actividades primeramente enunciadas.

En su contexto constitucional, el principio de proporcionalidad se vincula con el principio de **equidad**, ya que como mencionamos en repetidas ocasiones, el artículo 31 fracción IV Constitucional indica que los mexicanos deberán contribuir al sostenimiento del Estado de manera proporcional y **equitativa**.

I.V.i.i.ii.ii Principio de equidad.

Este principio atiende al trato igual que debe darse a iguales, y desigual a los desiguales, es decir a aquellos que no se encuentran en las mismas circunstancias. Así pues, podemos decir que el principio de equidad está uniformado por la igualdad, ya que como comentamos antes, debe otorgársele el mismo tratamiento a los individuos colocados en la misma situación, sin hacer en caso alguno discriminaciones injustas, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica del sujeto pasivo.

Encontramos doctrinarios que fusionan al principio de equidad con el principio de proporcionalidad, uniéndolos en un solo principio, lo cual no es viable, ya que existen diferencias substanciales entre estos dos principios, que si bien están vinculados, de ninguna manera son iguales, lo cual se demuestra con la siguiente comparación:⁶⁶

Principio de Proporcionalidad

Principio de Equidad

- | | |
|--|---|
| <p>1. Atiende a la capacidad económica del contribuyente y a la correcta distribución de las cargas fiscales entre las fuentes de riqueza de una nación</p> <p>2. Se vincula a la economía general de un país.</p> | <p>Atiende al problema de igualdad entre los contribuyentes.</p> <p>Se relaciona con la situación económica de cada contribuyente en lo particular.</p> |
|--|---|

⁶⁶

3. *Atiende a las tasas, cuotas o tarifas* *Se ocupa de lo demás elementos del tributo.*
4. *Se inspira en criterios de progresividad.* *Se basa en una noción de igualdad.*
5. *Busca la desigualdad, a fin de quienes tengan mayor capacidad contributiva, contribuyan con más en proporción a dicha capacidad.* *Busca la igualdad para los iguales y la desigualdad para los desiguales.*

I.IV.i..i.ii.iii. Principio de Certeza

Implica que todo tributo debe tener fijados en Ley sus elementos constitutivos, los cuales, podemos definir en un primer momento como lo hizo originalmente Adam Smith, es decir: tiempo de cobro, forma de pago y cantidad que debe entrarse.

Siguiendo estas ideas, y traspolándolas al momento actual, el principio de certeza debe incluir otros elementos como lo son : Sujeto, objeto, tasa, cuota o tarifa, base gravable, fecha de pago y sanciones aplicables.

El principio de certeza no sólo significa que los elementos que integran al impuesto estén establecidos en Ley, sino que implica la necesidad de que las disposiciones que los contiene estén redactadas en forma clara y comprensible, evitando en la medida de lo posible utilizar tecnicismos que puedan confundir a los contribuyentes.

Desde el punto de vista positivo, podemos asimilar este principio al tan importante principio de **legalidad**, consignado en la última parte del multicitado artículo 31 fracción IV Constitucional el cual establece "... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".

El alcance de esta disposición es importantísima, tanto, que no podrá cobrarse al contribuyente un impuesto que no esté establecido en Ley. Lo anterior por una razón muy simple: en vista de los abusos y arbitrariedades cometidas en todos los tiempos por parte de las autoridades hacendarias, el contribuyente necesita tener *seguridad jurídica*, la cual únicamente se puede lograr en la medida en que las Leyes aplicables contengan de forma expresa hasta donde llega la obligación de los particulares respecto al sostenimiento del Estado, y hasta donde las facultades de las autoridades para lograr el pago de las contribuciones de dichos contribuyentes.

De lo anterior se entiende que la Constitución dispone que la *obligación tributaria* de los contribuyentes debe tener un carácter jurídico, de esta manera, podemos hacer uso analógico del aforismo utilizado por el derecho penal: *nullum tributum sine lege*⁶⁷.

Sobre los dos principios antes comentados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

⁶⁷ CARRASCO Iriarte, Hugo "DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL", Editorial Harla, Colección de Leyes Comentadas, México 1993, p. 149.

"CONTRIBUCIONES. Para que la tributación con la que los ciudadanos de la República deben contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, sean proporcional y equitativa, como previene el art. 31 Constitucional, es preciso que la Ley no sólo establezca el impuesto, sino que también fije sus cuantía o proporcionalidad, la cuota y forma y términos de computarla y pagarla; de otro modo, sería la autoridad fiscal y no la Ley, como quiere la Constitución Federal que fijaría la proporcionalidad del impuesto, con lo cual, la tributación tendría un carácter arbitrario.⁶⁸

Respecto a las Leyes que fijan la obligación a los ciudadanos de pagar contribuciones en favor de la Federación, Estados o Municipios, deberán ser Leyes en su sentido material y formal, esto es, que únicamente podrán ser expedidas por el Poder Legislativo de la Federación siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 72 de la Constitución.

Por lo que hace a la iniciación de la vigencia de las Leyes fiscales, el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 7 que las Leyes fiscales, sus reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca fecha posterior. Por lo anterior, podemos afirmar que el sistema que utiliza el Código Fiscal en comento, en referencia a la iniciación de la vigencia de las Leyes de la

⁶⁸ Idem pág. 150

materia, es el *sincrónico*⁶⁹, conforme al cual las Leyes entran en vigor en toda la República el mismo día determinado, siempre y cuando este sea posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En este caso, se le concede una *vacatio legis*⁷⁰ de un día desde su publicación hasta su entrada en vigor.

Respecto a la vigencia temporal de las Leyes que fijan impuestos, como es el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, diremos que éstas tiene una vigencia limitada de un año, cuestión que se confirma con el siguiente criterio expresado por la Suprema Corte de la Nación:

"PERIODICIDAD ANUAL DE LAS LEYES FISCALES. Las Leyes de carácter fiscal tiene una periodicidad anual limitada, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 65, fracción II y 73 fracción VII, de la Constitución Federal. La Ley de Ingresos tiene, para su vigencia, un periodo determinado, o sea de un año, al cabo del cual deja de tener eficacia en relación con aquellos impuestos que no quedan incluidos dentro del presupuesto del año respectivo; y el sistema que emplea el legislador, la incluir en el Presupuesto de Ingresos

⁶⁹ En oposición al sistema *sucesivo*, que establece la entrada en vigor de las Leyes tres días después de su publicación en el Diario Oficial, en el lugar en donde se haya publicado, y tratándose del resto del territorio nacional, la entrada en vigor de la Ley tendrá verificativo después de un día más, posterior al plazo de los tres días antes señalado por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

⁷⁰ La *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo (GARCÍA Máynez, Eduardo "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO", Editorial Porrúa, México, 1992, p. 57.

determinado tributo, tiene a su vez la eficacia de dar continuidad y vigencia, a tal respecto, a las Leyes específicas tributarias; del orden mismo del impuesto incluido en el presupuesto anual; esto, es natural y lógicamente, por economía funcional y para evitar la expedición, promulgación, refrendo y publicación de las Leyes que, de otro modo, tendrían que hacerse cada año. Esta tesis sobre periodicidad fija y determinada de las Leyes tributarias y su continuidad por el solo hecho de comprenderse el tributo de la Ley de Ingresos, está aceptada por la doctrina" (Queja 200/52, Oficina Federal de Hacienda en Piedras Negras, Coahuila, Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXVII. Pág. 1178)⁷¹

En relación con lo anteriormente expuesto, es necesario decir que el principio jurídico ordinario de los impuestos es el de *anualidad* derivado de la vigencia de la Ley de Ingresos decretada en forma anual por el Congreso de la Unión.

Los ingresos decretados para cubrir el presupuestos de egresos tiene vigencia. como se mencionó en el párrafo anterior, durante un año fiscal, por lo cual, si no se incluyen en el catálogo aprobado por el Legislativo Federal de un año a otro, dejarán de tener vida jurídica, y por lo tanto no podrán ser cobrados a los contribuyentes.

I.V.i.i.ii.iv. Principio de Comodidad.

⁷¹ Op. cit Pág. 45

Atiende principalmente a los plazos, fechas y lugares en que el particular deberá hacer el entero impuesto, de forma tal que el cumplimiento de sus obligaciones fiscales no les resulte gravoso o impráctico, ya que el pago del impuesto siempre es un sacrificio para el particular, por lo cual deberá establecerse en la disposición que trate este aspecto las condiciones que resulten más propicias a fin de que el contribuyente pueda realizar el pago en la forma más ventajosa posible.

Ahora bien, la disposición que contenga los tres elementos enumerados en el párrafo anterior deberá incluir también la forma de pago, haciendo lo más sencillo posible la elaboración de la declaración mediante la cual los contribuyentes cubrirán el impuesto.

I.V.i.i.ii.v. Principio de economía.

Este principio es de vital observancia, ya que hace referencia clara a que la diferencia entre lo que percibe el Estado por la recaudación, y lo que ingresa a las Arcas de la Nación, debe ser la menor posible. La importancia de este principio recae en que de no observarse (como a menudo sucede por desgracia en nuestro país), se perdería la justificación de dicha recaudación. En otras palabras, y como lo explicamos anteriormente, la razón por la cual se acepta la percepción de recursos por parte del Estado, es precisamente para que los citados ingresos sean destinados al gasto público y a la realización de actividades de interés general.

Así pues, este principio se refiere también a que el Estado debe abatir en la mayor proporción posible, los costos en el manejo de los fondos recaudados, así como en su control y administración, utilizando las técnicas más adecuadas para no distraer los recursos obtenidos en gastos que no se justifican, como por ejemplo el mantenimiento de una gran burocracia.

Una vez agotados los principios teóricos de los impuestos, analizaremos aquellos principios que Arrijo Vizcaino denomina "Constitucionales", haciendo la aclaración de que algunos ya fueron tratados en la sección anterior, por lo que no los incluiremos nuevamente.

I.V.i.i.ii.vi. Principio de Generalidad.

Consiste en que estarán obligados al pago del impuesto todas las personas que se encuentren en la hipótesis normativa señalada por la Ley tributaria correspondiente. Esto no implica que todos deban pagar impuestos, sino que todos aquellos que se ubiquen en la situación prevista por la norma deberán pagar el impuesto.

Lo anterior deriva del carácter general y abstracto de las Leyes, lo cual implica que la disposición no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto de antemano, sino que sobreviva a su aplicación, y sea aplicable sin excepciones a todos los casos idénticos

al que provengan. Esto confirma en definitiva el principio de legalidad que ya analizábamos.

I.V.i.i.ii.vii. Principio de Obligatoriedad.

Como es de explorado derecho, el cumplimiento de las disposiciones legales no queda al arbitrio de los particulares, sino que es una obligación impuesta por el Estado en un acto de imperio emanado de la soberanía de la que se le dotó desde su creación. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes personas físicas o morales no está sujeto a la decisión del particular respecto a su cumplimentación, sino que desde el momento en que el particular queda encuadrado en la hipótesis normativa contemplada en una Ley expedida legalmente por el Estado, queda, por ese simple hecho, obligado a su entero, en le plazo y forma que señalen las Leyes.

Dicho lo anterior, y tomando en consideración la naturaleza ejecutable de los créditos fiscales, este principio deberá entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una verdadera obligación de carácter público, a la que le corresponde, en caso de incumplimiento, el ejercicio de las facultades económicas-coactivas por parte del Estado, cuestión que se justifica únicamente en el hecho de que es el mismo Estado el que debe velar por el cumplimiento de estas obligaciones, ya que en caso de no cumplirse, se afectaría directamente al erario público.

I.V.i.i.ii.viii. Principio de vinculación con el gasto público.

Conforme a este principio, el Estado deberá emplear en sus totalidad los fondos obtenidos de la recaudación de impuestos a cargo de los ciudadanos. En relación con el aspecto en comento, si bien el Estado tiene el derecho a exigir el pago de las contribuciones, tiene la obligación correlativa de informar a aquellos que le proporcionan los fondos para sus sostenimiento, del destino y utilización de dichos fondos, de lo contrario, estaríamos en presencia de una Administración Pública colocada al margen de los ordenamientos constitucionales.

I.V.i.ii.ix. Clasificación de los Impuestos

Existen, como en todas las materias, infinidad de clasificaciones que, por motivos de economía no agotaremos en su totalidad, aun que a continuación trataremos las más importantes:

i. **Impuestos directos e indirectos:** Son directos aquellos impuestos que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, en los que la riqueza se muestra a través de elementos ciertos como la renta o el patrimonio; por su parte, se califican de indirectos aquellos que no gravan la riqueza en sí misma, sin cuestiones incidentales, como sería el caso del consumo.

ii. Impuestos reales y personales: De acuerdo a esta clasificación, se llaman reales aquellos impuestos que atienden únicamente a los bienes que gravan, con independencia del sujeto pasivo o su capacidad contributiva, tomando únicamente la riqueza como elemento objetivo. Este es el caso del impuesto predial y del impuesto al activo.

Por su parte, se conocen como personales, a aquellos impuestos que se establecen tomando como base la capacidad contributiva y situaciones personales del sujeto obligado al pago, como sería el caso del impuesto sobre la renta.

iii. Impuestos específicos y ad valorem: Hablamos de impuestos específicos al referirnos a aquellos tributos que toman en cuenta la calidad o medida de un bien, mientras que los segundos se establecen, como su nombre lo indica, en consideración del valor del bien gravado, sin tomar en consideración su medida o calidad.

Ejemplos de estos tipos de impuestos son los de comercio exterior.

iv. Impuestos generales y especiales: se denomina generales, a aquellos impuestos que gravan a un conjunto de actividades de la misma naturaleza. Por su parte, los impuestos especiales son los que gravan una actividad específica y aislada. Ejemplos de estos tipos de impuestos los tenemos, en el primer caso, en el impuesto sobre la renta, y en el segundo en el impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos (ISAN).

Si bien es cierto que estas son las clasificaciones en las que generalmente coinciden los autores, a nuestro parecer es importante señalar, sin ánimos de agotar el tema de la competencia tributaria de la Federación y las Entidades, toda vez que éste será tratado abundantemente después, que existen impuestos establecidos tanto por la Federación como por las Entidades Federativas, ya que el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento delimita las actividades en las que la Federación tendrá facultades exclusivas para determinar contribuciones.

Aunado a esto, el artículo 124 del ordenamiento en comento establece que todo lo no expresamente reservado a la Federación, se considerará tácitamente conferido a los Estados.

Lo anterior queda plenamente ratificado con lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

"La Constitución general no opta por una delimitación de la competencia Federal y Estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (arts. 73 fracción VIII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Art. 73 fracciones X y XXIX) y, c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (arts. 117 fracciones IV, V, V y VII y 118).⁷²

⁷² Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, apéndice al tomo CXVIII, tesis 557

Por lo anteriormente expuesto, y en conclusión, podemos decir que si bien la Constitución no proporciona un sistema preciso para la delimitación de las facultades impositivas, los obligados al pago de contribuciones lo están respecto a las establecidas por el Congreso de la Unión (a nivel Federal), así como a las establecidas por las legislaturas locales.

I.V.i.ii. Los Derechos

I.V.i.ii.i Concepto

Son la segunda fuente de ingresos tributarios del Estado.

Se definen como:

“ Contraprestaciones establecidas en Ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, en pago de un servicio público particular divisible, o aprovechamiento de un bien del dominio público.”⁷³

⁷³ Apuntes tomados en clase de derecho fiscal I, impartida en la Universidad Panamericana por el Licenciado Agustín López Padilla. México, 1996

Asimismo, el código fiscal vigente en su artículo 2 fracción IV los define de la siguiente manera:

"Artículo 2. ...

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

Como se desprende de la anterior definición, en oposición a los impuestos los derechos implican siempre una contraprestación compensatoria. Esto significa que, en este caso, los particulares pagan al Estado por un **servicio público particular divisible**⁷⁴, (es decir, un servicio cuyo beneficiario está perfectamente determinado e individualizado) una **cantidad determinada en dinero** -moneda del curso legal siempre-, que da origen a una **relación jurídica de carácter bilateral**, por virtud de la que el Estado y el particular se proporcionan contraprestaciones *recíprocas*.

⁷⁴ En oposición a *servicio público general divisible*, es decir de aquel cuyos beneficios pueden ser aprovechados por la colectividad, como es el caso del alcantarillado, la pavimentación, etc. De este tipo de servicios cualquier ciudadano puede beneficiarse sin necesidad de que el Estado individualice o identifique al usuario.

Es importante mencionar que el particular interesado deberá realizar el pago correspondiente previo a la prestación del servicio, usos o aprovechamientos.⁷⁵

Los derechos, al igual que los impuestos, *deberán establecerse en una Ley especial, a la cual se le denomina Ley Federal de Derechos, no siendo válido el cobro de derechos no establecidos en esta Ley.*

Al respecto es importante hacer la aclaración de que los impuestos se fijan en una parte proporcional del ingreso, mientras los derechos están establecidos en función del costo del servicio que corresponda, es decir, cualquier persona que solicite un servicio público divisible al Estado, pagará exactamente la misma cantidad, salvo que se trate de servicios iguales que proporcionen mayores beneficios.

Por lo que hace al destino de los derechos, éstos deberán ser aplicados a sufragar el costo de los servicios públicos particulares divisibles, lo cual resulta lógico, ya que en todos los casos el servicio que el Estado presta beneficia directamente al particular que lo solicita y no al grueso de la ciudadanía, por lo que si se utilizaran fondos provenientes de la recaudación de impuestos para sufragar las erogaciones ocasionadas por la prestación de un servicio particular, se estarían distraendo dichos fondos de su fin último, es decir sufragar el *gasto público*.

⁷⁵ Art. 3º de la Ley Federal de Derechos.

Ahora bien, tal y como señala el maestro Arrijo Vizcaino, es de explorado derecho que las contribuciones que nos ocupan derivan de una relación jurídica-tributaria, por lo que realmente se trata de contribuciones en *stricto sensu*, y por ende en ingresos tributarios del Estado, por los que no deben confundirse con ingresos financieros del Estado, como lo sería la explotación de los recursos patrimoniales de la nación, pues provienen de fuentes económicas diferentes.

I.V.i.ii.ii. Principios constitucionales en materia de derechos.

Respecto a los derechos, es importante tener en cuenta las siguientes cuestiones:

1. La naturaleza jurídica de los denominados derechos es a simple vista diferente a la de los impuestos, sin que esto sea óbice para que haciendo una aplicación analógica pueda (respetando las variantes evidentes) aplicarse los mismos principios que a los impuestos.
2. La hipótesis normativa que da origen a los derechos consiste en una manifestación unilateral de voluntad del contribuyente, quien solicita al Estado la prestación de un servicio público particular divisible, que como quedó explicado anteriormente, le beneficiará al solicitante en forma directa y exclusiva. Así las cosas, debe quedar claro que el Estado en ningún caso ofrece a los particulares la prestación de este tipo de servicios, sino que por el contrario, es el particular quien debe ocurrir ante el

órgano Estatal a solicitar la prestación de dicho servicio, mientras el Estado únicamente se concretará a la satisfacción del mismo.

Hecha la aclaración anterior, procedemos a explicar los principios constitucionales que rigen respecto a los derechos:

I.V.i.ii.ii.i. Principio de generalidad

Implica que los derechos deberán ser pagados por todas aquellas personas físicas o morales que por hecho de haber solicitado a cualquier dependencia gubernamental la prestación de un servicio público particular y divisible se coloquen en la hipótesis normativa correspondiente.

Lo anterior significa que por ningún motivo deberá cobrarse un derecho a quien no lo haya solicitado, y por ende no se haya beneficiado en forma alguna de la actividad Estatal a través de la recepción del servicio que se haya requerido.

I.V.i.ii.ii.ii. Principio de obligatoriedad.

Este principio no merece mayor comentario, salvo el de señalar que quien se coloque en la hipótesis normativa deberá, obligatoriamente, hacer el pago que corresponda en los términos y plazos establecidos en la Ley, en cuyo defecto el Estado

podrá requerir al solicitante el pago de lo debido, haciendo uso del procedimiento económico coactivo.

I.V.i.ii.ii.iii. Principio de legalidad.

Consiste, a diferencia de la aplicación del mismo en materia de impuestos, en que la obligación nace precisamente de una manifestación de voluntad del particular que, por convenir a sus intereses requiere a la Administración Pública la prestación de un servicio

Por lo que hace a la cantidad que el contribuyente deberá cubrir, la misma deberá fijarse en proporción al costo que para el Estado representa la prestación del servicio requerido, y no atendiendo a la capacidad económica como en el caso de los impuesto.

I.V.i.iii. Las aportaciones de Seguridad Social y para la Vivienda.

El código Fiscal de la Federación define a las aportaciones de Seguridad Social en su artículo 2 fracción II en los siguientes términos:

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial

por los servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado;"

En este concepto se incluyen las cuotas patronales, obrero patronales, los *recargos y los capitales constitutivos* en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, que por su peculiar naturaleza, además de ser organismo descentralizado, es una autoridad fiscal autónoma, lo que en otras palabras quiere decir que por un lado no es autoridad, pero por el otro puede fincar créditos fiscales e incluso poner en práctica el procedimiento económico coactivo a fin de cobrar los capitales constitutivos. Nos parece que la naturaleza del IMSS no está definida y por ende sus facultades ejecutivas no parecen tener un sustento claro.

Lo anterior independientemente de que dicho Instituto ha demostrado estar en bancarrota por la enorme burocracia administrativa que se alimenta de las contribuciones que los patrones y obreros pagan para recibir un servicio que, además de deficiente es insuficiente.

Por supuesto que ésto último mejoraría si los recursos se destinaran a los fines para los cuales son pagados, y no para alimentar a la burocracia que únicamente entorpece y debilita al sistema de seguridad social.

Por lo que hace a las aportaciones para la vivienda, concordamos con lo expresado por el maestro Gregorio Sánchez de León⁷⁶, en el sentido de que debió el legislador incluir en el inciso a II del artículo 2º de Código Fiscal de la Federación a ésta clase de aportaciones, toda vez que las aportaciones para la vivienda tienen, según el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, carácter de crédito fiscal, y su pago puede ser obligado a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Sobre el particular, el mismo autor a que nos referimos en el párrafo anterior, propone la siguiente definición, la cual consideramos adecuada y completa:

"Son las contribuciones establecidas en la Ley, a cargo de personas físicas y morales que tengan la calidad de patrones, consistentes en la aportación del 10% sobre salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, destinadas al fondo nacional de vivienda, para satisfacer los gastos de previsión social, constituyendo depósitos a favor de los trabajadores, con objeto de establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los mismos crédito suficiente y barato, a fin de que adquieran en propiedad o construyan su habitación, la reparen, amplíen o mejoren en su caso."

⁷⁶ SÁNCHEZ DE LEÓN, Gregorio Op Cit p. 227

I.V.i.iv Las Contribuciones especiales o de mejoras

Las contribuciones de mejoras encuentran sus fundamento en la fracción III del artículo 2º de Código Fiscal de la Federación, el cual las define en los siguientes términos

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician en forma directa por obras públicas;"

En este sentido, estamos hablando de:

(a) Una contribución esencialmente diferente a los impuestos y a los derechos, la cual deriva de un servicio público que presta el Estado sin que el particular lo solicite.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado afirmando que las contribuciones de mejoras deben catalogarse como derechos, toda vez que de acuerdo con el criterio al que nos referimos "un derecho es una contraprestación requerida por el poder público, en pago de los servicios prestados por él"⁷⁷.

⁷⁷ Amparo en revisión 1910/65, Catalina Ensástegui Viuda de la O. Citada por ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo Op Cit. p. 356.

Al respecto juzgamos conveniente afirmar que las contribuciones de mejoras en ninguna forma pueden ser catalogadas como derechos toda vez que en concordancia con el Maestro Arrijo Vizcaino, sostenemos que se trata de un tipo de contribuciones autónomas, que como veremos guardan grandes diferencias:

1. Para causar el derecho únicamente es necesario solicitar la prestación de un servicio particular y divisible, mientras que para que la contribución de mejoras sea causada, es el primeramente necesario ser propietario de un bien inmueble ubicado en la zona en la cual se realicen los trabajos, y por el otro lado, es el Estado quien toma la determinación de ejecutar dichas obras, de las que deriva el cobro del tributo, ésto sin que medie solicitud del contribuyente.
2. El cobro del derecho deriva de una solicitud hecha por el particular a efecto de que el Estado le proporcione ciertos servicios, por así convenir a sus intereses, es decir, su pago constituye una contraprestación, en cambio, en el caso de las contribuciones de mejoras, el pago de las mismas constituye una prestación.
3. En el caso de los derechos, los servicios que se prestan al particular sólo lo benefician a él, pero en el caso de las contribuciones de mejoras, los servicios benefician directamente al sujeto pasivo de la obligación, e indirectamente a toda la colectividad

Así pues, podemos concluir, en base a todo lo antes planteado, que las contribuciones de mejoras en ningún momento deben catalogarse como derechos, y que

de hecho, pese a la *opinión* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser considerados como una *contribución autónoma e independiente* a las demás.

(b) Un servicio que beneficia a toda una comunidad *indirectamente*, y *directamente* a aquellos que posean o tengan en propiedad un inmueble en colindancia con la zona en que las mejoras se practicaron, y

(c) Un servicio cuyo costo, alcance y naturaleza está fijado arbitrariamente por Estado.

En este orden de ideas, entendemos que el ingreso que recibe el particular por las obras a que nos hemos venido refiriendo, está representado por la ganancia que el propietario o poseedor de un bien inmueble debe pagar al Estado por el beneficio que directamente recibe por la realización de obras públicas de urbanización o planificación. Este beneficio se refleja como un incremento en el valor comercial de su propiedad, o como en lo que en otras palabras se conoce como "plusvalía".

Por lo que hace a la base gravable de la contribución, ésta es el costo de las obras y servicios de urbanización, por lo que mediante el cobro de esta contribución de mejora, el Estado recupera los recursos invertidos en sus funciones básicas.

Las contribuciones especiales o de mejoras deben cumplir en todo momento con los principios aplicables para el resto de los ingresos tributarios del Estado, es decir:

1. Encontrarse fundadas en una Ley, es decir, sujetarse al principio de legalidad, cumpliendo todas las formalidades esenciales para la promulgación de una Ley.

2. El cobro debe ser general y obligatorio, en el sentido de que todos aquellos propietarios de inmuebles que hayan recibido directamente los beneficios de la obra deberán pagar en la forma y términos que determinen las Leyes aplicables, el monto que resulte a su cargo por concepto de las mejoras de referencia.

3. Las contribuciones de mejoras sólo serán exigibles una vez que las obras hayan sido concluidas, toda vez que no es hasta este momento cuando se conoce el alcance del beneficio obtenido por la mejora, así como del costo de los trabajos.

4. Los pagos a los que el contribuyente se obliga deberán hacerse hacia el futuro, es decir, que deberán ser exigidas en parcialidades, toda vez que representan un gasto inesperado para el contribuyente.

5. Cumplir con el principio de proporcionalidad, es decir que los pagos que el sujeto pasivo de la obligación deba hacer, sean proporcionales al incremento en la plusvalía de la propiedad inmobiliaria.

Al respecto creemos que es necesario tener particular cuidado con la observancia de este principio, pues fácilmente puede caerse en violación del mismo, ya que al no

existir un porcentaje fijo y adecuado sobre la plusvalía, en base al cual establecer el monto de la contribución, éste podría ser demasiado elevado, convirtiéndose en desproporcionado e injusto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en repetidas ocasiones apoyando la constitucionalidad de las contribuciones especiales. Nosotros no comulgamos con dicha posición, toda vez que en nuestro concepto se vulnera lo previsto por el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna, toda vez que dicho tribunal supremo, al manifestar que el precepto en comento no se viola, puesto que el importe que los sujetos pasivos enteran al fisco por concepto de las obras, debe basarse en "las tarifas y costos unitarios correspondientes", mismos que por supuesto fija el Estado, descuidando los aspectos relativos a la proporcionalidad y equidad, condiciones con las que no se cumple, ya que mediante el pago de las contribuciones especiales se recupera la inversión del Estado gravando desproporcionadamente al contribuyente, toda vez que la base gravable de este tributo no atiende a la capacidad económica del sujeto pasivo.

Asimismo, consideramos que se incurre en una doble tributación, puesto que el propietario de un bien inmueble es causante del impuesto predial, mismo que grava el derecho de propiedad en sí. Si aunado a este impuesto, el propietario debe pagar las contribuciones especiales, el fisco incide doblemente sobre un objeto idéntico.

Y más aún, si se argumentara que la contribución se calcula en base al aumento en el precio comercial del inmueble, y no sobre la recuperación de la inversión, seguiríamos en la misma hipótesis, ya que dicha plusvalía estaría gravada por el Impuesto sobre la Renta.

I.V.i.v. Productos

Los productos que percibe el fisco derivan de las contraprestaciones que la administración de éste recibe de los particulares por concepto de servicios distintos a sus funciones públicas. Asimismo, se consideran productos a los ingresos obtenidos por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado del Municipio.

CAPITULO II. EL MUNICIPIO Y SU POTESTAD TRIBUTARIA.

II.I Generalidades.

II.I.i Concepto

La palabra Municipio proviene del *municipium*, cuyas raíces son *munis* (carga) y *civitas* (ciudad), por lo que en un primer acercamiento, y en base a sus raíces etimológicas, podemos decir que el Municipio es el trabajo de la ciudad.

El Municipio es una organización social, política y administrativa común a todos los sistemas de gobierno, sea éste republicano (federalista o centralista), o monárquico, sea o no democrático.

Jurídicamente se trata de una persona moral de derecho público, constituida por una unidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende en menor o mayor grado de una entidad pública superior.⁷⁸

El maestro Moisés Ochoa Campos define al Municipio como "un efecto de la sociabilidad como tendencia de ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce

⁷⁸ OMEBA, Enciclopedia Jurídica, Ed Driskill, S A., Buenos Aires, 1989, Tomo XIX, p. 926

como mediata agrupación natural, y como inmediata unidad sociopolítica fundamental, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local⁷⁹

Asimismo, Don Ignacio Burgoa nos habla del Municipio como una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado, y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, es decir, una cierta descentralización por región (en términos de los tratadistas de derecho administrativo).

Por su parte, Reynaldo Robles Martínez establece que "el Municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa"⁸⁰

Finalmente el maestro Fraga nos indica que el Municipio es la forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.⁸¹

⁷⁹ OCHOA Campos, Moisés "LA REFORMA MUNICIPAL", Editorial Porrúa, México, 1985

⁸⁰ ROBLES Martínez, Reynaldo "EL MUNICIPIO", Editorial Porrúa, México, 1987.

⁸¹ Op. Cit FRAGA, Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO"

La Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos no nos proporciona una definición sobre lo que debemos entender como Municipio, pero es posible comprender cabalmente los elementos de esta institución por la lectura del artículo 115.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, señala que:

" El Municipio Libre es la Institución de orden público constituida por una comunidad de personas, establecidas en un territorio determinado, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, y con las limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en particular del Estado y en las que señalen las Leyes secundarias"⁸²

De lo anterior, podemos concluir que el Municipio es la asociación de vecindad:

- a. Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b. Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado;
- c. Con derecho a un gobierno propio, y

⁸² Citado por DE LA CRUZ Robles, José Alfredo "HACIENDA PUBLICA Y POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPALES". Tribunal Fiscal de la Federación, *Colección de Estudios Jurídicos*, México, 1991

d. Reconocido por el Estado como base de su organización política y administrativa.

II.1.ii Naturaleza del Municipio mexicano

Es importante señalar en primera instancia la tesis sostenida por los maestros Fraga y Serra Rojas, según la cual el Municipio es la forma de descentralización por región⁸³ adoptada por el sistema legislativo mexicano para organizar los servicios públicos, ya que en esta forma se otorga a los interesados la posibilidad de designar a las autoridades encargadas del manejo de los intereses comunes de un grupo de personas que radican en una circunscripción territorial determinada, con el consiguiente derecho a controlar a estos funcionarios por vía de la opinión pública.

En este sentido, para los tratadistas citados, el Municipio "no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".⁸⁴

⁸³ La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (Op. Cít FRAGA, Gabino p. 218)

⁸⁴ Ibid p.219

En efecto, esta tesis es adoptada por la Constitución en su artículo 115, ya que como señala el citado maestro Gabino Fraga:⁸⁵

"Esta Concepción de Municipio, ha llevado a la teoría clásica a señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye, según dijimos, la organización municipal, los cuatro siguientes:

1. En primer lugar la existencia de una personalidad jurídica;
2. La Concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad;
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y por último,
4. La existencia de uno o varios organismos de representación de la persona moral.

"Creemos que nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como bases de la administración municipal, las siguientes:

- 1ª Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed., art. 115 frac. II)

⁸⁵ Citado por DE LA CRUZ Robles José Alfredo. Op. Cit. p. 18

2ª El Municipio libre constituye la base de la organización territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (art. 115).

3ª Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender las necesidades municipales (art. 115, frac. IV)

4ª Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa."

Asimismo, el autor en comento establece una diferenciación entre la descentralización política y la descentralización administrativa, explicando que la primera de éstas es creada por los Estados miembros que crean la Federación, y por lo anterior su competencia deriva precisamente de en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al órgano Federal, se entienden reservadas a los Estados, mientras la segunda, es creada por el poder central y se realiza exclusivamente en el ámbito del poder Ejecutivo.

Por su parte, Don Andrés Serra Rojas concuerda con esta postura, al señalar que la descentralización administrativa regional, se encuentra consignada a nivel Constitucional como forma de organización administrativa, con el objetivo de crear una

institución jurídica dotada de personalidad y patrimonio propios, obligada a satisfacer las necesidades de una circunscripción territorial.⁸⁶

Opinión personal

Aunque nuestra Carta Magna en cierta medida acoge esta teoría, eso de ninguna manera implica que esta apreciación sea la correcta, toda vez que la teoría que nos ocupa fue elaborada para un Estado central como lo es Francia, no para una Federación tal y como es el caso de la República Mexicana.

Lo anterior resulta evidente al recordar que en el Estado unitario central las decisiones políticas y el ejercicio del poder se organiza a partir de un solo nivel de gobierno, careciendo de autonomía las partes que integran el Estado, siendo el poder central el que unifica y coordina a dichas partes integrantes, mientras que en un Estado Federal, tal y como se contempla en el contrato Federal, existen tres niveles de gobierno: la Federación, las Entidades y los Municipios, y cada uno de ellos tiene, por virtud de la Constitución, facultades o atribuciones perfectamente establecidas y otorgadas en forma exclusiva.

Así las cosas, en concordancia con la opinión del Licenciado De la Cruz Roble⁸⁷ la idea del Municipio libre mexicano como órgano administrativo descentralizado debe

⁸⁶ SERRA Rojas, Andrés "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, México, 1989, P. 609, Vol I

desaparecer, toda vez que, si bien es cierto existen coincidencias entre estas dos figuras, también lo es que hay diferencias infranqueables como las siguientes:

1. Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, ya Federal, Estatal o municipal mientras el Municipio es creado por disposición constitucional, es decir, por voluntad del pueblo plasmado en la Carta Magna, y no por disposición del Ejecutivo Federal o Local.

2. Derivado de lo anterior, podemos decir que tanto la personalidad jurídica, como el patrimonio y la competencia de los organismos descentralizados derivan de una Ley del Congreso de la Unión o de un decreto emitido por el Poder Ejecutivo Federal⁸⁷, mientras que tratándose de los Municipios, estas atribuciones encuentran su fundamento en el texto del ordenamiento superior.

3. Los organismos descentralizados constituyen organismos del poder central encargados de realizar atribuciones técnicas⁸⁹ que corresponden al Estado, de lo cual se infiere que el Poder Ejecutivo les cede parte de su propia competencia, mientras los

⁸⁷ DE LA CRUZ Robles José Alfredo. Op. cit p. 25 y ss

⁸⁸ Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en DOF el 29 de diciembre de 1976.

⁸⁹ Hablamos de atribuciones técnicas ya que "para los servicios que tienden a garantizar la seguridad del interior y la protección en el exterior, cuya gestión no demanda conocimiento técnico particular sino solamente una dirección unitaria y enérgica, no existe ninguna razón para dar a los agentes mismos encargados del servicio la dirección, la impulsión; habrá tal vez plena dirección del servicio" DUGUIT, León "TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL", citado por FRAGA, Gabino Op Cit p 201

Municipios tienen competencia propia para funciones específicas, sin que dicha competencia derive de ningún otro órgano.

4. La descentralización administrativa es una opción de la administración pública para organizarse, y por lo anterior, en ningún caso constituye una obligación, mientras que la organización municipal es un imperativo de tipo constitucional que debe, necesariamente, ser cumplido tanto por la Federación como por las Entidades.

5. Los organismos descentralizados pueden desaparecer por resolución del Presidente de la República cuando no cumpla con los objetivos para los cuales fue creado⁹⁰. En cambio, el Municipio debe su existencia a la propia Constitución, por lo cual únicamente podrá ser disuelto en los casos previstos por la misma Constitución.

Como hemos visto, es cierto que existen algunas similitudes claras entre la institución municipal y la descentralización por región, tal y como lo señala Gabino Fraga, pero en términos de lo antes expuesto, no por ello es viable aceptar una identidad entre estas dos figuras.

⁹⁰ El Objeto de los organismos descentralizados pueden ser: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o militares; II. La prestación de un servicio público social, o bien, III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en DOF el 14 de mayo de 1986)

Por lo anterior, y con fundamento en el texto de artículo 115 Constitucional debemos concluir que la naturaleza del Municipio es la de un nivel de organización política del gobierno que, en términos del artículo 40 del citado ordenamiento, el pueblo mexicano ha elegido para organizarse políticamente.

II.II. La personalidad jurídica del municipio

Por disposición expresa de la Constitución, en su artículo 115, el Municipio libre en México goza de personalidad jurídica plena a efecto de estar en posibilidades de defenderse, contratar, adquirir, y celebrar por sí mismo todos aquellos actos y negocios jurídicos necesarios o convenientes para el correcto funcionamiento de su administración

Como es de explorado derecho, el Municipio, en términos del artículo 25 de Código Civil vigente, es una persona moral creada por virtud de disposiciones constitucionales, y que por ende, y siguiendo las ideas La Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen ". . la persona jurídica designa solamente la unidad de un conjunto de normas, a saber un orden jurídico que regula la conducta de una pluralidad de individuos. . la persona física y la persona jurídica son ambas la personificación del derecho."

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el multicitado artículo 115 constitucional en su párrafo II, no queda duda que el Municipio, como tercer nivel de gobierno está investido de personalidad jurídica como atributo inherente a su calidad de persona jurídica o moral, de derecho público.

II.III. Orígenes y evolución de la institución municipal.

El Municipio no apareció con la Federación, aun que es parte de la misma. Por el contrario, podemos hablar de la existencia del Municipio desde los orígenes del derecho en Roma.

Antes de abordar el tema que nos ocupa, es necesario recordar que el Municipio mexicano encuentra sus raíces por un lado en los *calpullis* prehispánicos, y por otros, en las Leyes e instituciones españolas, que a su vez derivan de la tradición romano-germánica.

II.III.i El Municipio en la época prehispánica

Los antecedentes del Municipio mexicano derivan de la figura del *Calpulli*, tipo de organización política, económica y social integrada por un grupo de familias que poseían y trabajaban la tierra en forma colectiva. Se trataba de verdaderas unidades autosuficientes, que producían los bienes necesarios para su supervivencia.

Como contraprestación al uso de la tierra, los habitantes del *Calpulli*, debían pagar al *tlatonai* un tributo en especie y a prestar servicios personales, como trabajar la tierra y construir obras públicas.

El órgano de última decisión del *calpulli* era el Consejo de Ancianos, especie de consejo municipal, el cual constituyó la expresión social local.

Los miembros del consejo de ancianos nombraba a los funcionarios encargados de las funciones administrativas, ejecutivas y judiciales.⁹¹

- a) El *teachcuauhuna*, encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales consistieron en la administración del régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros de la comunidad, los productos de la tierra, cuidar el orden e impartir justicia
- b) El *tecuhtli*, encargado del adiestramiento de los jóvenes que ingresaban al ejército, y de la dirección de las tropas.
- c) Los *tequiltatos*, director de los trabajos comunales.

⁹¹ HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emilio "DERECHO MUNICIPAL". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991 p. 11

d) Los *calpiziques*, pintores, de jeroglíficos o escribanos que llevaban la cuenta de los hechos y acontecimientos históricos.

e) Los sacerdotes y médicos hechiceros encargados de la salud pública.

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos lingüísticos y religiosos comunes.

II.III.ii De la tradición romana a la hispana

Con la política expansionista del Imperio Romano y su afán por dotar a cuanto tierra conquistaban de un derecho afín al suyo, Roma intentó someter los territorios dominados al derecho de ciudad imperante en su propia capital, pero desgraciadamente se toparon con antiguas y arraigadas costumbres locales que formaban un rudimentario derecho consuetudinario.⁹² Tras la expedición de Leyes que ordenaron estos nuevos territorios como provincias, y la concesión de la ciudadanía para todos los habitantes de las mismas, el derecho romano entró en un íntimo contacto con las costumbres previamente existentes, formando los que podríamos llamar un rústico derecho municipal.

⁹² TENA, Ramírez Felipe, Op. Cit

De ésto podemos inferir que el Municipio surgió como respuesta por un lado, y como solución por el otro, al problema del crecimiento del Imperio, ofreciéndose como una vía posible para controlar la *ingobernabilidad de los nuevos súbditos romanos*.

Con el tiempo, el Imperio, ya en decadencia, y víctima de graves problemas económicos, *aumentó la presión fiscal sobre sus súbditos empobrecidos*, quienes para hacer frente a esta situación, *huyeron al campo, en donde fácilmente podían evadir a los cobradores reales*. Es así como se inició el proceso conocido como "ruralización", el cual, como consecuencia lógica, *trajo consigo la vulgarización del derecho romano-provincial*.

Es a partir de este momento que podemos hablar verdaderamente de derechos locales o localismos jurídicos, toda vez que *las tierras de los pequeños campesinos van pasando a formar parte del patrimonio de los grandes terratenientes por medio de una especie de contrato feudo-vasallático*, por virtud de los cuales, *los campesinos se obligaban a ceder sus tierras y trabajarlas en favor del señor, recibiendo como contraprestación protección y ayuda por parte del mismo*. Esto, como consecuencia lógica, *debilitó el poder de los reyes, a los cuales se obedecía en segundo término, y cuyo derecho no era cumplido en ningún lugar*.

Con la penetración de los moros a la *Península Ibérica*, el poder real se ve *disminuido*, haciéndose necesario, incluso para su subsistencia, *hacer alianzas con los*

grandes señores a efecto de reconquistar y repoblar las zonas ocupadas por los musulmanes. Es así como el poder de los señorios crece en importancia, ya que como contraprestación a estas ayudas, recibían de parte de los reyes la donación tierras, que enriquecían su patrimonio, en detrimento de la autoridad real.

A partir de la repoblación de las zonas reconquistadas, se intensifica la proliferación de derechos de orden local, únicamente válidos para ciertos lugares en concreto, ya que con el fin de atraer pobladores hacia zonas despobladas, y retenerlos en dichos lugares, se otorgan ordenamientos especiales que contenían prerrogativas, ventajas y franquicias para los nuevos habitantes. Surgen entonces los derechos municipales consignados en documentos como las cartas pueblas, los fueros breves y los fueros extensos.

Estos documentos subsisten durante los siglos IX a XII, momento en el cual la antigua monarquía retoma vigencia y comienza a expedir derecho aplicable en toda su jurisdicción territorial.

A partir del siglo XV, con la unificación del imperio español bajo la corona de Castilla, el derecho real frena la autonomía del Municipio, supeditándolo al cumplimiento

de las disposiciones emanadas del poder real, pasando el derecho local, por ende, a ser de aplicación supletoria.

Ahora bien, por lo que hace al proceso de desarrollo en México, la institución que nos ocupa se incorpora desde la llegada de Hernán Cortés, enviado por el entonces Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, con quien la corona española había firmado una capitulación a efecto de que descubriera y conquistara las tierras de las Indias.

Realmente, podemos decir que la colonización de América en general se realizó a través de esta institución.

Al llegar Cortés a México, cayó en cuenta de las grandes riquezas que estas tierras tenían, por lo que fundó la Villa Rica de la Veracruz, a efecto de independizarse del mandato de Velázquez y sus derechos capitulares. Al fundar la Villa Rica, Cortés la dota de un derecho municipal, y obtiene de sus hombres el reconocimiento legal necesaria para emprender la empresa conquistadora, ya que se le nombró Justicia Mayor y Capitán General.⁹³

En 1521 Cortés funda el primer Municipio metropolitano en Coyacán.

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reproducción Facsimilar del texto original Partido Revolucionario Institucional, México, 1985

Los Municipios coloniales fueron utilizados por los conquistadores como instrumento de dominación, como una garantía de institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas, por lo cual, debemos entender que no surgen como un requerimiento local de organización jurídico-política, sino como un medio de justificación de la presencia española en América, toda vez que se consideraba que las tierras de las Indias eran res nullius, por lo cual, en virtud de la donación concedida por el Papa Alejandro VI a los Reyes Católicos en 1492, por medio de la brevia bullata conocida como "Bulas Alejandrinas", la Corona Española tuvo el derecho y obligación de navegar hacia las tierras de los infieles (que, por su misma calidad carecían de derecho de propiedad) con el objeto de descubrir tierras y evangelizar a sus moradores.

Por supuesto, estos derechos fueron mal entendidos por la Corona, ya que se arrogó el derecho a desposeer a los indígenas americanos de sus tierras, sometiéndolos por medio de las armas, y obligándolos, así mismo, a la prestación de servicios personales por medio de la encomienda⁹⁴, institución que aparece en las Indias españolas por cuatro motivos principales: a) la necesidad de recompensar a los conquistadores españoles; b) el deseo de incorporar a los nuevos súbditos indígenas en la economía colonial (aunque en un principio, el erario real no se benefició directamente con tributos en numerario, pero el simple hecho de tener a un gran número de indios

⁹⁴ FLORIS Margadant, Guillermo. INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. Editorial Esfinge, México, 1990. p 78-79

trabajando pacíficamente bajo cierta vigilancia, aseguraba a la Corona una cierta ventaja); c) la obligación de evangelizar a los indios (y la consecuente obligación de incurrir en gastos por parte de la corona, por lo cual, al ceder esta obligación a los encomenderos, la Corona no estaba obligada a realizar ningún tipo de erogación), y d) la necesidad de fortalecer la organización militar.

Hasta 1549, mediante la encomienda, un español recibía el derecho (entendido como un privilegio personal) de cobrar ciertos tributos a los indígenas encomendados, tributos que fueron fijados en base a una tasa determinada por la propia Corona (en muchos casos, estos tributos eran inferiores a los que anteriormente tuvieron que pagar los propios indígenas, por lo cual la no existió en un principio una fuerte resistencia a su pago, ya que el cambio de explotador, resulto incluso ventajoso para los macehuales), a cambio de evangelización para los indios, la vigilancia de la correcta aplicación de las Leyes protectoras de los indios y la aplicación de una cuarta parte de lo recaudado a la construcción de iglesias.

Posteriormente, y por virtud del repartimiento⁹⁵, los indios fueron obligados a la prestación de servicios personales en favor del encomendero haciéndose objeto de

⁹⁵ Sistema por virtud del cual ciertos indios tenían la obligación de prestar servicios remunerados para los españoles, de manera rotativa, que reclamaba el trabajo de una cuarta parte los indios tributarios por turnos semanales, especialmente para labores mineras. Esta institución desaparece con excepción a los repartimientos de indios para las minas, con el Virrey marqués Cerralbo en el año de 1632 Ibidem p 80 y 81

múltiples maltratos que, finalmente, aunados a las terribles epidemias, terminaron por reducir la población de indios a niveles muy bajos.

La Nueva España fue dividida en reinos y gobernantes, divididos a su vez en provincias, las cuales contaron con una cabecera como capital.

En cada cabecera se establecieron Ayuntamientos o cabildos, bien españoles, o indígenas, los cuales constituyeron la *autoridad de gobierno* más reducida, y entre otras obligaciones, recibieron la de la recaudación de los tributos⁹⁶.

A medida que los conquistadores penetraron en los territorios indígenas, e iniciaron el proceso de colonización, van fundando Ayuntamientos en las poblaciones.

Las funciones del Municipio en la colonia, en principio fueron judiciales y administrativas, con tendencia a ser privados de las primeras, aún en la metrópoli. Entre las funciones administrativas encontramos:

1. El aseguramiento y conservación de las obras públicas.

⁹⁶ Los cabildos españoles tuvieron la facultad de impartir justicia civil y criminal, atribución, evidentemente, no concedida a los indígenas. En todo caso, los actos de los cabildos españoles que, en un principio hicieron gala de una relativa autonomía en relación a la metrópoli, estuvieron sujetos, las más de las veces a la revisión y aprobación por parte de autoridades peninsulares.

2. El cuidado y vigilancia del comercio en mercados, ventas y mesones, vigilando la exactitud de pesas y medidas.
3. Administración y operación de la policía municipal;
4. El cuidado en el uso y disfrute de los bienes comunales como bosques, pastos, anteras, cotos de caza y pesca.
5. La administración y remate de los derechos de vender cane y pan;
6. La administración de ingresos propios de ventas de granos comprados en épocas de abundancia y vendidos después a precio de mercado; así como los ingresos por el otorgamiento de uso y goce de bienes inmuebles propiedad del Municipio;

Únicamente en caso de que el producto de la administración no fuera suficiente para cubrir el gasto público se hacía uso de los arbitrios por derramas

En toda la empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, nunca espontánea. El *calpulli* fue desapareciendo como forma de organización política y social, dando paso a la instauración del Municipio, mismo que constituyó el cimiento de la conquista.

Los bienes del Municipio se incrementaban por donativos hechos por particulares que pretendieron dar una mayor independencia económica a las municipalidades respecto de las autoridades superiores o centrales.

Evidentemente, todos los habitantes de la municipalidad tenían gran interés en el buen uso de estos bienes, ya que se buen uso les libraba de tributos de carácter municipal.

Pero desgraciadamente, la comuna novohispana estuvo siempre sujeta a los ordenamientos emanados de la corona, mismos que evidentemente contenían disposiciones que minaban y reducían las libertades y autonomía municipal. Pronto pierden beligerancia el cabildo abierto y el principio de eligibilidad del cuerpo edilicio, y, como manifestación de la corrupción que caracterizó a la administración colonial, gran número de regidurías, como otros cargos consejiles, pudieron arrendarse, o adquirirse en propiedad. El espíritu republicano que anteriormente estuvo latente en la institución municipal decayó aun más cuando fruto de la comercialización de los cargos, fue posible hacerlos vitalicios y hereditarios.

Por otro lado, cabe también hacer notar que los cuerpos edilicos estuvieron sujetos al severo poder jerárquico de las autoridades coloniales, y aún de la Corona, con lo que la autonomía municipal fue cada vez más reducida, y sólo factores logísticos o falta de comunicación expedita y oportuna, provocaron que se ejerciera de facto algunas facultades de autodeterminación.

II.III.iii.Evolución del Municipio en la legislación mexicana.

La idea que actualmente tenemos del Municipio es producto de su devenir histórico como forma de organización política, económica y social, lo cual se comprueba al

observar como la figura del Municipio libre ha dependido siempre de las tendencias políticas reinantes en el país.

Hecha la prevención anterior, es fundamental establecer que el problema de la hacienda municipal no es una novedad. Ha existido desde el momento en que los gobernantes han atendido más al lucro y al favoritismo que al bienestar común. De esta forma, veremos como el problema se hace más patente con la centralización del gobierno, y empeora con la implantación de un federalismo que podríamos calificar de inverso, ya que concentra en el órgano Federal la mayor cantidad de atribuciones.

Por lo anterior, y sin ánimos de profundizar de más en este extenso tema, analizaremos brevemente la posición del Municipio en cada uno de nuestros ordenamientos constitucionales.

II.III.III.i. La Constitución de Cádiz

Dentro del marco de la independencia y las corrientes del pensamiento liberal difundidas por toda Europa y América, la Constitución de Cádiz de marzo de 1812,

constituyó el hito de la evolución municipal al establecer dentro de su cuerpo normativo las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales.

Estableció ampliamente los elementos básicos del régimen municipal dentro del capítulo relativo al gobierno interior de las provincias y pueblos, ya que universalizó la formación de Ayuntamientos donde hubiera más de mil habitantes, dotando a estas comunidades de autoridades como el alcalde, los regidores y el síndico procurador.

Este ordenamiento constitucional introduce el principio republicano municipal al señalar que los ediles serían electos popularmente, y que, correlativamente, cesarían en sus funciones los oficios perpetuos.

Prohíbe la perpetuación de los cargos, estableciendo que únicamente procederá la reelección para los mismos, transcurridos, por lo menos, dos años de ejercida la función

Así mismo, dispone que los empleados reales, bajo ninguna dispensa, podrían desempeñar cargos concejiles.

Independientemente de lo anterior, precisó la competencia mínima del Ayuntamiento:

1. Manejar la policía de salubridad;
2. Auxiliar al alcalde en la seguridad pública;
3. Administrar los caudales;

4. Hacer el repartimiento y recaudación de los tributos;
5. Vigilar los establecimientos educativos sufragados con fondos comunes;
6. Vigilar la construcción y reparación de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato;
7. Elaborar las ordenanzas municipales y presentarlas a las cortes por medio de las diputaciones provinciales para su aprobación.

La imposición de tributos se votaba en las cortes, y los Ayuntamientos quedaban sujetos a las inspecciones de las diputaciones provinciales, las cuales conocerían del manejo y utilización de los caudales municipales.

Asimismo, creó en México la institución de los jefes políticos, cuya actuación y relevancia crece durante los siglos XIX y XX, fungiendo como intermediarios para las relaciones de los Ayuntamientos y los gobiernos de los Estados.

II.III.iii.ii. El municipio durante la época independentista.

En 1808, Ayuntamiento de la Ciudad de México, revirtiendo la tesis cortesiana, albergó inquietudes independentistas, sosteniendo que, durante la ausencia del rey cautivo por sus enemigos franceses, debía reasumir el mando y la soberanía.

Este hecho se explica, no en función de la inexistente autonomía municipal, sino por el interés existente entre los criollos que controlaban el Ayuntamiento, toda vez que al

constituirse en un órgano de gobierno autónomo, sus miembros podrían optar por la adquisición, ya por venta o por herencia, de los cargos concejiles, a los cuales no podían acceder por su condición criolla. El Ayuntamiento no era de forma alguna, un órgano de representación social, cuyos miembros hubieeren sido electos por la ciudadanía, sino que se trataba de una poderosa clase social que buscaba la independencia en su propio favor

Durante el periodo independentista no existieron movimientos o medidas tendentes a la regulación y el cuidado de la autonomía municipal, sino que por el contrario, los Ayuntamientos resienten el desorden que prevalecía en todo el territorio nacional.

Una vez desaparecido el cura Hidalgo, Rayón se preocupó por dar un carácter orgánico al movimiento independiente, promoviendo en 1811 la Suprema Junta Nacional Americana como máximo cuerpo de gobierno. Durante este mismo año elaboró los llamados **“elementos constitucionales”**, proporcionando cuerpo de lineamientos básicos para constituir el ordenamiento supremo, mismos que, por un lado, retienen los elementos conservadores que reconocían que la soberanía residía en la persona del Rey Fernando VII, y el catolicismo era la religión oficial, y por el otro lado, introdujeron el elemento básico del constitucionalismo liberal.

Al respecto, es importante señalar que si bien el documento del que hablamos no tuvo nunca vigencia, su contenido influyó ampliamente en el texto de la Constitución de Apatzingán.

Estos "Elementos Constitucionales" de Rayón, no estructuraron el Municipio como base de la organización política del país, aún que si bien es cierto, reconocieron su existencia en forma tácita, al hacerlo partícipe de los procesos políticos fundamentales: la Suprema Junta, con acuerdo del Ayuntamiento respectivo, podría otorgar carta de naturaleza a los extranjeros que lo solicitaran.

Asimismo, dispuso que los representantes personales fueran nombrados por los Ayuntamientos respectivos por periodos de tres años.

Posteriormente, con la expedición de la **Constitución de Apatzingán de 1814**, se consagró precariamente la garantía institucional del Municipio al indicar que el sistema de los Ayuntamientos seguirían hasta en tanto no se adoptase un nuevo sistema de organización política.

En 1822 la Junta Nacional Instituyente, formada por Agustín de Iturbide como un Congreso Constituyente, emitió el **Reglamento Provisional Político del Imperio**

Mexicano, el que dispuso, entre otros, la subsistencia de los Ayuntamientos existentes, así como la elección de alcaldes, regidores o síndicos en los pueblos que no contaran *idóneamente con ellos*. Respecto a las autoridades, ordenó que los Ediles estuvieran sujetos a la inspección de los jefes políticos, y que estuvieran sujetos en todos los casos a las disposiciones que emitiera el Gobierno Supremo.

Respecto a la organización de los Ayuntamientos dispuso que funcionarían en capitales de provincia, cabezas de partido y poblaciones de importancia.

II.III.iii.iii. El Municipio durante los primeros años del periodo independiente.

Como consecuencia de la guerra de independencia, las finanzas públicas atravesaban por una precaria situación, ya que la fuga de capitales se hizo patente junto con la parálisis de la actividad económica y el aumento de los gastos administrativos en los que el gobierno de Iturbide incurrió debido al aumento de la *burocracia*.

Por otra parte, Iturbide había perdido popularidad, por lo que redujo las contribuciones que se pagaban anteriormente. Esto, por supuesto, trajo como consecuencia un grave empobrecimiento del erario nacional.

Por lo anterior, la evolución de la institución municipal se vio gravemente afectada.

II.III.iii.iv. El Municipio en la Constitución de 1824.

A la caída del imperio de Iturbide, el 31 de enero de 1824, se expidió en el seno del Congreso, una nueva Acta Constitutiva que estableció la implantación de una *Federación compuesta por Entidades independientes, libres y soberanas en todo lo relativo a su administración y gobierno interior.*

Este documento consideró al Municipio como *una institución de derecho local*, y no contuvo en ninguno de sus artículos, previsiones que hiciera referencia a la institución municipal.

Por lo que hace a la Constitución de 1824, se siguieron los lineamientos generales *del Acta en lo que se refiere al Municipio*, pues ni siquiera consagró la garantía institucional, *es decir, no garantizó que los Estados miembros se compondrían de Municipios como célula base de su organización.*

La cuestión municipal quedó reservada a los Estados, probablemente por que la situación política obligó al constituyente federalista a *organizar en primer término a las*

Entidades, dejando a las legislaturas estatales plena libertad para abordar, en su caso, la creación de Municipios.

Los Ayuntamientos se rigieron, en muchos casos, por normas que estaban vigentes desde la época de la colonia, y que por no oponerse a la nueva constitución, no fueron derogadas.

En todo caso, podemos decir, que se siguieron los lineamientos de la Constitución gaditana de 1812.

II.III.III.V. El Municipio en las Constituciones centralistas

En la primera Constitución centralista existente en México, es decir, en las **Leyes Constitucionales de 1836**, el Constituyente Federal hizo especial énfasis respecto a la cuestión municipal, puesto que dispuso la existencia de Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, así como en todos aquellos lugares en donde los hubo en 1808, en los puertos en donde hubiera cuatro mil habitantes o más, y en los poblados en donde vivieran más de ocho mil personas.

Asimismo, dispone que, aquellos poblados que no contaran con el número de habitantes suficiente para justificar la existencia de un Ayuntamiento, tendrían un juez de paz.

Sus integrantes (alcaldes, regidores y síndicos) serían electos por medio de votación popular, y su número sería fijado por las juntas departamentales que, para este efecto, se reunirían con los gobernadores de las Entidades.

La competencia de los Municipios se fijó en términos muy similares a lo establecido en la Constitución de Cádiz:

1. Policía de salubridad y comodidad;
2. Cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular;
3. De las escuelas de primera enseñanza que subsistieran gracias a los fondos comunes;
4. De la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos;
5. De la recaudación e inversión de los fondos públicos, etc.

El control de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores, los cuales se apoyaban en el auxilio de prefectos y subprefectos.

La corriente centralista, aun que preocupada por el Municipio, no lo dotó de autonomía reglamentaria, dejándolo sujeto a la potestad de los funcionarios administrativos.

Las Bases Orgánicas de 1843, segunda Constitución Centralista Mexicana, siguió los lineamientos aportados por su antecesora, y aún que reduciendo los artículos

relativos al Municipio, otorgó a las Asambleas Departamentales facultades amplias en materia municipal, entre las que destacan por su importancia, el establecimiento de los Municipios y la expedición de sus ordenanzas, así como la reglamentación de la policía municipal y la aprobación de los presupuestos de egresos municipales.

Asimismo, a partir de 1837 se incorporó, por virtud del régimen centralista, al Distrito Federal dentro del Departamento de México. Pero posteriormente, durante el gobierno del General Santa Anna, en 1853, se restableció el Distrito Federal, fusionándose los Ayuntamientos del Departamento de México, en el Distrito de México.

II.III.iii.vi. El Municipio en la Constitución de 1857

Con fundamento en el **Plan de Ayutla**, y mientras se elaboraba una nueva Constitución, Ignacio Comonfort expidió el **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana**, en el año de 1856.

Los redactores de esta nueva Carta Magna estuvieron influenciados por lo establecido en Las Bases Orgánicas de 1836, lo cual se manifestó al atribuir al *gobernador* la facultad de establecer corporaciones municipales y expedir ordenanzas, así como aprobar los planes de árbitros y el presupuesto de egresos de los Municipios.

En la definición territorial de las partes que integra la Federación, se hace referencia a los diversos Municipios.

Por otra parte, el estatuto clasifica los bienes, contribuciones y rentas en general, como propiedad del gobierno Federal, de los Estados y territorios, y comunes o de los Municipios.

Fiel a la concepción federalista del Municipio, su reglamentación se dejó a las legislaturas estatales, hayándose sólo referencias que permiten vislumbrar la supervivencia municipal. En este sentido, podemos hablar del antecedente más remoto del artículo 31 fracción IV, ya que en el artículo 31 fracción II, se apunta la obligación de todos los mexicanos relativa a contribuir al gasto público de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan.

Si bien este documento no consagra la garantía institucional del Municipio, recoge esta institución en la fracción VI de su artículo 72⁹⁷, en lo que se refiere al Distrito Federal y los territorios, al establecer que el Congreso tendría facultades legislativas para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas par cubrir sus atenciones locales.

⁹⁷ OCHOA Campos, Moisés Op. cit. p. 237

Sin embargo, este artículo fue reformado en 1901, eliminando la obligación de instituir Municipios en la entidad federativa asiento de los poderes federativos. Esto implica, en otras palabras, que los Estados quedaban en absoluta libertad de decidir si contaban o no con Municipios.

Posteriormente, y durante el mismo año, bajo el gobierno de Don Ignacio Comonfort, con la expedición de la **Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles**, se da un fuerte golpe al Municipio mexicano, ya que los inmuebles rústico y urbanos propiedad de los Municipios fueron objeto de remate, quedando el dinero obtenido a disposición de la Federación.

Es a partir de ese momento que los Municipio empiezan a vivir de contribuciones directas e indirectas decretadas por las legislaturas estatales.

II.III.III.vii. El municipio en la legislación de Maximiliano.

En 1865 el emperador Maximiliano expidió el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano**, constituyendo este documento un ordenamiento de contenido administrativo, más que una Constitución.

El imperio se organizó territorialmente en departamentos, en cada uno de los cuales existió un prefecto designado por el emperador, y que contaba con el auxilio de un consejo departamental y de varios subprefectos de radio distrital.

Se estableció un régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y de encargados de toda la administración de la comuna y de la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos estaban constituidos como simples cuerpos deliberantes e inspectores, elegidos popularmente, y sin funciones políticas. Este sistema dio buenos resultados en la ciudad de México elevando las rentas a niveles sin precedentes.

Las contribuciones, a propuestas de los propio Ayuntamientos, eran decretados por el emperador, en concordancia con la política centralistas implantada por el mismo.

II.III.iii.viii. El municipio desde el gobierno porfiriano hasta 1983.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, los Municipios fueron agrupados arbitrariamente en divisiones políticas mayores llamadas partidos, distritos o prefecturas a cargo de los "Jefes Políticos" designados por el gobierno central, bajo el mando de los

gobernadores, como elemento insustituible del despotismo gubernamental, del cual pecó ampliamente el gobierno de Díaz.

Esta aglutinación de Municipios obedeció casi exclusivamente al deseo de acentuar la centralización y restar fuerza a la autonomía municipal, casi hasta el punto de exterminarla.

En 1897 se publicó la **Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana**. En esta Ley se establecieron cinco puntos fundamentales.⁹⁸

- a. Rentas Propias;
- b. Impuestos municipales;
- c. Impuestos federales;
- d. Subvenciones del gobierno Federal y,
- e. Ingresos Extraordinarios.

El objetivo primordial de esta Ley fue el de mejorar el nivel municipal, sin embargo el control económico y político siguió sujeto a las capitales de los Estados, convirtiéndose en la estructura política y económica más insignificante de la República Mexicana.

⁹⁸ HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emiliano, Op. Cit.

Los prefectos o jefes políticos, fueron instituidos por la *Constitución centralista de 1836*, pero es en este periodo en que su presencia se hace más fuerte, ya que para mantener la paz y el orden públicos, estaban incluso dotados de facultades que rayaban en lo ilegal y la crueldad. Esta situación, por supuesto, era incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

La *actuación arbitraria e ilegal* de estos funcionarios despertó inmediatamente sentimientos de odio entre la población, *constituyendo uno de los motivos inmediatos* de los levantamientos revolucionarios, los cuales, consagraron como uno de sus principales postulados, la implantación del Municipio libre.

Como precursor de la revolución mexicana, es necesario señalar, por su importancia, el **Programa del Partido Liberal**, expedido el 1906 desde San Luis Missouri, que suscrito en primer término por Ricardo Flórez Magón constituye el verdadero antecedente de la Carta de 1917.

En este documento se señalaron las directrices de la lucha que comenzaba, siendo de interés para nosotros, en particular, la *demanda de supresión* de los jefes políticos, la reorganización del extinto Municipio y el eventual *robustecimiento* de su poder.

Más tarde hubo de ser expedido otro de los documentos clave del movimiento revolucionario, el **Plan de San Luis**, de 5 de octubre de 1910, con el que se inicia la etapa maderista del mismo, y en el que Francisco I. Madero se refiere al asunto que nos ocupa en estos términos:⁹⁹

"La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra carta... los gobernadores de los Estados son designados por él (el poder ejecutivo), y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Posteriormente, en la etapa constitucionalista encontramos una verdadera voluntad política encaminada al establecimiento de del Municipio libre como base de la división territorial y la organización política de la República. Es así como aparecen primeramente, las importantes adiciones al **Plan de Guadalupe**, realizadas por Don Venustiano Carranza en 1914, y en cuyo artículo segundo podemos leer:¹⁰⁰

"El primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las Leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... así como el

⁹⁹ Centro Nacional de Estudios municipales. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO. México, 1985, tomo I, p. 41

¹⁰⁰ *Ibid* p.45

establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.”

Fue este documento precisamente, el antecedente más inmediato al *Decreto de 25 de diciembre de 1914*, por virtud del cual se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, a fin de dar satisfacción a los reclamos municipales.¹⁰¹

“Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

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

“El Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios en donde residan habitual o transitoriamente.

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reproducción Facsimilar del texto original Partido Revolucionario Institucional, México, 1985

"Los gobernadores no podrán ser reelectos o durar en su encargo por un periodo mayor a seis años."

Fue así como quedó superada la laguna existente en el texto original de la Constitución de 1857, la cual no se había ocupado del tema municipal, posiblemente, en franco respeto al federalismo que intentaba reestructurar, y que por cuestiones de ideología el constituyente del '57 se vio obligado a dejar la materia al libre juego de las legislaturas locales.

Posteriormente, y como corolario a los reclamos revolucionarios, se dio entrada al Municipio libre dentro de texto de la nueva Constitución de 1917. Fue incluso, esa idea la que informó el mensaje y el proyecto del artículo 115 presentado por Carranza en los siguientes términos:¹⁰²

"El Municipio Independiente, que es sin disputa, una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para al atención de todas sus

¹⁰² TENA Ramirez, Felipe Op Cit

necesidades, sustituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores, y una buena Ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público, y que castigue con toda severidad toda tentativa de violarlo, establecerá el poder electora sobre las bases racionales que le permitan cumplir con su cometido de una manera bastante aceptable.

Con las anteriores palabras acompañó Carranza el proyecto del artículo 115, el cual decía:¹⁰³

“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, administrados 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 en donde residieran habitual o transitoriamente.

¹⁰³ Idem p.27

"Los gobernadores no podrán ser reelectos o durar en su encargo por un periodo mayor a cuatro años.

"Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno: pero en todo caso, el número de representantes en las Legislaturas locales no podrá ser inferior de siete diputados propietarios.

"En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

A dicho proyecto del dictamen recayó el siguiente comentario.¹⁰⁴

¹⁰⁴ LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES México, 1985, tomo XI, p. 87

"La diferencia importante y por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión, y su empeño por dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha incitado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia del Ayuntamiento, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc...

"Teniendo en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años lo haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha determinado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales, y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y de independencia, condición de su eficacia.

"Igualmente ha creído bueno la Comisión dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias

que surjan entre el Municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.”

Los buenos deseos esbozados por la comisión y el constituyente del 17 quedaron consignados en el texto definitivo del artículo 115, que como a continuación veremos, da preeminencia a la municipalidad para el cobro de contribuciones, estableciendo que una parte de la recaudación se destinaría al Estado.¹⁰⁵

“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, conformada por las tres bases siguientes.

¹⁰⁵ DIARIO de los Debates. Ed. Conmemorativa, citada por CASTILLO Carrasco, Salvador en PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DE LA SOBERANÍA TRIBUTARIA ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS. Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1995

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

"II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."

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

"Los gobernadores no podrán ser reelectos o durar en su encargo por un periodo mayor a cuatro años.

"Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno: pero en todo caso, el número de representantes en las Legislaturas locales no podrá ser inferior de quince diputados propietarios.

"En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.

De la simple lectura de lo anterior, podemos establecer que en un principio se reconoce el Municipio como célula básica de la organización político-administrativa de la República, y que incluso, se reconoce que el Municipio debe tener el manejo de su propia hacienda, relegando a los Estados a un tercer término, toda vez que se del texto se desprende la existencia de la potestad tributaria de la Federación y del Municipio.

Al respecto, nos parece de máxima importancia para los efectos del estudio que aquí realizamos, decir que de ninguna manera es correcta esta postura, ya que las erogaciones por concepto de gasto público, son realizadas directamente por las Entidades y los Municipios, siendo la Federación un órgano que no tendría por que incurrir en gastos exorbitantes como lo hace actualmente.

Pero al margen de lo anteriormente acotado, que únicamente constituye una opinión personal, el asunto del artículo 115 constitucional no quedó resuelto con este texto, por el contrario, dio lugar a largas discusiones al respecto del régimen patrimonial y financiero del Municipio, ya que se consideró que la libertad del Municipio había estado siempre minada y reducida por los Estados. Es en estos términos como el diputado constituyente Heriberto Jara se pronuncia al expresar, en términos someros, que son precisamente los habitantes de los propios Municipios los primeros interesados en que sus poblaciones se desarrollen, y especialmente, que son quienes aportan los fondos con los cuales se sufragarán los gastos públicos, por lo cual, en atención a esa libertad que tan desesperadamente se buscaba, era necesario conceder a las municipalidades la facultad de recaudar los impuestos causados por sus habitantes sin intervención alguna de los gobiernos estatales. Por esta razón, y por que se había concedido una libertad política, no era consecuente restringir la libertad económica (que, en últimos términos es

la única libertad y soberanía que existe), ya que de hacerse de esa forma, la libertad de los Municipios quedaría únicamente en la Carta Magna y no se pondría nunca en práctica.

No obstante estos razonamientos, y el apoyo de muchos otros de los diputados constituyentes, prevalecieron las ideas de Esteban Baca Calderón, en el sentido de que lo correcto era que las Entidades estatales señalaran al Municipio sus recursos, y se quedara el Estado con sus recursos propios.

Sobre el tema se discutió mucho, pero en concordancia con lo señalado por el maestro Jorge Carpizo en su ensayo "Evolución y Perspectivas del Régimen municipal Mexicano", "este asunto tan importante y delicado lo decidió en cansancio. En la sesión del 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115'.

De tal suerte que al final, el texto aprobado fue el siguiente:¹⁰⁶

"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, conformado por las tres bases siguientes.

¹⁰⁶ Partido Revolucionario Institucional, Op. Cit

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

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

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

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mandamiento de la fuerza pública de los Municipios en donde residieran habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos o durar en su encargo por un periodo mayor a cuatro años.

"Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno: pero en todo caso, el número de representantes en las Legislaturas locales no podrá ser inferior de quince diputados propietarios.

"En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

En efecto, pareció ser únicamente el cansancio el factor que llevó al constituyente de 1917 a decidir al redacción del artículo 115, mismo que a todas luces resulta incompleto y carente de respuestas a las cuestiones planteadas por el movimiento revolucionario en materia municipal. Así las cosas, resultó que la tantas veces mencionada autonomía financiera y libertad hacendaria, no implicó que el Municipio recaudase sus propios impuestos, sino que quedó supeditada al señalamiento por parte de las legislaturas estatales, respecto a cuales serían las contribuciones que compondrían dichas hacienda.

A partir de entonces el texto artículo 115 ha sido reformado nueve veces, cada una de las cuales pretendió llenar los vacíos y subsanar las imperfecciones de las que el mismo adolía.

A escasos cinco años de la promulgación de la Constitución, el 3 de octubre de 1922, La Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó ante la Cámara de Diputados la primera iniciativa de reformas al texto del artículo 115 Constitucional, en la cual se propuso, entre varios aspectos, la enumeración de los rubros económicos que corresponderían al Municipio, así como los servicios que debían prestar las autoridades municipales. Esta iniciativa contemplaba que la hacienda pública municipal se integrara de:¹⁰⁷

- a. Los productos de réditos y rentas de los bienes y capitales propios que les correspondan con arreglo a las Leyes.
- b. Los productos de los servicios públicos que presten por sí
- c. Los productos del impuesto predial urbano hasta de un dos por ciento del valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, edificados o no, teniendo la facultad el gobierno Estatal de incrementar hasta en veinticinco por ciento, sin que se puedan imponer la Federación o los Estados otras contribuciones de carácter predial sobre predios urbanos, las construcciones en ellos ni las rentas que produzcan.

¹⁰⁷ TENA Ramírez, Felipe. Op Cit.

d Los productos del impuesto predial sobre fincas rústicas cuya extensión no supere el límite mínimo marcado por las Leyes del Estado para la pequeña propiedad, o en su defecto, sobre la propiedad rural , cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas.

e. Los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de predios urbanos y rústicos.

f. El producto del impuesto del uno por ciento derivados de las herencias y donaciones directas y de un tres por ciento de las transversales sobre el valor de las fincas urbanas rústicas y urbanas.

g. Los productos del cero punto cinco por ciento de las herencias y donaciones, así como del uno punto cinco por ciento en las transversales de bienes raíces no comprendidos en los incisos c y d y que se encuentren dentro de los límites territoriales del Municipio.

h Los productos de cualesquier otros impuestos y árbitros que el Ayuntamiento decrete, en la inteligencia que respecto a éstos será necesaria la sanción de la Legislatura Estatal, requisito que no será necesario en tratándose de los expresados por los incisos anteriores.

Pero desgraciadamente la anterior iniciativa no prosperó, y en consecuencia, el artículo constitucional en comento quedó inconcluso una vez más.

Posteriores reformas vinieron a esta iniciativa, pero ninguna toca el asunto de la hacienda municipal.

No es hasta 1983 cuando finalmente se reforma el precepto, consignado en su fracción IV el asunto que para efectos de este trabajo nos interesa:

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones e ingreso 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 los que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo¹⁰⁸ .

"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 a las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a 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."¹⁰⁹

¹⁰⁸ Cuestión regulada por la fracción III del artículo en comento, el cual establece que el Municipio tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos: (a) agua potable y alcantarillado; (b) alumbrado público; (c) Limpia; (d) Mercados centrales y de abastos; (e) panteones; (f) Rastros; (g) Calles, parques y jardines, y (h) seguridad y tránsito. Los anteriores, independientemente de los que las Legislaturas Locales señalen según las condiciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capacidad financiera y administrativa.

¹⁰⁹ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1996.

II.IV El Gobierno municipal

Como ha quedado expresado, el Municipio, es el tercer nivel de gobierno, y por lo tanto debe contar con órganos representativos y de administración política, mismo que analizaremos en este numeral.

Es importante recordar que el Municipio mexicano goza de una personalidad jurídica, y que por ende, y por disposición expresa de la Ley, se le considera como una persona moral o jurídica, razón por la cual es imperioso que cuente con órganos que le representen, toda vez que no es posible la personalidad sin la representación de manera permanente.

Ahora bien, estos representantes no gozan de todas las facultades que en su caso corresponderían a un apoderado general, por el contrario, tienen limitaciones enmarcadas por la Ley.

II.IV.i El Ayuntamiento

Rendón Huerta¹¹⁰ lo define como "el órgano colegiado, deliberante, que asume la representación del Municipio y está integrado por el presidente municipal -en algunos países lo denominan intendente o ejecutor-, el o los síndicos, que cumplen con las tareas

¹¹⁰ Citado por DE LA CRUZ ROBLES José Alfredo Op. Cit. p.61

netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales, y los regidores, a los cuales se les asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines; es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el Ayuntamiento y tanto el presidente municipal, los síndicos y los regidores son electos popularmente".

Por su parte, Pedro Emiliano Hernández Gaona¹¹¹ establece que el Ayuntamiento "es el órgano que administra al Municipio, con el objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar de una mejor forma debida".

Este órgano de representación política está formado por:

- a. El Presidente municipal
- b. Uno o más síndicos
- c. Los regidores

Además de estos funcionarios, forman parte del Ayuntamiento el secretario, el tesorero, el encargado de la Oficialía Mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de seguridad pública, así como todos los funcionarios y personal técnico y administrativo que se requieran.

¹¹¹ Op. Cit p.35

La Constitución Política Federal no señala duración de los cargos, pero en las Constituciones locales sí se indica que los miembros del Ayuntamiento serán electos por periodos improrrogables y sujetos al principio de no reelección, cada tres años.

Respecto al principio de no reelección, la fracción I párrafo segundo del artículo 115 Constitucional ordena que:

"I...

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio"

El Ayuntamiento funciona en sesiones de cabildo, las que deberán celebrarse cuando menos una vez al mes, y en las que deberán estar presentes la mayoría de los

miembros de dicho cuerpo de representación. Funcionan de forma ordinaria o extraordinaria, según la naturaleza de los temas que sea menester discutir. Las resoluciones se adoptan por mayoría de votos, teniendo el presidente municipal (quien actúa como presidente del cabildo) voto de calidad para el caso de empate.

Respecto a sus atribuciones, atendiendo en todo caso a las características sociales, económicas, políticas y culturales de cada uno de los Municipios, podemos hablar de atribuciones relativas al gobierno interno, a los servicios públicos y desarrollo urbano, al desarrollo económico, y a la hacienda pública..

Toda vez que no es materia de este trabajo profundizar en todos los aspectos en los cuales tiene injerencia el Ayuntamiento, por cuestiones obvias, únicamente abarcaremos las últimas, lo cual en ningún caso significa que el resto de ellas dejen de ser importantes.

Así las cosas, podemos decir de manera enunciativa que dentro de las atribuciones relativas a la hacienda pública municipal, el Ayuntamiento tiene facultades para:

- a. Elaborar la iniciativa de Ley de Ingresos municipales, y remitirlo a la Legislatura local a efecto de que ésta sea aprobada;
- b. Establecer el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio en base a la Ley de Ingresos que apruebe la *Legislatura Estatal*;

- c. Recaudar las contribuciones;
- d. Administrar la Hacienda municipal, así como dictar todas aquellas normas necesarias para su buen funcionamiento y administración;
- e. Llevar los registros necesarios de la Hacienda municipal, que, posteriormente deberán ser enviados a la Legislatura Estatal para su aprobación y posterior publicación.
- f. Autorizar las transferencias de partidas presupuestales;
- g. Proponer a las Legislaturas Estatales la aprobación de empréstitos;
- h. Celebrar convenios de coordinación fiscal con el Ejecutivo del Estado, o bien, a través de éste, con la Federación.

Ahora bien, el Ayuntamiento, como señalamos anteriormente, es un órgano colegiado compuesto por varios miembros:

El **Presidente municipal** es, por un lado, el encargado de ejecutar las resoluciones que el adopte legalmente el Ayuntamiento, y por el otro, el funcionario que representa y dirige política, legal y administrativamente al Municipio.

Dentro de sus funciones, en lo relativo a la hacienda pública, encontramos que tiene facultades para vigilar la recaudación de contribuciones, así como la correcta aplicación del presupuesto municipal.

Por lo que hace a los **síndicos**, es importante señalar primeramente que este cargo, en particular ha tenido continuidad en la tradición municipal mexicana. Se trata del representante judicial del Ayuntamiento en todos los litigios en que el Municipio sea parte.

Por otra parte, el síndico es el Presidente de las Comisiones de Hacienda y de Protección y Control del Patrimonio municipal.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que el **síndico** se encarga de asuntos tanto administrativos (revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal, vigilar el depósito de las cantidades que el Municipio obtenga por concepto de multas impuestas a los particulares por violaciones a las Leyes y reglamentos municipales; vigilar que se envíen anualmente a la Legislatura local tanto la cuenta pública municipal como los registros contables de la hacienda pública, y verificar el levantamiento y actualización de inventarios de bienes muebles e inmuebles) como meramente jurídicos, lo cual se nos muestra evidente únicamente al señalar que su principal encargo es el de representar los intereses del Municipio en juicio.

Los **regidores municipales**, representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico en la estructura política mexicana. Son el órgano de

gobierno que, aun careciendo de facultades de ejecución¹¹², están encargados de la administración de las ramas del Municipio que le asigne el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento, como acotamos anteriormente, está auxiliado, en sus funciones por **unidades administrativas y técnicas**, así como por **funcionarios de alta jerarquía municipal** que dependen directamente del presidente municipal, y que por ende rinden cuentas precisamente a él. En esta situación encontramos al **Secretario del Ayuntamiento**, de cuyo despacho dependen cuestiones de tal relevancia como la convocatoria de los miembros e Ayuntamiento a las sesiones de cabildo, en las cuales debe levantar el acta correspondiente, el cuidado y actualización de la correspondencia oficial del Ayuntamiento, así como de los archivos oficiales del mismo, vigilar los procedimientos penales del Municipio, etc.

Junto al Secretario encontramos al **Oficial Mayor** cuyas atribuciones se refieren principalmente a: 1. control y administración de los recursos humanos del Ayuntamiento, (principalmente en lo relativo a la capacitación, seguridad social, escalafón, etc.); 2. funciones estadísticas, y 3. conservación de los inmuebles e instalaciones que ocupe el Ayuntamiento para el desarrollo de sus actividades.

¹¹² Esto significa que las resoluciones que en ejercicio de sus funciones sean emitidas por la regencia, podrán ser modificadas por el Ayuntamiento.

Por último, y dentro de este mismo nivel jerárquico, se encuentra el **encargado de la tesorería municipal**, cuyas funciones son mucho más delicadas que las de los anteriores funcionarios, ya que tiene a su cargo toda la administración de los recursos municipales. El **Tesorero municipal** es designado por el cabildo, y se responsabiliza directamente por la concentración y aplicación de los fondos que integran la hacienda municipal, independientemente de su origen. Dentro de sus funciones principales encontramos las que a continuación se indican:

1. Elaborar los proyectos anuales de Ley de ingresos y *presupuesto de egresos municipales*, para que sean estudiados y, en su caso, aprobados, por el Presidente municipal, así como preparar y presentar al *Presidente municipal los anteproyectos de reglamentos y disposiciones relativas a ingresos y egresos*
2. Proponer y, en caso de ser aprobadas, verificar el cumplimiento de políticas y procedimientos que *considere necesarios* para asegurar una mejor y mayor captación de ingresos, así como un correcto funcionamiento de la hacienda municipal.
3. Recaudar los impuestos, derechos y aprovechamientos municipales, así como los ingresos que provengan de participaciones de impuestos y derechos estatales y federales, a que tenga derecho en términos de la Ley y los convenios de coordinación fiscal celebrados con las autoridades estatales y municipales.
4. Llevar la contabilidad de los recursos municipales, por cada uno de los fondos bajo su administración a efecto de mantener actualizados los libros y registros contables que sean necesarios para la *debida comprobación de los ingresos que se reciban*, así como su destino o aplicación.
5. Planear y mantener un calendario de pagos, así como efectuar los mismos, *previa autorización del Presidente municipal*.

6. Elaborar, entregar y mantener un control de los recibos oficiales de pago, así como de toda la documentación comprobatoria de egresos.
7. Informar del estado que guardan las finanzas públicas mensualmente y por escrito al Presidente municipal, así como proporcionar al Ayuntamiento en cualquier momento, la información que requiera en relación con el funcionamiento de la dependencia.
8. Distribuir y administrar los recursos municipales de acuerdo con lo establecido en el presupuesto de egresos aprobado por la Legislatura local, y cuidar en todos los casos, el control de la deuda pública municipal.
9. Realizar mensualmente los cortes de caja y recuento de los recursos económicos con intervención del Presidente municipal, a efecto de reportar los resultados mensualmente al Ayuntamiento en la primera sesión del cabildo del mes inmediato siguiente.
10. Realizar el cálculo de actualizaciones y recargos de contribuciones no pagadas, y elaborar las notificaciones de pago para los contribuyentes morosos.
11. Verificar que los fondos obtenidos por el Municipio, por concepto de multas impuestas por autoridades municipales a los particulares, sean depositadas en la Tesorería, y se registren debidamente en la contabilidad de la misma.
12. Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal;
13. Ejercer la facultad económico-coactiva a efecto de hacer efectivos los créditos en favor del Municipio.
14. Tramitar ante el Tribunal Fiscal del Estado todos aquellos juicios sumarios tendientes a realizar los remates públicos.
14. Mantener actualizado el padrón municipal de contribuyentes.

II.V. El patrimonio y la Hacienda municipal

Como se comentó anteriormente, el Municipio al ser una persona moral, es sujeto de los derecho y obligaciones inherentes a dicha personalidad, dentro de los que encontramos, el derecho a tener un patrimonio y una hacienda municipal¹¹³. Esta posibilidad se adquiere desde el momento en que el Municipio es creado. En el caso de la República Mexicana, cuyos Municipios fueron creados a la luz del Pacto Federal, esta posibilidad quedó actualizada e impresa en la Constitución, ordenamiento que legaliza y da vida institucional al órgano municipal.

Asimismo, el Estado es quien determina el tipo de bienes que forman parte del patrimonio municipal, sus limitaciones y prohibiciones. Así las cosas, el artículo 27 fracción VI, párrafo segundo dispone que "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

Esta posibilidad existe mientras exista el Municipio, y en consecuencia, desaparecerá en el momento en que la legislatura local (de estar facultada para ello)

¹¹³ Los términos "patrimonio" y "hacienda municipal" se usan por muchos tratadistas como sinónimos, siendo más apropiado, para los efectos que nos interesan, el de "hacienda", con el que se hace referencia al universo de ingresos que el Municipio obtiene por rendimiento de bienes, contribuciones y productos. Ahora bien, no debemos olvidar que el Municipio es también propietario de bienes muebles e inmuebles, que en conjunto con los derechos y obligaciones de los cuales son sujetos, forman el patrimonio. Por lo tanto, hay que diferenciar al patrimonio como la universalidad de bienes, derechos y obligaciones de los cuales es titular un Municipio, de su hacienda, compuesta únicamente por los ingresos que, por concepto de contribuciones en sentido amplio y generalmente en numerario, ingresan en las arcas municipales

determinara su desaparición. En todo caso, de ser así, el decreto que ordenara la desaparición debería indicar a quien pasaría su patrimonio, así como las modalidades y términos a que dicha transmisión quedaría sujeta.

Si bien es cierto que esto último nos deja mucho que pensar, es importante recalcar que dicho patrimonio no puede pasar al patrimonio del Estado, toda vez que el Municipio forma parte de una comunidad territorial, y que su población no puede quedar viviendo en tierras no municipales, por lo tanto, el Municipio que absorba a la población y el territorio del extinto, deberá, asimismo, absorber su patrimonio.

Como se mencionó anteriormente, la fracción IV del artículo 115 Constitucional indica como se integrará la hacienda municipal, por lo que hace a contribuciones locales y participaciones en las contribuciones federales. Sin embargo, no señala qué clase de bienes muebles e inmuebles forman parte de la misma.

Así las cosas, podemos decir, que el **patrimonio municipal** se compone de:

(a) Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio: en este caso, se trata de bienes de dominio público y los bienes de dominio privado en términos de la Ley General de Bienes Nacionales. Este asunto en particular está regulado por los ordenamientos locales, razón por la cual, tomamos como ejemplo el Código municipal del

Estado de Chihuahua, el cual en sus artículos 79 a 82 establece cuales son los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio municipal

Por lo antes mencionado, se transcriben los artículos citados conanterioridad:¹¹⁴

"Artículo 79. Los bienes de dominio público son los siguientes:

- I. Los de uso común;
- II. Los inmuebles destinados a un servicios público municipal, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- III. Los monumentos históricos y artísticos, muebles e inmuebles propiedad de los Municipios;
- IV. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley como inalienables e imprescriptibles;
- V. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- VI. Los muebles de propiedad municipal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, ediciones, libros, publicaciones, periódicos, mapas, planos, folletos, grabados importantes o raros, pinturas , fotografías, películas, archivos, registros, y
- VII. Las pinturas muebles, las esculturas y cualquier obra artística incorporada permanentemente a los inmuebles del Municipio o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés histórico o artístico."

Asimismo, el artículo 80 del ordenamiento en comento, al referirse a los bienes de uso común, establece que:

¹¹⁴ CFR ARTEAGA NAVA, Elisaur "DERECHO CONSTITUCIONAL" Universidad Nacional Autónoma de México, México Distrito Federal, 1994, Tomo II, pp. 314 y ss.

"Artículo 80. Son bienes de uso común:

- I. Los caminos, calzadas, puentes que no sean propiedad del Estado o de la Federación;
- II. Los canales, zanjas y acueductos contruidos o adquiridos por los Municipios para uso de utilidad pública existentes dentro de los territorios de cada uno de ellos, que no sean de la Federación o del Estado;
- III. Las plazas, calles, avenidas, paseos y parques públicos existentes en cada Municipio;
- IV. Las construcciones afectadas por el gobierno municipal en lugares públicos para ornato o la comodidad de quienes los visiten. y
- V. Los demás bienes considerados por las Leyes como tales."

Por lo que hace a los bienes afectos a los servicios públicos que prestan los Municipios, dicho Código clasifica como tales a los enumerados en su artículo 81:

"Artículo 81. Son bienes afectados a un servicio público:

- I. Los inmuebles destinados a las dependencias y oficinas municipales;
- II. Los inmuebles directamente destinados a los servicios públicos municipales;
- III. Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos descentralizados de carácter municipal;
- IV. Los establecimientos febriles, administrados directamente por el gobierno municipal;
- V. Las bibliotecas, museos, teatros, reclusorios, escuelas de rehabilitación para menores, dispensarios, hospitales, asilos, guarderías infantiles, lavaderos públicos y en general todos aquellos que hayan sido adquiridos con fondos municipales, y
- VI. Cualesquiera otros adquiridos por procedimientos de derecho público."

Por último, se señala que son bienes de dominio privado de los Municipios:

"Artículo 82. Son bienes del dominio privado de los Municipios:

I. Los inmuebles que no tengan propietario con título registrado comprendidos dentro del fondo legal de poblaciones, aprobada por el Congreso y debidamente inscrito junto con el plano respectivo en el Registro Público de la Propiedad, los que se destinarán preferentemente, a la solución de necesidades sociales de población;

II. Los que hayan formado parte de organismos público municipales que se extingan;

III. Los bienes muebles al servicio de las dependencias y oficinas municipales no comprendidos en la fracción VI del artículo 79, y

IV. Los demás bienes que por cualquier título adquiera el Municipio y que no estén comprendidos en los anteriores artículos.

Los bienes a que se refiere este precepto, pasarán a formar parte del dominio público cuando se afecten al uso común, a un servicio público o a cualquiera de las actividades que se equiparan a los servicios públicos o de hecho se utilicen en esos fines."

En tratándose de bienes del dominio público que clasifican como bienes de uso común del Municipio, éstos son de naturaleza inalienable e imprescriptible, y están llamados, por su función intrínseca, a ser utilizados por los ciudadanos, observando las limitaciones que consigna la Ley de la materia.

Asimismo, al hablar de bienes del dominio público afectos a un servicio público, hablamos también de bienes inalienables e imprescriptibles en tanto no sean desafectados del servicio público al que se hayan destinado.

Por importarnos básicamente la cuestión fiscal, es decir, lo relativo a los ingresos que por las contribuciones recibe el erario municipal, bástenos decir, que el patrimonio municipal está integrado también por.¹¹⁵

(b) Derechos: entendiéndolo a éstos como la facultad que tiene el Municipio para disponer de una cosa, facultad que se actualiza en los rendimientos que por concepto de los aprovechamientos de sus bienes, obtiene el Municipio.

(c) Inversiones: es decir, todos aquellos títulos o valores (acciones u obligaciones) que por cualquier vía ingresen al patrimonio del Municipio.

Por lo que se refiere a la **hacienda municipal** en stricto sensu, debemos señalar que sus ingresos derivan de ingresos ordinarios (impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y participaciones), así como de ingresos extraordinarios (créditos, contribuciones especiales, subsidios y transferencias).

Cuando analizábamos en el capítulo anterior los ingresos del Estado y la obligación jurídica tributaria, tuvimos oportunidad de explicar detalladamente los ingresos ordinarios. Por tratarse del mismo tipo de ingresos, es absolutamente aplicable a los impuestos municipales todo lo dicho en el capítulo respectivo.

115

a. Impuestos

No obstante lo anterior, es importante recordar que los impuestos que pagan los habitantes de las municipalidades no son decretados por los mismos Municipios, cobrados por los órganos municipales, ni en forma alguna se destinan en un cien por ciento a solventar el gasto público de sus comunidad. Por el contrario, la mayor parte de los impuestos que pagan los habitantes de una comunidad van a parar a las arcas Estatales o Federales.

Las Leyes de Hacienda de los Estados son las que determinan que tributos recaudarán los Municipios de cada entidad. A continuación se enumeran algunos de los mismos, aún que no todos las legislaciones hacendarias hablan exactamente de los mismos impuestos, existiendo, únicamente como impuesto común a todos los Municipios el predial:

1. Predial;
2. Por funcionamiento de establecimientos comerciales en horarios extraordinarios;
3. Sobre diversiones y espectáculos públicos;
4. Sobre enajenación de bienes;
5. Sobre fraccionamiento, división, consolidación y/o mejora de la propiedad inmobiliaria;
6. Sobre adquisición de inmuebles;

7. Sobre el plusvalor que adquiera la propiedad inmobiliaria derivada de cambios en sí misma o de la fluctuación de la moneda;
8. Sobre la translación de bienes inmuebles.
9. Sobre remates judiciales;
10. Sobre juegos, rifas y sorteos;
11. Sobre uso de vehículos que no consuman gasolina o productos derivados del petróleo (combustión por gas LP)
12. Sobre profesiones.
13. Sobre el uso de carros fúnebres
14. Sobre lotes baldíos urbanos sin bardear
15. Sobre anuncios o propagandas que se coloquen sobre la vía pública.
16. Sobre rastros, y en general sobre la matanza de ganado
17. Sobre panteones.

Al respecto, existen algunos impuestos únicamente establecidos en las Leyes Hacendarias de las Entidades, como lo son los siguientes casos:

- a. Querétaro: sobre la compraventa de alimentos que no se consuman en el lugar donde se expenden, y sobre las bebidas embriagantes.
- b. Veracruz: sobre el transporte público urbano y sobre el ingreso de establecimientos varios.
- c. Aguascalientes: sobre el sacrificio de conejos y aves fuera del rastro.
- d. Jalisco: sobre la explotación de semovientes.

b. Derechos.

Por lo que hace a los derechos, causan derechos municipales las siguientes actividades:

1. Certificaciones, legalizaciones, constancias y expedición de copias de documentos;
 2. Ocupación de piso en los mercados, así como la expedición y reposición de placas a causantes del impuesto sobre plazas y mercados.
 3. Sanidad municipal.
 4. Licencias y permisos de alineación, construcción y mejora de inmuebles, así como de fraccionamiento, consolidación y división de la propiedad inmobiliaria.
 5. Sobre el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
 6. Sobre el Registro Civil.
 7. Sobre el servicio público de agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad y análogos.
 8. Sobre permisos para explotar automóviles, para el arrastre y almacenaje de los mismos.
- c. Productos.**

La hacienda municipal puede obtener productos por los siguientes conceptos:

1. Explotación en cualquier forma (es decir renta o enajenación) de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio.
2. Enajenación de bienes mostrencos.
3. Utilidades derivados de las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal.
4. Inversión en instrumentos y/o documentos mercantiles y bancarios.

5. Uso de espacios en los cementerios y venta de lotes en los mismos.

6. Venta de abono y desperdicios provenientes de los rastros y plantas de desperdicios sólidos.

d. Aprovechamientos

Este tipo de ingresos provienen de tres fuentes :

a. Los créditos que solicite el Municipio a las instituciones financieras;

b. La imposición de sanciones a los particulares, como es el caso de multas, recargos, fianzas, indemnizaciones, gastos de ejecución, etc.

c. Subsidios de parte de los gobiernos Locales o Federal.

e. Participaciones

Sin perjuicio de que en el siguiente capítulo nos ocuparemos ampliamente de este tema, es importante mencionar las principales características de este tipo de ingresos.

Las haciendas municipales reciben participaciones por dos vías, la Federal y Estatal, mismas que a continuación analizaremos.

1. Federales

Los recursos que reciben las haciendas municipales por virtud de la Ley de Coordinación Fiscal reciben el nombre de participaciones federales, por virtud de las cuales, los Municipio obtienen un porcentaje (mínimo) de la recaudación de ingresos federales durante un ejercicio fiscal.

Las participaciones del Municipio provienen principalmente del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento municipal.

2. Estatales.

Las Constituciones Estatales establecen que las haciendas municipales deberán estar integradas también por las participaciones que las Legislaturas establezcan en favor de los Municipios sobre los ingresos tributarios recaudados a nivel local.

II.VI. El Presupuesto de Egresos municipales

A semejanza de la Federación y las Entidades miembros de la misma, el Municipio debe establecer anualmente un presupuesto de egresos en el cual se especifique detalladamente la forma en que serán dispuestos los recursos de su hacienda.

El Presupuesto de Egresos municipales encuentra su fundamento en el artículo 115 Constitucional, mismo que en la segunda parte del último párrafo de la fracción IV, establece que "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles".

Se trata de un documento normativo¹¹⁶ por virtud del cual el Ayuntamiento realiza una estimación de las erogaciones que en un periodo de un año fiscal (que necesariamente deberá corresponder con un año natural) tendrá que realizar a efecto de cumplir con sus funciones básicas y eventuales.

El órgano encargado de preparar el proyecto de Presupuesto de Egresos es la Tesorería municipal, la cual, en su momento lo hace llegar al Presidente municipal, quien en base al pronósticos de ingresos deberá revisarlo, y de ser necesario, modificarlo a efecto de estar en posibilidades de turnarlo al Pleno del Ayuntamiento para su debida discusión, seguidas de la correspondiente modificación y aprobación, en su caso.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado, se enviará a la Legislatura Local para su registro, y su publicación en la Gaceta Oficial.

¹¹⁶ Ya que por virtud de este documento se obliga a la Tesorería municipal a realizar sólo aquellos gastos que se hubieran incluido en el presupuesto en comento.

Ahora bien, para la formación del presupuesto de egresos, debe tenerse en consideración tanto el monto de recursos de los que podrá disponer el Ayuntamiento, como el grado de desarrollo económico, social y urbano del Municipio y las necesidades que el mismo tenga en estos aspectos.

Existen tres formas de estructuración de los presupuestos de egresos, cuyas diferencias estriban en la forma en la que se estructuran o clasifican los gastos público¹¹⁷

1. Por Programas:

Su estructura consiste en la clasificación de los gastos públicos en atención a los trabajos y actividades que se deben realizar en el Municipio, siguiendo los lineamientos esbozados por el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, mismos que deben establecerse, en tratándose de los Planes Estatales y municipales, tomando en consideración todas y cada una de las características particulares de cada Entidad y Municipio, como es el caso del desarrollo económico, los recursos disponibles, las necesidades de primera mano, etc.

Esta clase de presupuesto se compone de programas, subprogramas, actividades y tareas. Por lo que hace al primer elemento, es decir, a los programas, éstos deberán

¹¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) "Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos". Centro de Estudios de Administración Estatal y municipal México, 1992.

incluir los objetivos de cada uno de los órganos de gobierno. En caso de que los programas sean demasiado amplio, se dividen en subprogramas, a efecto de poder detallar con precisión los objetivos de cada una de las áreas.

2. Por objeto del gasto

Es un catálogo de todos aquellos gastos que el Ayuntamiento tendrá que erogar en el ejercicio fiscal correspondiente. Se integra por *grupos*, que contiene los gastos ordinarios y extraordinarios que realiza el Ayuntamiento, *subgrupos*, *conceptos* y *partidas*.

Generalmente se incluyen:

- a) Gastos de Administración
- b) Inversiones, y
- c) Cancelación de Pasivo (deuda pública)

3. Institucional Administrativo.

Agrupar a los gastos en base a las asignaciones autorizadas por las legislaturas Estatales para cada una de las unidades Administrativas que componen al Ayuntamiento, posibilitando la identificación del gasto con la dependencia administrativa que lo realizará.

CAPITULO III. EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.

Siguiendo las ideas de nuestra Constitución vigente, el Municipio libre es la base de la división territorial y la organización política y administrativa, así pues, dicho ordenamiento superior en su artículo 40, dispone que nuestro país está organizado, en cuanto a su estructura político-administrativa como "una República representativa, democrática, Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley"¹¹⁸.

De lo anterior, y en concordancia con lo establecido en el artículo 31 fracción IV del mismo ordenamiento, se desprende que el Estado Mexicano tiene tres niveles de gobierno, mismos que conforman su orden político, y más específicamente, la competencia tributaria:

A. *La Federación: Constituida por las Entidades Federativas (Estados) que por virtud del pacto Federal ceden parte de su soberanía a un ente superior, a fin de someterse a éste en todo lo relativo a las actividades que rebasan su propia naturaleza al ámbito local de gobierno, con la finalidad de que esta entidad soberana (la Federación) las gobierne y represente por medio de una serie de atribuciones y facultades concedidas y ratificadas por los integrantes en el texto constitucional.*

¹¹⁸ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

B. Las Entidades: son las partes integrantes de la Federación que, aun que unidas a ésta conservan cierta autonomía¹¹⁹ **en lo relativo a su régimen interior, es decir, en lo que se refiere al manejo político-administrativo de sus asuntos de orden local.**

Respecto a la autonomía interna de los Estados miembros, es importante hacer la aclaración de que si bien están en posibilidades (incluso podríamos decir que en la obligación) de tener un ordenamiento constitucional de observancia local, las disposiciones contenidas en éste no podrán, en ningún caso, *contravenir o ir más allá de lo establecido en la Constitución Federal.*

C. El Municipio: célula base de la organización del Estado Mexicano, cuyo concepto se trató anteriormente.

Ahora bien, aunque parezca un poco redundante y repetitivo consideramos preciso señalar que el Municipio aun que está dotado de un fisco y una hacienda, carece de la facultad de decretar contribuciones, lo que lo sujeta a los caprichos de las legislaturas locales en lo relativo a las participaciones que recibe de los propios impuestos que recauda.

¹¹⁹ Utilizamos la palabra "autonomía" en sustitución a "soberanía", utilizada por el texto constituyente de 1917 en el citado art. 40 Constitucional, toda vez que la soberanía, aunque teóricamente reside en el pueblo, es un concepto que no admite división alguna, y que se refiere a la autodeterminación plena nunca dirigida por determinantes jurídicos externos a la voluntad del soberano, es decir, del mismo pueblo, que al unirse en una Federación,

Dada la coexistencia de un fisco federal, uno local, y uno municipal, y por ende, la posibilidad de que los tres fiscos incidan repetidamente sobre los mismos ingresos, fue necesario que la Constitución estableciera un sistema competencial en materia fiscal, mismo que se estructura a través de la delimitación de aquellas materias que pueden ser gravadas a nivel Federal, a nivel local, y a nivel municipal.

Derivada de la organización Federal de la República Mexicana, surge el sistema nacional de coordinación fiscal, cuya causa la encontramos precisamente en la distribución de competencias impositivas entre los órganos que coexisten en el Estado Federal, concurrencia que como sabemos ha traído muchos problemas respecto a la distribución del ingreso público.

Sin perjuicio de que este tema será agotado a lo largo de este capítulo, en un primer acercamiento al sistema denominado "sistema de coordinación fiscal", podemos definirlo como el conjunto de reglas y disposiciones que establecen la competencia del fisco Federal, local y municipal respecto las materias que pueden ser gravadas por éstos fiscos, así como la participación del producto de la recaudación nacional que corresponde a la Federación, los Estados federados y a los Municipios.

III.1 Marco Constitucional de la Coordinación Fiscal

Como hemos mencionado, el sistema impositivo mexicano nos presenta una triplicidad en el sujeto activo de la obligación jurídico tributaria, es decir, que si bien el mencionado sujeto activo es el Fisco, por éste no debe entenderse una institución única en la República.

A continuación señalaremos los fundamentos del sistema de coordinación fiscal.

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

En relación con este artículo, el artículo 31 fracción VI de dicho ordenamiento fundamental establece tres tipo de fisco: el Federal, el local y el municipal.

La presencia de estos tres sujetos activos, presenta innumerables problemas, y en ocasiones grandes injusticias, ya que se corre el gravísimo riesgo de gravar varias veces un mismo ingreso, provocando, por ende, una situación ruinoso para el contribuyente.

Ante esta compleja situación, nuestro ordenamiento supremo ha creado un sistema competencial, que deficientemente trata de establecer las reglas básicas a seguir tanto para la recaudación de ingresos, como para la distribución de los mismos.

Dicho sistema encuentra su fundamento legal en un conjunto de disposiciones dispersas en la Constitución, mismas que, difícilmente, encuentran relación unas con otras.

Por nuestra parte, consideramos que el fundamento principal del poder tributario de los Estado radica precisamente en estos dos artículos, ya que ha sido por decisión del pueblo mexicano que la República se constituyera en una Federación compuesta de Estado libres y soberanos. Es aquí en donde encontramos la soberanía de la cual se dota a los Estados miembros de la Federación, ya que si falta el poder tributario, que necesariamente se traduce en una facultad de imponer todos aquellos tributos que sean necesarios para la satisfacción de sus necesidades y la realización de sus fines, no existe soberanía.

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

Respecto a este precepto existen dos tendencias en los autores que hemos consultado, toda vez que la mayor parte de ellos lo consideran fundamento expreso del

sistema nacional de coordinación fiscal, pero por el otro lado, el maestro Sergio F. de la Garza¹²⁰ considera que dicho artículo no constituye fundamento alguno al señalar que en materia de tributación no existen facultades reservadas a las Entidades miembros de la Federación.

Así las cosas, y en términos de lo sustentado por este autor, la Carta Magna reserva algunas materias exclusivamente a la Federación y prohíbe algunas otras a los Estados, pero en ningún momento señala cuales serán las materias que podrán gravar en forma exclusiva los Estados.

En nuestra opinión, éste artículo sí constituye fundamento para el sistema que analizamos, ya que en términos de dicho precepto, lo que no está expresamente señalado para la Federación es competencia de las Entidades. En otras palabras, únicamente es necesario que se delimiten las facultades de la Federación, para interpretar que aquellas que no hayan quedado listadas serán de la exclusiva competencia de la Federación.

Independientemente de lo anterior, en nuestra muy particular óptica existe un grave error en la existencia y redacción del precepto en comento, ya que texto de este artículo fue tomado casi íntegramente de la Décima Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual, con el término de "implied powers" define el principio

¹²⁰ Op Cit DE LA GARZA, Sergio F. p. 226

que ha de utilizarse a fin de resolver las disputas ocasionadas entre las autoridades federales y las locales, con motivo de la aplicación de sus facultades.

En este sentido, es importante mencionar que los Estados Unidos Mexicanos surgen como una Federación totalmente diferente a la Federación estadounidense, toda vez que en el vecino país del norte las Entidades existían ya como cuerpos autónomos e independientes, cuyo principal reto consistía en mantener una unidad que se antojaba endeble, mientras que en nuestro país, la adopción del sistema Federal se hizo ante condiciones opuestas, toda vez que el México prerrevolucionario había vivido sometido a un régimen centralizado por casi tres siglos.

Desgraciadamente, el constituyente de 1917 no previó que esta medida traería efectos exactamente inversos a los buscados, es decir, fortalecería a la Federación en detrimento de las Entidades y los Municipios, que en ese entonces (al igual que ahora), luchaban por la conquista de una autonomía perdida.

Derivado de esta situación, la Federación ansiosa de poder, ha "propuesto" un sinnúmero de reformas al texto constitucional, a efecto de ampliar las facultades que explícitamente le confiere el citado ordenamiento.

III. "ARTICULO 73 .- El congreso tiene facultad

VI. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos, apuestas y sorteos, intermediación y servicios financiero, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las Leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XXIII. Para expedir las Leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las Entidades, los Municipios...

XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

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

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción en que la Ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

Respecto a este artículo, es de especial relevancia hacer los siguientes comentarios:

I. La Federación podrá, en todo momento, previa existencia de una Ley que así lo prevea, gravar cualquier recurso económico generado en el país, aún que no sea de los enumerados en las fracciones anteriores, ya que el objeto del gravamen es la necesidad de cubrir el gasto público.

II. Si bien es cierto que la facultad de legislar en las materias enumeradas en la fracción X. del artículo en comento, corresponde en forma exclusiva al Congreso, lo es también que esto de ninguna manera implica que se facultad exclusiva de dicho Órgano Colegiado el establecimiento de contribuciones con la finalidad de hacerse de los ingresos necesarios para cubrir el gasto público.

En otras palabras, son facultades diferentes la de legislar y la de gravar, lo que implica que los Estados podrán, en dado caso, gravar recursos económicos derivados de las materias antes mencionadas, con excepción de aquellas materias enumeradas en la fracción XXIX del artículo 73.

Lo anterior podemos corroborarlo con la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que claramente señala lo siguiente:¹²¹

¹²¹ Exposición de Motivos. Ley Federal de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con excepción de la fracción XXIX del art. 73, que se adicionó a la carta fundamental, y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en esa fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra carta fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados ni a los Municipios.

El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del art. 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados con apoyo en el art. 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el art. 115 da facultad a las legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cumplir los gastos públicos municipales..."

Este artículo, para los efectos que aquí nos interesan, se encuentra íntimamente relacionado con los artículos 117 y 118 de la propia Constitución Federal:

VI. "Artículo 117: Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

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

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

VII. Expedir ni mantener en vigor Leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

En relación a este artículo el maestro Flores Zavala dice que las prohibiciones contenidas en el artículo antes transcrito tienen la finalidad de impedir que el comercio entre los Estados se vea entorpecido por prácticas alcabatorias. Es decir, garantiza el tránsito de personas y bienes por el territorio de la República.

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

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

En relación con la prohibición contenida en este artículo es importante señalar que como se ha venido señalando, la imposición de impuestos sobre el comercio exterior es una facultad exclusiva de la Federación, y que los derechos sobre tonelaje han caído ya en desuso.

Así las cosas, podemos decir que la Federación tiene la facultad exclusiva de imponer gravámenes sobre los recursos económicos que deriven de:¹²²

1. Comercio Exterior.
2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 Constitucional.
3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctricas.
 - b) Producción y consumo d tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cervezas
6. Tonelaje y maniobras portuarias.
7. Todas aquellas fuentes disponibles en la república mexicana, siempre que su gravamen sea necesario para cubrir el gasto público.

¹²² Op. cit ARRIJOJA VIZCAINO ...p. 146

Derivado de lo anterior, y en sentido negativo, podemos deducir que los Estados podrán gravar todo aquello que no esté gravado por la Federación.

Pero encontramos justamente aquí el punto álgido de este tema. Si el erario Federal puede gravar las fuentes de riquezas necesarias para cubrir el gasto público, cuáles materias pueden gravar los Estados sin correr el riesgo de caer en la doble tributación.

La doble tributación se presenta cuando de manera conjunta o independiente, uno o más sujetos activos establecen dos o más gravámenes sobre un mismo objeto, es decir, se incide en repetidas ocasiones sobre la misma situación o circunstancia.

Así las cosas, la doble tributación puede darse en cualquiera de estas circunstancias:¹²³

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

- b. Cuando dos o más sujetos activos establecen más de un tributo sobre el mismo objeto.

¹²³ Idem p. 267

c. Cuando dos o más sujeto activos establecen dos o más gravámenes cada uno de ellos sobre el mismo objeto.

d. Cuando se acumulen *impuestos sobre impuestos*, como es el caso de los servicios de telefonía y energía eléctrica, en términos del artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Como ejemplo de lo anterior, podríamos señalar el caso en que un Estado y la Federación gravaran, al mismo tiempo, el acto de consumo de algún bien. En este caso, el contribuyente se vería obligado al pago de un impuesto Federal y otro local sobre el consumo del mismo bien, convirtiéndose entonces, el consumo de dicho bien, en *incosteable* y sumamente gravoso para ese contribuyente, lo cual concluiría en que ese bien gravado dos veces dejara de ser consumido, toda vez que su precio superaría la capacidad económica del consumidor-contribuyente.

Pero el problema no termina aquí, por el contrario, se extiende cada vez más, ya que aun que la política fiscal implementada desde hace mucho tiempo por el Gobierno Federal ha buscado evitar la *doble tributación*, ésta no está prohibida de ninguna manera, lo cual lo podemos comprobar con la lectura de la siguiente tesis *jurisprudencial*, en la cual la Suprema Corte de Justicia se manifestó de la siguiente forma:

"DOBLE TRIBUTACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD DE LA. Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; para lograrlo infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y *modus vivendi* (sic), y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación. Sin embargo, en ocasiones la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como son: graduar la imposición o para hacerla más fuerte a través de dos gravámenes que se complementen en lugar de aumentar las cotas del primeramente establecido, buscar un fin social extra-fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y aún tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación, y otras que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no puede decirse que por el sólo hecho de que un determinado impuesto de lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una "sana política tributaria" o principios de una buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que lo prohíba. Lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no estén establecidos por Ley o que no se destinen para el gasto público; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello a la Constitución; por lo que podría violar la carta magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer. Séptima época Primer parte: Vols. 181-186. A R. 5322/50...

Aun que definitivamente no es el tema de este trabajo tratar el tema de la doble imposición, si está ampliamente relacionado con el de la coordinación fiscal, por lo que brevemente señalaremos que no estamos de acuerdo con la opinión de la Suprema Corte de Justicia expresada en esta tesis, ya que en primer lugar se destruye el sistema de exclusión determinado por el artículo 124 Constitucional, ya que si únicamente se respetaran las materias reservadas por la Carta Magna para la Federación, todas las demás materias podrían ser gravadas a capricho por los fiscos locales y Federal, y en segundo lugar, al caerse en una doble imposición no pueden esperarse más que efectos negativos respecto al encarecimiento de los bienes por virtud de la multiplicidad de gravámenes que recaerían sobre los mismos. Asimismo, creemos que cuando se establecen dos o más tributos sobre una misma fuente de riqueza, cada uno de ellos atiende a los criterios de equidad y proporcionalidad, pero en conjunto definitivamente pueden volverse ruinosos para el contribuyente.

III.II. Antecedente de la Ley de Coordinación Fiscal

III.II.i Los primeros años de la Constitución de 1917.

Respecto a los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, lo único que vale la pena comentar es que aún que las bases del sistema fiscal derivado de la

implantación del federalismo estaban ya establecidas, éste no pudo aplicarse debido a las agitaciones sociales y políticas que azotaban al país.

Los cambios derivados de la lucha revolucionaria se hicieron manifiestos en el texto Constitucional, en el cual, como pudo advertirse en el capítulo anterior, se trató de dar una cierta autonomía al Municipio, pero sin dejar de considerarlo inferior a las Entidades y a la Federación.

En este sentido, por razones de índole político no se dotó al Municipio de facultad para darse sus propias Leyes, especialmente, para votar Leyes tributarias, con lo que se hubiera convertido, verdaderamente, en un tercer poder soberano. En contraposición a ésto, se siguió con una política centralista que tendía a acumular las facultades y los recursos en la Federación.

Durante la primera mitad del siglo, la Federación y las Entidades lucharon conjuntamente por alcanzar un sistema de coordinación fiscal eficaz, capaz de dar una solución final a la serie de problemas que trajo consigo la implantación del federalismo.

Vale la pena mencionar que durante este período cada Estado establecía su propio régimen fiscal, lo que trajo como consecuencia que coexistieran más de cien impuestos diferentes en la República, y que por ende, los impuestos fueran sumamente

gravosos, ya que junto a éstos se generaban multiplicidad de cuotas multas y recargos.¹²⁴

Como fruto de esta tenaz lucha surgieron las tres convenciones nacionales fiscales, la primera de ellas en el año de 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947.

A continuación analizaremos someramente cada una de éstas convenciones.

III.II.ii La primera Convención Nacional Fiscal.

Ante la compleja situación política y económica que vivía México, y especialmente, ante el hecho indubitable que el sistema fiscal utilizado entonces era uno de los mayores obstáculos para lograr la unidad nacional, en el año de 1925, se trató por primera vez de buscar una solución concertada al problema de la separación de las fuentes tributarias sobre la base de una distribución equitativa de los ingresos recaudados.

La primera Convención Nacional Fiscal buscó, entre otros, los siguientes resultados:¹²⁵

¹²⁴ DE LA GARZA, Sergio, Op Cit.

¹²⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO "La coordinación fiscal en México" Subsecretaría de Ingresos S.H.C.P., México, D.F., 1982

1. Evitar la duplicidad de los gravámenes, ya que en ocasiones los fiscos fiscal y locales incidían repetidamente sobre un misma fuente, gravándola extraordinariamente, y dejando otras fuentes, sin gravamen alguno.
2. Incrementar la productividad del fisco, disminuyendo a la vez, los elevados gastos de recaudación, inspección y administración de los dineros públicos.
3. Delimitar las competencias locales y federales en materia de impuestos, así como determinar un programa nacional de árbitros para unificar el sistema fiscal en toda la República.

Después de dos semanas de deliberación y negociación, los representantes de las Entidades y de la Federación llegaron a varias conclusiones¹²⁶:

- 1a.) Son exclusivamente impuestos locales:
 - a. El impuesto sobre la tierra;
 - b. El impuesto sobre los edificios;
 - c. Los impuestos sobre actos no mercantiles;
 - d. Los impuestos sobre concesiones otorgadas por Autoridades locales,

¹²⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO "Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal." S.H.C.P., México, D.F., 1947

e. Los impuestos sobre los servicios públicos locales.

2a.) Los impuestos sobre herencias y donaciones deben ser exclusivos de los Estados, sin embargo, la Federación debe recibir una participación de sus productos .

En virtud de las anteriores conclusiones, se atribuyó a la Federación facultades para gravar las materias relativas a la renta, actos jurídicos de naturaleza mercantil, el comercio exterior, sobre las materias enumeradas en las fracciones IV y V del art. 27 Constitucional, y a las jurisdicciones estatales sobre impuesto predial, capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria, servicios públicos, actos jurídicos no mercantiles y sobre vegetales.

Derivada de esta Primera Convención, en el año de 1926, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso una serie de reformas constitucionales, cuya iniciativa no prosperó, razón por la cual, en 1932 se convocó a una nueva Convención Fiscal.

III.il.iii. La Segunda Convención Nacional Fiscal.

En vista de los vacíos dejados en la anterior Convención Fiscal Nacional respecto al problema de la concurrencia impositiva sobre la misma fuente, y las desesperadas y violentas luchas económicas para captar recursos, en 1933 se reunieron por segunda vez los representantes de los Estados, territorios y del Distrito Federal.

Preocupados por la distribución de las facultades tributarias entre la Federación y los Estados, se convino que la Federación no establecería impuestos de ninguna índole sobre la propiedad inmobiliaria, quedando comprendida dentro de esta modalidad la propiedad urbana, rústica, edificada y no edificada. Lo anterior en vista de que la base de la tributación local, necesariamente, debía ser la imposición territorial en todos sus aspectos.

De la misma forma, se concluyó que los Estados tendrían poder tributario exclusivo sobre los servicios público municipales y sobre las concesiones que se otorgaran dentro de su competencia.¹²⁷

Asimismo, se estableció que la Federación tendría competencia exclusiva sobre las importaciones y exportaciones (comercio exterior), sobre el impuesto sobre la renta

¹²⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREITO PÚBLICO. "Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal." S.H.C.P.México, D.F., 1947

causado por personas físicas y morales, sobre la industria que causara impuestos especiales, sobre las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales de dominio exclusivo de la nación, y sobre los servicios públicos de concesión Federal.

En apoyo a las conclusiones derivadas de las dos Convenciones Fiscales Nacionales, en los años de 1934 y 1936, la Federación hizo propuestas de reformas constitucionales a fin de adecuar el sistema competencial y de distribución de ingresos. Únicamente prosperó la iniciativa presentada en el año de 1934, por virtud de la cual se modificó el artículo 73 de la Carta Magna para adicionar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, introduciendo la participación de Municipios y Entidades en el rendimiento de las participaciones. Posteriormente, en 1935 y 1940 se incluyeron en este artículo las facultades relativas a legislar en materia de industria cinematográfica, comercio, minería e instituciones de crédito.

Por lo que hace a la iniciativa de 1936, se trató de un proyecto que asignó a la Federación la percepción de algunos ingresos específicos, como los derivados del comercio exterior, instituciones de crédito y de seguros, entre otros. Asimismo, estableció que debería corresponder exclusivamente a los Estados y a los Municipios la percepción de ingresos derivados de la propiedad territorial. Esta iniciativa no sólo se proponía modificar el texto de los artículos 73 y 131 constitucionales, sino que también se reconocía el error en que se había incurrido al copiar el artículo 124 Constitucional de la Constitución de los Estados Unidos de América.

El 1 de enero de 1943 entró en vigor la reforma propuesta por el entonces Presidente de la Nación, General Lázaro Cárdenas. Esta, sin duda, fue la reforma más importante hasta antes de celebrarse la tercera Convención Nacional Fiscal, ya que fue entonces que se permitió a la Federación gravar aquellas materias sobre las cuales podía legislar en forma exclusiva, en los términos de la fracción X del artículo 73. Esta iniciativa trajo como consecuencia un paquete de reformas que incluyó tanto al artículo 73 en sus fracciones IX y X, adicionándose la fracción XXIX, como a las fracciones VII y IX del artículo 117.

En términos de la reforma en comento, la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional se atribuyó a la Federación la facultad de establecer contribuciones en las siguientes materias:

XXIX. Para establecer Contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27;
3. Sobre Instituciones de Crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo,
 - d) Fósforos y Cerillos;
 - e) Aguamiel y productos de fermentación;
 - f) Explotación forestal; y
 - g) Producción y consumo de cervezas "

Aun que aparentemente era suficiente aplicar el artículo 124 para determinar que las materias no incluidas en este listado se debían entender conferidas exclusivamente a las Entidades, se perdió de vista que en la fracción VII del artículo en comento se faculta a la Federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, lo que en otras palabras quiere decir que la Federación, por medio del Congreso de la Unión está en posibilidades de gravar otras fuentes a fin de hacerse de los recursos necesarios para cubrir el presupuesto anual de egresos. Por supuesto, esta situación prevalece, por lo que todos aquellos impuestos especiales que no fueron sustituidos por el Impuesto Sobre el Valor Agregado, y en general, cualquier contribución que decreta el Congreso, goza de constitucionalidad, aun que se incida sobre el patrimonio del contribuyente en forma repetitiva.

III.II.IV. La Tercera Convención Nacional Fiscal.

Para el año de 1947 el problema de la concurrencia ilícita seguía vivo, y a éste se le agregaba el hecho de que la Segunda Convención Nacional Fiscal se había realizado en un momento inapropiado, ya que el periodo presidencial de Don Pascual Ortiz Rubio estaba por culminar, lo cual impidió que se dictaran ciertas medidas legislativas, además de que los ambientes político, económico y social, tanto hacia al interior del país como hacia el exterior del mismo estaban viciados de grandes tensiones que obligaron a tomar

otra clase de decisiones que dejaron de lado la urgencia de reformar el sistema de distribución competencial en materia fiscal.¹²⁸

La Convención concluyó lo siguiente:

I. Era necesario crear un plan nacional de arbitrios que permitiera que las cargas se distribuyeran en forma equitativa sobre los contribuyentes.

II. Las tesorerías de los tres niveles de gobierno deberían recibir recursos provenientes de ingresos privativos, así como de ingresos de participación. Para lograr lo anterior se estableció lo siguiente:

a) Ingresos privativos de la Federación: Impuesto sobre la renta, principalmente el derivado de servicios personales e inversiones de capital (no obstante que los Estados recibían una *participación de lo recaudado por este concepto*), impuestos sobre importaciones y exportaciones, así como los recaudados por concesiones otorgadas por el gobierno Federal y por servicios públicos federales.

¹²⁸ DE LA GARZA, Sergio Op Cit

b) Ingresos privativos de los Estados y Municipios:

Impuestos por servicios públicos locales, por enajenación de bienes inmuebles, predial tanto rústico como urbano, expendio de bebidas alcohólicas, e impuestos sobre ganadería y producción agrícola. Es necesario mencionar que la Federación no percibía participación alguna de estos ingresos.

c) Ingresos Concurrentes: ingresos generales sobre el comercio y la industria, así como impuestos especiales sobre producción y venta de cerveza, y en general de bebidas alcohólicas, aguas envasadas, hilados y recursos naturales.

III.II.v. La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Siguiendo las recomendaciones emitidas por la Tercera Convención Nacional Fiscal respecto al establecimiento de un sistema de coordinación que por un lado permitiera un mejor aprovechamiento de los recursos tributarios, y por el otro redujera al mínimo los gastos de administración y control de los recursos recaudados, en diciembre de 1947 se emitió la *Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles*, que gravó todos los ingresos provenientes de la compra-venta, permuta y algunas prestaciones de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales.

Su finalidad fue proporcionar un ingreso fiscal a los Estados para lograr que estos suprimieran sus impuestos alcabalatorios¹²⁹, ideal que se había perseguido desde 1846.

Esta Ley introdujo como novedad un ineficiente sistema de coordinación, por virtud del cual los Estados que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y celebraran un convenio con la Federación, recibirían una tasa adicional de 15 al millar sobre el impuesto Federal recaudado, que entonces se causaba en razón de 18 al millar. Así las cosas, y en estos términos, recaía una tasa aparente del 33 al millar sobre el contribuyente, lo cual, a simple vista resulta inequitativo e injusto. En vista de ésta y otras imperfecciones, en los años de 1948, 1949 y 1950, el poder Legislativo Federal practicó reformas a esta Ley, lo que desembocó, necesariamente, en la promulgación de la nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de 31 de diciembre de 1951.

La nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles definió, como objeto gravable la totalidad de los ingresos obtenidos por la prestación de servicios, arrendamientos, comisión y mediación mercantil, así como por la ejecución de transacción de bienes, y cambió la facultad de establecer tasas adicionales por el derecho a recibir una verdadera participación del 4% del dinero recaudado.

¹²⁹ El impuesto alcabalatorio fue creado hacia 1575, y consistió en el gravamen sobre las ventas y trueques mercantiles, quedando exentos del pago algunos productos de canasta básica.

La importancia de este nuevo intento por solucionar el problema fiscal, fue el establecimiento de un sistema que buscaba lograr la coordinación por medio de la celebración de convenios entre los Estados y la Federación, por virtud de los cuales, los Estados que se adhirieran a este sistema, como condición *sine qua non*, tendrían que *suprimir sus impuestos generales sobre el comercio y la industria a efecto de recibir una participación de la recaudación obtenida a nivel Federal por el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles*. Desgraciadamente los Estados con mayor potencial económico no suscribieron convenios, ya que les resultaba poco conveniente, toda vez que sus tasas locales eran mayores a los porcentajes de participación, o bien, por que sus tasas eran menores y por ende una atractivo de inversión.

Al marco de esta Ley se celebraban dos tipos de convenios con el gobierno federal, mismos que debían ser aprobados por el Poder Legislativo local: los que facultaban a las Entidades a recaudar el impuestos con tasas federal y local (que no podía exceder del 12 al millar), y otorgaban a las mismas el derecho a obtener hasta el 40% de los recargos y *multas percibidos por este concepto*, y por el otro lado, aquellos por los que la Federación era quien recaudaba el impuesto con ambas tasas, y posteriormente entregaba a la Entidad la porción que le correspondía.

Pero el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles mostró desde el principio efectos inconvenientes tanto hacia los contribuyentes como en relación al Fisco: por lo que *hace a los primeros*, existió una afectación "en cascada", por la cual se acumulaba la

carga impositiva por cada una de las operaciones o transacciones mercantiles, es decir, que cuando el consumidor-contribuyente adquiría el bien, este ya había sido gravado por el productor y todos los intermediarios mercantiles encargados de su comercialización. Por lo que hace al Fisco, el grave problema resultaba del escaso control recaudatorio, ya que en múltiples ocasiones uno o más intermediarios fácilmente podían omitir la declaración y entero del impuesto causado y cobrado.

Con el propósito de abatir costos y gastos de administración, se delegó la facultad de administración del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a las autoridades fiscales locales, ya que resultaba mucho más conveniente y efectivo que fueran las autoridades estatales las que ejercieran las actividades de control, vigilancia y recaudación de los ingresos.¹³⁰

Otro de los inconvenientes presentados por el sistema de coordinación fiscal introducido por la Ley en comento, resultó del sistema de distribución de participaciones de éste impuesto, ya que el mismo atendió a la entidad en la cual se obtenía el ingreso, es decir, que la participación era otorgada al Estado en el cual se hubiera realizado la transacción mercantil gravada. Esto por supuesto trajo grandes complicaciones para el fisco, toda vez que las empresas fueron creciendo y por ende estableciendo sucursales en varias Entidades, lo cual se prestó para que los

¹³⁰ HOYO DE A'DDONA, Roberto "La Coordinación Fiscal en México" S.H.C.P., México, D.F., 1895

comerciantes encubrieran sus operaciones mercantiles bajo la forma de comisiones a fin de evadir el efecto en cascada, del cual hemos hablado en párrafos anteriores.

Asimismo, el concepto de "lugar en donde se perciba el ingreso" podía prestarse a varias y diversas interpretaciones, así pues, podía entenderse que el ingreso era percibido en donde se recabara el pedido, en donde se celebrara el contrato correspondiente, en donde estuviera almacenada la mercancía para su posterior entrega al comprador, donde se entregara la mercancía efectivamente al cliente, o bien donde se recibía el pago

A raíz de las reformas que entraron en vigor en el 1 de enero de 1974, se intentó esclarecer ésto, para cuyo efecto se determinó que eran cuatro los hechos relevantes para determinar el lugar en donde se obtenía el pago de una transacción mercantil: el sitio en el que se levantara el pedido, donde se expidiera la factura, donde se entregara la mercancía, y por último, donde se recibiera el pago.

Al respecto se estableció que debía entenderse que el lugar donde se recibía el ingreso era aquel en donde estuviera localizado el establecimiento que realizara cuando menos tres de los actos antes mencionados. En caso de que no los tres actos no pudieran ser realizados en el mismo establecimiento, era suficiente que se realizaran sólo dos de ellos, siempre que la entrega material de la mercancía fuera uno

de los actos realizados. En defecto de éste último, se consideraba que se recibía el ingreso donde se entregara la mercancía

Pero el problema fiscal no dejó de existir con esta enmienda, por el contrario, se hizo un poco más complejo, ya que los empresarios podían determinar en que entidad se recibiría el ingreso, con lo cual se favorecía a una entidad determinada, pues sería a esta a la que le correspondería la participación. Esto por supuesto dio pie a múltiples actos de corrupción, ya que la entidad favorecida beneficiaba al contribuyente. Pronto entraron en conflicto los intereses de las Entidades productoras y consumidoras, haciendo peligrar la endeble coordinación fiscal existente.

III.II.vi. La Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados

Promulgada el 28 de diciembre de 1953, estableció las restricciones al comercio de Estado a Estado, reglamentando, en cierta forma, las fracciones IV, V, VI, VII y VIII del artículo 117 Constitucional.

La Ley de Coordinación Fiscal desarrolló procedimientos para evitar las prácticas alcabalatorias entre los Estados, además de proporcionar un sistema por virtud del cual, en caso de considerarse que alguna Ley local violara lo establecido por la

Constitución, la Federación revisara las Leyes locales o los sistemas de recaudación que debían modificarse, ofreciendo incentivos como subsidios y participaciones.

A fin de lograr estos objetivos, se creó la Comisión Nacional de Arbitrios, la que se encargaría, entre otras, de proponer medidas encaminadas a evitar restricciones indebidas al comercio y a coordinar las actividades impositivas de los gobiernos Locales y Federales, intentando, ante todo, lograr una *distribución equitativa de los ingresos* obtenidos por recaudación.

Asimismo, esta Ley tuvo un matiz punitivo, ya que en caso de que un Estado se negara a seguir el sistema propuesto, podría, a discreción de la Comisión Nacional de Árbitros, retener parcial o totalmente las participaciones que correspondían a dicho Estado.

III.III. La actual Ley de Coordinación Fiscal.

El antecedente más cercano a la Actual Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir de diciembre de 1978, se encuentra en el sistema de *participaciones*, consignado en la propia Constitución Política, la cual estableció en su artículo 73 fracción X, vigente entre los años de 1934 y 1942, que las Entidades recibirían una participación de los fondos recaudados por el impuesto sobre la energía eléctrica.

Posteriormente, estas participaciones se ampliaron, de forma tal que las Entidades recibían una porción de los impuestos sobre la producción y consumo de diversos bienes, como la gasolina y productos derivados del petróleo, aguamiel, cerillos y fósforos, tabacos labrados y explotación forestal.

Posteriormente, la promulgación de diversas Leyes de carácter Federal creó nuevas participaciones en los impuestos federales, que serían pagadas a los Estados siempre y cuando éstos se abstuvieran de gravar las fuentes previamente gravadas por la Federación. Lo paradójico de esta situación fue que incluso en el caso de objetos que podían ser gravados en forma concurrente prevaleció esta situación. Una vez que el Estado accedía a suprimir sus impuestos locales, la Federación por medio de una declaratoria otorgaba a la Entidad el derecho a obtener la participación. No obstante esta creciente tendencia a "participar" a las Entidades del producto de los impuestos federales, en algunos otros casos, como los impuestos sobre el comercio exterior y el impuesto sobre la renta causado por personas físicas, los Estados no recibían ni un centavo.

Pero el sistema de las participaciones ya no era funcional, además de que la Constitución seguía sin delimitar claramente cuales debían ser las fuentes que en forma exclusiva podrían gravar la Federación y los Estado (no hay que olvidar que los Municipios carecen de facultades impositivas, por lo que sus ingresos tributarios derivan, casi exclusivamente de las participaciones que los Estados les distribuyen).

Asimismo, existían diferentes métodos para distribuir las participaciones, atendiendo a diferentes criterios: en algunos casos las participaciones distribuibles correspondían únicamente a los Estados productores, en algunos otros a los Estados en los que se realizaba el consumo, y por finalmente, un tercer sistema por virtud del cual quienes recibían las participaciones eran tanto las productoras como las consumidoras. Evidentemente, esta multiplicidad de sistemas trajo múltiples y complejos problemas, como el que ya ha sido analizado en tratándose de la Ley de Ingresos Mercantiles.

La evidente falta de armonía y eficiencia que existía en los procedimientos de distribución de las participaciones entre los Estados y posteriormente, entre los Municipios integrantes de éstos, obligó a revisar el sistema de distribución a fin de reunirlos en un sólo sistema, por lo que en el año de 1978, considerando la citada laguna constitucional y todos los inconvenientes del sistema hasta entonces seguido, el Congreso de la Unión promulgó la vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Es evidente que el federalismo mexicano desde sus inicios ha enfrentado fuertes cuestionamientos ya que nunca se adecuó a la realidad mexicana. En miras de ésto, el legislador acertadamente pensó que dotar a los Estados federados de mayores recursos fortalecería el debilitado federalismo nacional. Asimismo, el fortalecimiento de las Entidades traería aparejado el crecimiento y mejora del Municipio libre, célula base de la Federación semejanza de lo previsto por la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, las Entidades que se adhieran al sistema Nacional de Coordinación Fiscal

por medio de convenios celebrados entre el Congreso Local y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán derecho a participar en los dos Fondos previstos por la Ley, es decir, en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo de Fomento Municipal. En "contraprestación" a estas participaciones, los Estados que se adhieran al sistema, se obligan a no gravar las materias establecidas en las Leyes federales relativas a impuestos participables. Por supuesto, esto no se extiende a las materias reservadas exclusivamente a la Federación, de las cuales las Entidades no recibirán participación alguna.

Caso excepcional es el del Distrito Federal, que sin mediar convenio alguno, y por considerarse que el Congreso de la Unión fungía como poder legislativo local, fue adherido automáticamente por la Ley de Coordinación Fiscal.¹³¹

A continuación analizaremos los aspectos más importantes de la Ley de Coordinación Fiscal:

III.III.i. Objeto.

En términos del artículo 1º, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto "coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los

¹³¹ Ley de Coordinación Fiscal vigente.

ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

III.III.ii. Forma de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como mencionamos anteriormente, los Estados que libre y soberanamente decidan adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo harán por medio de la celebración de un convenio en el que serán partes contratantes la Entidad representada por el gobierno de la misma, y la Federación, representada a su vez por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que en ningún caso versará sobre algunos ingresos, sino que por el contrario, deberá realizarse integralmente, con la excepción de que podrá no celebrarse convenio en materia de derechos, caso que será analizado posteriormente.

El convenio de que se trata deberá ser autorizado por la Legislatura Estatal, misma que en el momento en que lo juzgue conveniente podrá dar por terminado dicho convenio.

Una vez que el convenio de que se trata haya sido aprobado por la Legislatura Local, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de que se trate, mandarán publicar tanto en el Diario Oficial de la Federación como en Periódico

Oficial del Estado, el convenio celebrado, así como el decreto de la Legislatura Local por virtud del cual se apruebe dicho convenio.

En caso de que el Estado se separe del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deberá publicarse también el acto por el cual se decrete esta separación. Igualmente deberá publicarse el acto por el cual se apruebe la citada separación.

Actualmente, aunque la celebración de estos convenios implica una limitación al poder tributario de los Estados, en sus totalidad están adheridos al sistema por convenios y conveniencias políticas, ya que, como todos sabemos, durante muchos años todos los gobiernos estatales estuvieron encabezados por miembros de un mismo partido político, que a su vez encabezaba al Poder Ejecutivo Federal.

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaran de los ingresos obtenidos por la recaudación de los impuestos especiales a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución.

Cabe señalar que los convenios a los que nos hemos venido refiriendo, pueden versar sobre impuestos, derechos y/o coordinación administrativa y vigilancia.

Aunque los convenios que versan sobre impuestos y derechos serán tratados a lo largo de este capítulo, creemos importante mencionar la existencia de convenios de coordinación en materia de Impuestos sobre la tenencia y uso de vehículos, Impuesto Sobre el Valor Agregado (IVA) y sobre adquisición de inmuebles.

Por lo que hace a las Entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa con la Federación en materia del impuesto Federal sobre tenencia y uso de vehículos, en los cuales se estipule la obligación de llevar un Registro Estatal de Vehículos, recibirán el 100% de la recaudación que obtenga la Federación por este concepto, con la obligación de distribuir cuando menos el 20% del monto obtenido entre los Municipios que integren al Estado. Lo mismo sucederá para el caso del Impuesto sobre Automóviles nuevos.

Respecto al Impuesto sobre el Valor Agregado, el artículo 41 de la Ley Federal que reglamenta a este impuesto, señala que las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrarán convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comprometiéndose a no mantener impuesto sobre:

- I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, *excepto en la enajenación al consumidor final*

de automóviles nuevos, así como la prestación de servicios de hospedaje, campamento, paraderos de casas rodantes y de tiempos compartidos.

Se considera enajenación de automóvil nuevo en la entidad federativa, cuando en ella se expida el comprobante que ampare la enajenación de éste; y utilización del automóvil por primera vez en territorio nacional después de la importación definitiva, cuando en alguna entidad se autorice, por primera ocasión, el registro o expedición de placas definitivas del automóvil.

Los automóviles a los que se refiere esta fracción son los de hasta diez pasajeros, los camiones con capacidad de carga hasta de 3100 kg., incluyendo los tipo panel, así como los remolques y semi remolques tipo vivienda.

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamento, paraderos de casas rodantes y de tiempos compartidos, sólo se considerará el albergue sin incluir los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Por lo que se refiere al impuesto sobre adquisición de inmuebles, la coordinación se da en forma inversa a los demás, ya que en este caso, es la Federación la que deja en suspenso el cobro del impuesto. Al respecto, el maestro Sánchez de León¹³² señala que el artículo 9º de la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, dispone lo siguiente:

¹³² SÁNCHEZ DE LEÓN, Gregorio Op Cit P. 152

"A solicitud de los Estados, la Federación se coordinará en materia de éste impuesto suspendiendo la aplicación de esta Ley, en el territorio del Estado solicitante".

III.III.iii. La recaudación fiscal participable.

Por recaudación fiscal participable debe entenderse el total de los ingresos obtenidos por la Federación por la recaudación de todos sus impuestos, así como por los derechos por extracción de petróleo y minería, disminuidos por el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Respecto a los ingresos obtenidos por el pago de derechos por extracción de petróleo y minería hay que señalar que la distribución de estos ingresos se da debido a que son recursos naturales o frutos del subsuelo nacional que igual pueden encontrarse en un Estado o en otro.

Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable.

En tratándose de los productos que obtenga la Federación por concepto de venta o arrendamiento de bienes y/o tala y explotación de bosques, que sean

catalogados por la Ley de la materia como nacionales, la entidad en donde se ubiquen dichos bienes o bosques recibirá el 50% de su monto.

Por disposición expresa de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirán en la recaudación fiscal participable los siguientes conceptos:

1. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos;
2. Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN);
3. Incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa;
4. La parte de recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre producción y servicios en que participen las Entidades en términos del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal;
5. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

6. La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las Entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos 30-B de la Ley.¹³³

Asimismo, en relación a la parte de recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre producción y servicios en que participen las Entidades en términos del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, éste establece que las Entidades adheridas al sistema participarán en un 20% de la recaudación en tratándose de cerveza, alcohol, bebidas alcohólicas y bebidas con una graduación de hasta 6° G.L., y el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación será repartida en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los citados bienes en cada entidad federativa en relación con la enajenación total. Finalmente, también dispone que deberá distribuirse entre los Municipios que integran cada Estado, por lo menos el 20% del total de participación que corresponda a cada Estado.

Por otra parte, el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal establece que a partir del 1 de enero de 1998, los Municipios y el Distrito Federal participarán del 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, las personas físicas que realicen operaciones exclusivamente con el público general, que a partir del

¹³³ Este último inciso fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1997, y entró en vigor el 1° de enero de 1998.

1º de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal Federal que al efecto suscriban las Entidades Federativas con la Federación. Esta participación será distribuida directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará el mes siguiente al del pago de las contribuciones.¹³⁴

La recaudación que se toma en cuenta para determinar la base es la pagada, es decir, las cantidades determinadas y pagadas que se hubieran efectuado de los créditos fiscales. Lo mismo sucede respecto a los incentivos, es decir, cuando las cantidades que los contribuyentes deban pagar se vean disminuidas por incentivos fiscales, se deberá considerar el monto de éstos como recaudación efectiva.

Por lo que hace a las devoluciones y compensaciones que la Federación deba hacer respecto a los impuestos obtenidos por ésta misma, al no considerarse como recaudación obtenida, no integran la recaudación fiscal participable.

Respecto al criterio de la recaudación fiscal participable, es necesario mencionar que la Federación mexicana, desde sus inicios, ha caído en el gravísimo error de centralizar todo: funciones, atribuciones y sobre todo, recursos, creando prácticas mal

¹³⁴ Este artículo fue adicionado a la Ley según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1997.

sanas de administración pública, ya que todo se controla desde el centro, no permitiendo ni a las Entidades ni a los Municipios vivir realmente la "autonomía" de la que se supone fueron dotados por el Constituyente de 1917. Así las cosas, en México tenemos una Federación rica compuesta de Estados con una posición económica "cómoda" y más de 3000 mil Municipio que viven en la miseria.

III.III.iv. Los organismos de la coordinación fiscal

Con la finalidad de participar del desarrollo y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se carean a la luz de la Ley que regula el citado sistema cuatro organismos, en los cuales participan el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

Por supuesto, estos órganos no son una creación novedosa de la Ley de Coordinación Fiscal, sino que por el contrario, habían venido funcionando en forma irregular como organismo de estudio y apoyo desde antes de 1972 , año en que se regularizó su operación con la Primera Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Posteriormente, con la promulgación de la actual Ley, se dotó a éstos órganos de atribuciones con el objetivo de que mediante sus actividades y resoluciones pudieran por un lado, obligar a las partes a cumplir con sus obligaciones, y por el otro, propiciar un ambiente de

negociación y diálogo entre las autoridades gubernamentales y fiscales federales y estatales.

III.III.iv.i. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Este órgano colegiado representa la cabeza del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y constituye al órgano supremo del mismo, está compuesto por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y en su defecto, por el Subsecretario de Ingresos, y por el titular del órgano hacendario de cada una de las Entidades, y en su defecto, por quien éstos designen. Lo presiden conjuntamente, el Secretario de Hacienda y el funcionario de mayor jerarquía presente, del Estado en el cual se celebre la reunión.

Deberá sesionar por lo menos una vez al año en el lugar que sus integrantes designen, pero éste siempre será dentro de territorio nacional. La convocatoria será hecha por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, o bien por la Comisión de Permanente de Funcionarios Fiscales. En la convocatoria deberá señalarse el Orden del Día.

Sus funciones están establecidas en el artículo 19 de la Ley que analizamos, y éstas son:

1. Aprobar el reglamento de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de

Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal

2 Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en el inciso anterior.

3. Fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

4 Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a los Gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

III.III.iv.ii. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el órgano encargado de las labores consultivas y de estudio, de las cuales parten iniciativas y recomendaciones relativas a asuntos del conocimiento de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Este órgano colegiado se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y los representantes de ocho Entidades que para cuyo efecto sean elegidos. A este respecto, la Ley que se analiza reúne a las Entidades de la Federación en ocho grupos:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán

Cada uno de éstos grupos nombrará a un representante, que será el titular del órgano hacendario bien quién éste designe. Dicho representante durará en su encargo dos años, y la totalidad de los integrantes se renovará anualmente por la mitad, pero no podrán abandonar el cargo hasta en tanto su sucesor haya sido electo y tome posesión del mismo.

Sesionarán bimestralmente, previa convocatoria, que deberá ser hecha bien por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, cuando sustituya al primero, o bien por tres miembros de dicha Comisión. En la convocatoria deberá incluirse el Orden del Día.

Dentro de sus funciones, se encuentran, entre otras, la de vigilar la creación e incremento de los fondos que señala Ley, así como su distribución y liquidación entre las Entidades y Municipios.

III.III.iv.iii. El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargada de realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a las legislaciones tributarias vigentes en la Federación y las Entidades, así como respecto a las relativas administraciones. También se encarga de proponer medidas dirigidas a coordinar la acción impositiva Federal y local a efecto de lograr una mejor distribución de los ingresos entre los Estados y la Federación.

III.III.iv.iv. La Junta de Coordinación Fiscal.

La Ley trata muy someramente lo relativo a este órgano, ya que únicamente manifiesta en su artículo 24, que ésta "se integra por los representantes que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

III.IV. Los Fondos: General de Participaciones y de Fomento Municipal.

Antes de adentrarnos en el análisis de los dos fondos contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal, consideramos apropiado definir qué debe entenderse por fondo y participaciones, en el contexto utilizado por la Ley en comento.

Así las cosas, por fondo, en términos de la Ley, es necesario entender no una acumulación de recursos que posteriormente se destinarán a un fin concreto, sino un paso o etapa en el procedimiento del cálculo de las participaciones, toda vez que después de determinar el monto mensual de los fondos, se calculan simultáneamente las participaciones que corresponden a cada uno de los Estados.

Por otro lado, por participaciones debemos entender las contraprestaciones compensatorias que en forma periódica una economía financiera (la Federal) hace a otra u otras (las Entidades y Municipios), en virtud bien de lo previsto por los convenios celebrados entre dichas economías financieras, o de la Ley de la materia, consistente en la supresión por parte de las Entidades, de cargas tributarias a fin de evitar la concurrencia tributaria sobre las mismas fuentes.

Cabe señalar que las participaciones tienen como características especiales las siguientes, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de la materia:

- a) son inembargables;
- b) No están sujetas a retención salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, previa autorización de la legislatura local correspondiente, e inscritas, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro Público de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y Municipios, a favor del acreedor, el cual sólo podrá ser la Federación, alguna Institución de Crédito que opere en territorio nacional, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En tratándose de obligaciones de los Municipios, éstas sólo se registrarán cuando la deuda esté respaldada por una garantía solidaria del Estado de que sea parte, a menos de que a juicio de la Secretaría de hacienda y Crédito Público cuente con los suficientes recursos vía participaciones, para hacer frente a sus obligaciones.

Por lo que hace al pago de las obligaciones garantizadas por medio de las participaciones, se realizarán de acuerdo a los sistemas y mecanismos establecidos en las leyes de deuda locales.

Durante la vigencia del anterior sistema de coordinación fiscal, sustituido en 1979 por el vigente, las participaciones eran otorgadas siguiendo diversos criterios de distribución que dependían del fin buscado, como uniformar el sistema de coordinación, o bien resarcir a las Entidades de las pérdidas que esta búsqueda de uniformidad les había causado por la federalización de los ingresos. Asimismo, se buscó un mecanismo

adecuado para distribuir los ingresos obtenidos por la explotación de los recursos naturales, ya que como hemos comentado anteriormente, todos los Estados deben participar de dicho recursos.

El actual sistema de coordinación fiscal establece la creación de dos fondos principales:

- * El fondo General de Participaciones, y
- * El fondo de Fomento Municipal.

Estos dos fondo tienen naturaleza e integración diferente, siendo el más importante el primero que señalamos, puesto que representa el mayor porcentaje de la recaudación fiscal participable.

A continuación analizaremos estos fondos

III.IV.i. El Fondo General de Participaciones.

III.IV.i.i. Integración del fondo

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se integra por el 20% de la recaudación fiscal participable que obtenga la Federación durante el ejercicio fiscal de que se trate.

El fondo General de Participaciones estará integrado, como se mencionó anteriormente, por un porcentaje de la Recaudación Fiscal Participable, el cual incluirá los recargos y multas que por infracción de las Leyes fiscales obtenga el Fiscal Federal.

En 1979, el porcentaje que se había fijado para la integración de éste fondo era del 13% sobre los ingresos anuales obtenidos por la Federación por la exacción de impuestos. Como es natural, este porcentaje fue creciendo paulatinamente debido a convenios celebrados con la Federación por las Entidades por conceptos como gastos de administración, resarcimiento derivado de la suspensión o supresión de impuestos y/o derechos locales, así como tratamiento especial para las Entidades productoras de petróleo, entre otros.

Durante los años de 1979 a 1983, las participaciones se fijaban en la misma proporción que las Entidades recibieron en 1979, más un porcentaje correspondiente a los derechos e impuestos que suprimieran a partir de 1980. Pero a partir de 1984, el sistema cambió esencialmente, ya que desde ese momento para calcular los factores de distribución del Fondo fue necesario que los contribuyentes proporcionaran cierta información por medio de sus declaraciones a cerca de los impuestos asignables, entendiendo por éstos a aquellos impuestos cuya recaudación es asignada por el contribuyente en favor de la entidad federativa en la cual haya realizado la actividad económica o percibido el ingreso que declara, independientemente de la entidad en donde el impuesto causado haya sido pagado.

Dentro de este grupo de impuesto, de conformidad con lo establecido en los convenios de adhesión, se encuentran los siguientes:

1. Impuesto al Valor Agregado;
2. Impuesto sobre Producción y Servicios;
3. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos;
4. Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos;
5. Impuesto sobre la Renta determinado presuntivamente por las autoridades fiscales a contribuyentes menores;
6. Impuesto sobre la renta causado por personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca;
7. Impuesto sobre la Renta por la prestación de servicios subordinados a que estén obligados los contribuyentes menores y las personas físicas que tributen conforme a las bases especiales establecidas por la Secretaría de Hacienda para personas que se dediquen a las actividades mencionadas en el inciso anterior.

Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido por el último párrafo del artículo 3º de la Ley, el cual limita los impuestos asignables a los de tenencia y uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

Adicionalmente al 20% que señala el artículo 2º de la Ley en comento, el Fondo se adiciona con un 1% extra de la recaudación Federal participable cuando los Estados se hayan coordinado en materia de derechos. Asimismo, se incrementará este fondo en el porcentaje que representen en la recaudación fiscal participable, todos aquellos

ingresos locales o municipales que se hayan derogado por virtud de la celebración de un convenio de adhesión.

También se adicionará al fondo General el equivalente al 80% del monto recaudado por las Entidades Federativas por concepto de las bases especiales de tributación durante el año de 1989. Este monto se actualizará en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y será repartido en forma mensual a las Entidades, en la misma proporción que represente la recaudación de estas bases en cada entidad.

Finalmente, como se comentó al tratar el tema de la recaudación fiscal participable, las Entidades que hayan celebrado convenios administrativos en materia de impuesto sobre la tenencia y uso de automóviles, impuesto sobre automóviles nuevos y productos de la Federación, participarán también de estos ingresos, como de los porcentajes señalados en el artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, relativa a los ingresos obtenidos por la recaudación del impuesto especial sobre producción de bienes y servicios respecto a bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

III.IV.i.ii. Cálculo de las participaciones.

En términos del artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se distribuirá entre las Entidades como sigue.

- I. El 45.17% en proporción directa a número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio fiscal de que se trate.

- II. El 45.17% conforme a la fórmula establecida en el artículo 3 de la Ley.

- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones al número de habitantes que tenga cada entidad.

El número de habitantes de cada entidad se tomará de los datos proporcionados al inicio de cada ejercicio por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Los cálculos de las participaciones a que se refieren los artículos 2, 2-A y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal se harán para todas las Entidades, incluso para aquellas que no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para el caso de las Entidades que dejen de estar adheridas al Sistema, las participaciones que les correspondan serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de

Fomento municipal, toda vez que gozan del derecho de obtener participación de los ingresos derivados de la recaudación de los impuestos especiales comprendidos en el artículo 73 fracción XXIX-A de la Constitución.

La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones, en términos de la fracción II de artículo 2 de la Ley de referencia, se obtendrá por medio de la aplicación del coeficiente de participación que se determinará mediante la fórmula consignada en dicho artículo, la cual toma en cuenta tanto el coeficiente de participación de la entidad en el año inmediato anterior, como los impuestos asignables de la entidad en el año inmediato anterior y en el segundo año inmediato anterior al año para el cual se hace el cálculo.

El Fondo General se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la que, en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación Federal participable obtenida durante el mes anterior

Las Entidades dentro del mes en que se realice el cálculo mencionado anteriormente, recibirán las cantidades que conforme a la Ley les corresponda por concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Asimismo, la Federación cada cuatro meses realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo. Las diferencias que resulten se liquidarán dentro de los doce meses siguientes.

III.IV.i.iii. Las participaciones recibidas directamente por los Municipios de parte de la Federación

En términos de lo establecido por el artículo 115 fracción b) de la Constitución Política vigente, los Municipios tienen derecho a participar en el rendimiento de los ingresos de la Federación conforme a las bases, montos y plazos determinados por las Legislaturas estatales.

Los Municipios de cada entidad recibirán de parte de la Federación del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo incrementos, una cantidad que no deberá ser inferior al 20% de la participación que obtenga la entidad correspondiente.

Esta cantidad será entregada por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba. Cada día de retraso dará lugar al pago de intereses a la misma tasa establecida por el Congreso de la Unión para el caso de pago a plazo de contribuciones.

En caso de que el Estado incumpliese, la Federación descontará de la participación del Estado, la parte que corresponda a los Municipios, y entregará dicha participación directamente a los Municipios.

Como garantía para la subsistencia y liquidez de los Municipios, la Ley señala expresamente que el pago de las participaciones en ningún caso podrá hacerse en obra, ni podrán ser objeto de deducciones, salvo cuando dicha deducción se haga para el pago de obligaciones contraídas por el Municipio con afectación a sus participaciones. Así mismo, los Estados están obligados a publicar, por lo menos una vez al año en su periódico oficial, el porcentaje de participaciones que corresponda, durante un año, a cada uno de los Municipios que lo integran.

Los Municipios deberán recibir, asimismo, por lo menos el 20% de la cantidad que reciba el Estado por concepto de Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

III.IV.i.iii.i. Participaciones recibidas por los Municipios colindantes con la Frontera o los litorales por lo cuales se realice la entrada o salida de los bienes que se importen o exporten al interior del territorio nacional.

El artículo 2-A de la Ley, señala que los Municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que se realice materialmente la entrada o salida de bienes que se importen o exporten, participarán en los rendimientos del 0.136% de la recaudación

Federal participable que obtenga la Federación por la recaudación de todos sus impuestos, así como de los derechos sobre minería y extracción de petróleo.

Lo anterior queda supeditado a que la entidad federativa de que se trate haya celebrado con la Federación convenios en materia de vigilancia y control de introducción ilegal de bienes de procedencia extranjera al territorio nacional, y a que en dichos convenios se establezca claramente que la Federación hará descuentos en las participaciones a que nos referimos si se detectan mercancías de procedencia extranjera cuya legal estancia en el país no sea acreditada.

La distribución de participaciones se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación de cada uno de los Municipios, el cual será determinado conforme a una fórmula incluida en dicho artículo, la cual toma en cuenta tanto el coeficiente de participación de dicho Municipio en el ejercicio fiscal anterior, así como la recaudación de impuesto predial y derechos sobre agua durante los dos años inmediatos anteriores a aquel para el que se efectúa el cálculo.

Las cantidades que correspondan a cada uno de los Municipios, serán entregados a éstos directamente por la Federación.

III.IV.i.iii.ii. Participaciones recibidas por los Municipios colindantes con la Frontera o los litorales por lo cuales se realice la salida de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Asimismo, el precepto señalado en el subinciso anterior establece que los Municipios colindantes con las fronteras o litorales por los cuales se realice materialmente la salida de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, participarán en los rendimientos del 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, incluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios coadyuvarán con la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, mediante la información que mensualmente proporcionarán a la misma, respecto a los montos y Municipios que recibirán las participaciones.

Igualmente, las cantidades que correspondan a los Municipios por éste concepto, serán entregadas a los mismos directamente por la Federación.

III.IV.ii. El Fondo de Fomento Municipal.

Como se puede observar en la realidad diaria de nuestro país, los Municipios que integran a las Entidades Federativas tienen haciendas pobres y finanzas raquíticas. Esto por supuesto, no es novedad, ya que como quedó expresado en el capítulo anterior,

en el que se trató ampliamente la evolución histórica-jurídica de la institución municipal, la lucha por una autonomía financiera y una mejoría íntegra de esta institución ha estado, desde sus orígenes, latente

En vista de que los Municipios necesitaban fortalecer sus economías, y sobre todo, ante las constantes exigencias sociales y políticas, la Ley de coordinación fiscal implementó desde 1980, la creación de un fondo destinado a fomentar el crecimiento y fortalecimiento de la célula básica de la Federación mexicana.

Como mencionamos anteriormente, los Municipios que colinden con las fronteras o litorales por los cuales se realice la exportación de petróleo tienen derecho a obtener un porcentaje en los rendimientos de lo recaudado por este concepto. Anteriormente, este privilegio al Municipio exportador era mayor, pero gradualmente fue disminuyendo, hasta quedar fijado en el porcentaje ya comentado.

Actualmente, el Fondo que nos ocupa está reglamentado en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece en su fracción III que el 16.8% de los rendimientos provenientes del 1% de la recaudación Federal participable, será destinado a la formación de un Fondo de Fomento Municipal, mientras el 83.2% restante será destinado a incrementar dicho Fondo de Fomento Municipal, y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, de lo cual hablaremos posteriormente.

El Fondo de Fomento Municipal será distribuido aplicando el coeficiente de participación en el Fondo de Fomento municipal de la Entidad de que se trate, en el año para el que se efectúe el cálculo, para lo cual se toma en cuenta tanto el coeficiente de participación de dicha entidad en el ejercicio fiscal anterior, así como la recaudación de impuesto predial y derechos sobre agua durante los dos años inmediatos anteriores a aquel para el que se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando, en todos los casos, que esta cantidad no sea menor a lo recaudado por los conceptos que dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Como podemos notar, estas cantidades son miserables en comparación con lo que reciben las Entidades, y mucho más raquíticas respecto a lo que recibe la Federación. Como hemos venido repitiendo a lo largo de este trabajo, la Federación Mexicana está integrada por Entidades, que a su vez se integran por Municipios. Así las cosas, encontramos que a la célula base de la Federación corresponden ingresos insuficientes y absurdos, ya que por mandato constitucional, le corresponde la prestación de servicios públicos como el suministro de agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, los servicios de limpia, los mercados y centrales de abasto, los servicios de

panteones, servicios de rastro, conservación de calles, parques y jardines, y servicios de seguridad pública y tránsito¹³⁵.

Por supuesto, hay que recordar, que el Municipio además de sufragar todos los gastos ocasionados por los servicios antes descritos, debe también pagar a todos aquellos trabajadores a su servicio. He aquí el porque de la miseria municipal, mientras la Federación dispone de enormes cantidades de dinero, que como hemos podido observar a últimas fechas sirven, especialmente, para salvar las carteras de instituciones bancarias, y rescatar autopistas construidas por la incitativa privada.

Por último, por disposición del artículo Séptimo transitorio publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, a partir de 1991 el Distrito Federal participa del Fondo de Fomento Municipal.

Es importante señalar la existencia de un tercer fondo, que si bien ya no está contemplado como tal en al Ley de Coordinación Fiscal, es una importante fuente de recursos para las Entidades. En este sentido nos referimos al Fondo Complementario de Participaciones, el cual fue creado con el propósito de redistribuir las participaciones para tratar de favorecer en mayor medida a las Entidades que obtuvieran menores ingresos por parte del Fondo General de Participaciones.

¹³⁵ Artículo 115, fracción III de la Constitución Federal vigente.

Así las cosas, la Ley de Coordinación Fiscal estableció este fondo, el cual se inició en 1979 con el 0.37% del total de la recaudación Federal participable. En 1980, este porcentaje se incrementó al 0.50% del total de la recaudación fiscal participable.

III.IV.iii. Los fondos de nueva creación

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1997, se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal el capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales", por virtud del cual se establece la creación de cinco fondos constituidos en beneficio de las Entidades Federativas, y en su caso, de los Municipios. Estos fondos, por supuesto, se constituirán con cargo a los recursos de la Federación, y son los siguientes:

- i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- iii. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- iii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y

iv. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Es conveniente mencionar que los recursos que obtengan las Entidades y Municipios de estos Fondos, al igual que sus accesorios gozan de la característica de inembargabilidad, y ni siquiera los gobiernos correspondientes podrán gravarlas, afectarlas en garantía o destinarlas a fines diversos de los expresamente señalados en la Ley de la materia.

A continuación analizaremos someramente cada uno de estos fondos.

III.IV.iii.i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos, para cuyo efecto, una vez por año las autoridades estatales y federales encargadas de la educación y del ejercicio presupuestario, se reunirán para analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos

El monto de los recursos que deberán transferirse, será determinado exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. El registro común de escuelas y de plantilla de personal utilizado para el cálculo de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyéndolas erogaciones que correspondan a impuestos federales y aportaciones de seguridad social, y

II. Los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades por concepto de éste Fondo, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél en que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestales autorizadas con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal durante el mismo ejercicio, concedidas por el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste, las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior, y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

Los fondos se destinarán para ejercer las atribuciones que los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación destina exclusivamente a las autoridades encargadas de la educación

III.IV.iii.ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud.

Las autoridades del Sector Salud, tanto de las Entidades como del Distrito Federal, dispondrán de los fondos que, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se transferirán a Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud, a fin de estar en posibilidades de cumplir con las funciones que, en términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud, les corresponden de manera exclusiva.

El monto de los fondos que se transferirán a éste Fondo de aportaciones, será determinado en forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en cuenta, únicamente, los siguientes elementos:

- i. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizadas para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones derivadas del pago de Impuestos Federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que hayan sido transferidos a las Entidades Federativas y al Distrito Federal durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a efecto de cubrir el gasto en servicios personales incluyendo las ampliaciones presupuestales autorizadas para aumentos salariales, prestaciones, y todas aquellas que medidas económicas requeridas para integrar el ejercicio fiscal en que se presupueste;

III. Por los recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que hayan sido transferidos a las Entidades Federativas y al Distrito Federal durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a efecto de cubrir el gasto en operación e inversión excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento, sobre los que la Federación y las Entidades acuerden no presupuestar en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros, y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a la formula contenida en el artículo 31 de la Ley.

III.IV.iii.iii Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

El Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.318% de la recaudación Federal participable. Del total de la recaudación Federal participable, el 0.281%, corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el 2.057% al Fondo para la Infraestructura Social municipal.¹³⁶

Los recursos serán enterados mensualmente por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación, y a los Municipios a través de los Estados, sin que para este efecto existan anticipos de ninguna especie.

Por lo que hace al destino de los recursos que los Estados y Municipios obtengan de la Federación a través de este Fondo. el artículo 33 de la Ley que analizamos, establece que deberán destinarse en forma exclusiva al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en situación de rezago en los siguientes rubros: agua, drenaje, y letrinas, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación

¹³⁶ Por disposición del artículo 8 transitorio del Decreto en comento, se establecen estas cantidades para el ejercicio fiscal de 1998. A partir de 1999, el porcentaje de la recaudación Federal participable de referencia, será el 2.5%, correspondiendo el 0.303% al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el 2.197% al Fondo para la Infraestructura municipal

rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, mejoramiento de viviendas, caminos rurales e infraestructura productiva rural, así como aquellos sectores de la población que se encuentren en la pobreza extrema.

En relación con los Municipios, el citado precepto legal ordena que éstos podrán disponer hasta de un 2% del total de los recursos del Fondo para solventar la realización de programas de desarrollo institucional que hayan sido previamente convenidos por el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate, con el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, se establecen ciertas obligaciones que deberán realizar los Estados y Municipios que reciban los recursos del Fondo en comento:

1. Informar a la población de los montos que reciban, las obras y acciones a realizar con dichos recursos, así como el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
2. Promover la participación de las comunidades beneficiadas en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

3. Informar a los habitantes, al cierre de cada ejercicio fiscal, sobre los resultados alcanzados, y

4. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social toda la información que les requiera sobre la utilización de los recursos provenientes del Fondo. Los Municipios harán esto por conducto de los Estados.

Los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, serán distribuidos entre los Estados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, por medio de una fórmula contenida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tomará en consideración criterios de extrema pobreza en los hogares que se estudien, Así mismo, considerará otros factores como el ingreso per capita del hogar que se estudia, el nivel educativo promedio en el mismo, la disponibilidad de espacio en la vivienda, y la disponibilidad de drenaje y electricidad-combustible para cocinar. Los resultados de esta fórmula deberán arrojar la masa carencial del Estado y el número total de hogares pobres en dicho Estado. Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según la fórmula que mencionamos.

Por lo que toca al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura municipal, los recursos de los que éste se integre serán repartidos por los Estados a los Municipios,

utilizando la fórmula antes señalada, enfatizando el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor índice de pobreza extrema entre sus habitantes. Para ello, se utilizará la información estadística más reciente de las variables de rezago necesarias para calcular la fórmula antes mencionado, y en su defecto, se utilizarán las siguientes variables:

1. Población municipal económicamente activa que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del Estado en similar condición;
2. Población municipal mayor de 15 años analfabeta, respecto de la población del Estado en la misma situación.
3. Población municipal que carezca de servicios de drenaje, respecto de la población Estatal en las mismas condiciones, y
4. Población municipal que carezca de electricidad, entre la población del Estado en la misma situación.

Las Entidades, en base a los lineamientos antes señalados, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, anualmente calculará la distribución del Fondo correspondiente a sus Municipios, y la publicará en su órgano oficial de difusión a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal; asimismo, deberá publicar la fórmula y su metodología, explicando cada elemento.

III.IV.iii.iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento municipal y del Distrito Federal, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.5% de la recaudación Federal participable. A partir de 1999, este Fondo se calculará por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación fiscal participable.

Este Fondo será enterado mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estado, y al Distrito Federal .

Los recursos que obtengan los Municipios y el Distrito Federal con cargo a este Fondo, serán destinados a la satisfacción de sus necesidades, dando prioridad al cumplimiento de obligaciones de carácter financiero y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, tendiendo las mismas obligaciones que señalamos anteriormente para los Estados y Municipios que reciban fondos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Respecto a la distribución de los recursos que integran este Fondo, la misma se llevará acabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en proporción directa al

número de habitantes con los que cuente cada entidad, de conformidad con la información que al efecto proporcione el INEGI.

III.IV.iii.v. Fondo de Aportaciones Múltiples

Los recursos que las Entidades y el Distrito Federal reciban con cargo a este Fondo, se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos asistenciales y alimentarios que requiera la población en situación de extrema pobreza, apoyos a la población en desamparo, construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura básica y superior.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las Entidades Federativas de acuerdo a las reglas y asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

III.V. La coordinación en materia de derechos.

Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en materia de derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

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

- a.- Licencias de construcción;
 - b.- Licencias o permisos para efectuar conexiones de las redes públicas de agua y alcantarillado,
 - c.- Licencias para lotificar y fraccionar terrenos;
 - d - Licencias para conducir vehículos,
 - e.- Expedición de placas y tarjetas de circulación;
2. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, salvo:
- a. Registro civil;
 - b. Registro Público de la Propiedad y del Comercio
3. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de los mismos.
4. Actos de inspección o vigilancia

El Distrito Federal queda coordinado en materia de derechos por disposición expresa de la Ley.

En términos de éste artículo, y para efectos de la coordinación entre las Entidades en materia de derechos, se deberá entender por éstos todas aquellas contribuciones u otros cobros que, aunque teniendo una denominación diferente, sea ésta la de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o

garantía de pago de posibles infracciones, tengan, según el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, característicos de derechos.

Al respecto, y con el objetivo de no ser repetitivos, estimamos que nuestra *opinión* respecto a equiparar con los derechos a otros tipos de contribuciones *autónomas*, ha quedado ampliamente tratado en el capítulo referente a los ingresos del *Estado*, en lo que se refiere a las contribuciones de mejoras.

Por otro lado, también señala el mismo artículo 10-A que reglamenta lo anterior, que los *derecho* locales o municipales no podrán ser diferenciales, considerando el *tipo* de actividad a que se dedique el contribuyente, salvo tratándose de *derechos diferenciales* por los conceptos enumerados en los incisos a al e. de la *fracción I* anterior, y los comprendidos en la *fracción II*.

Por último, el artículo en cuestión señala que el hecho de haber suscrito un *convenio* en materia de derechos, no limita en forma alguna a las *Entidades y Municipios* para requerir licencias, permisos, registros, otorgar concesiones y realizar actos de *inspección y vigilancia*. Para el ejercicio de estas facultades no podrá exigirse el *pago de cantidad alguna*, salvo que se trate de las certificaciones de documentos, o la *reposición* de los mismos por extravío o destrucción total o parcial

III.VI. El Programa Nacional Para un Nuevo Federalismo

La solución al problema de la coordinación fiscal y distribución de facultades y recursos no es sencilla, tanto que no ha podido llegarse a ella. Creemos que un buen intento se ve reflejado en lo expresado por el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000¹³⁷, el cual hace mucho énfasis en la renovación del federalismo para alcanzar la unidad nacional mediante el reconocimiento y redistribución de facultades, funciones, recursos y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, a fin de que la cooperación y coordinación se exprese en fórmulas de asignación de recursos tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunales.

Asimismo, el Nuevo Federalismo propone una descentralización que va más allá del ámbito administrativo, es decir, una descentralización orientada hacia una redistribución del poder público, lo cual deberá llevarse acabo mediante la transmisión a los organismos estatales y municipales, de todas aquellas actividades y recursos que actualmente están bajo la responsabilidad de la Federación. Consideramos ésto como un punto básico, ya que resulta absurdo que la Federación se encargue de asuntos cuya resolución sería mucho más eficiente si fueran directamente estudiados por las autoridades locales. La descentralización a la que nos referimos, se pretende realizar por medio de la suscripción de convenios de Colaboración Administrativa en todas las

¹³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997

facultades delegadas, y en particular la de fiscalizar los Impuestos al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo y el Especial sobre Producción y Servicios a fin de lograr mayores estímulos por su gestión y avanzar en la colaboración administrativa en materias como cobranza de créditos.

Por supuesto, para la realización de estas actividades a que nos referimos, será necesario que se transfiera a las autoridades locales encargadas, los recursos económicos para lograr su ejecución, incluyendo todos aquellos recursos que se destinen a gastos de administración, especialmente aquellos que se refieren a inspección y vigilancia.

Asimismo, y adentrándonos en la solución de los dos problemas básicos que nos interesan, es decir, el Federalismo Hacendario y el Fortalecimiento de las economías municipales, el programa en comento reconoce que el Sistema de Coordinación Fiscal requiere transformarse en lo que se denomina como un "Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria" encaminada a lograr un mejor equilibrio en las finanzas públicas y en la distribución de las participaciones.

Como sabemos, los desequilibrios presupuestales continuos originan presiones inflacionarias, y ocasionan tremendas e insubsanables ineficacias, lo que se traduce en una mala prestación de servicios públicos.

Así las cosas, el Programa para un Nuevo *Federalismo* propone "avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las Entidades Federativas, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público".

Igualmente, propone ampliar las potestades tributarias susceptibles a ser ejercidas por los Estados, e incorporar nuevas potestades tributarias susceptibles a ser aprovechadas por los Estados.

Para lograr lo anterior, en términos del documento en comento, será necesario revisar la Ley de Coordinación Fiscal, así como las legislaciones y sistemas hacendarios de los Estados federados, de tal manera, que las legislaciones locales sean congruentes con las reformas que se hayan practicado o se practiquen a las legislaciones federales en las materias de coordinación, gasto y deuda, y por el otro lado, se este en posibilidades de coadyuvar en el fortalecimiento financiero de las Entidades y Municipios mediante fuentes de ingreso propias y el mejor desarrollo de sus haciendas.

Posteriormente, se propone como líneas de acción para avanzar al federalismo hacendario apoyar institucionalmente a las Entidades para que éstas asuman

absolutamente las potestades tributarias transferidas o compartidas con los Municipios, en base a las siguientes acciones, mismas que o ya han sido implementadas, o están en proceso:

1. Derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, con lo cual las Entidades desde 1996 pueden legislar sobre esta materia sin limitaciones, estableciendo los impuestos que consideren pertinentes.
2. Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, otorgando a las Entidades desde 1996 facultades para gravar los servicios de hospedaje que se presten en su territorio.
3. A partir de 1997, se otorgó facultad exclusiva a los Estados para asumir potestad plena en materia de Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos.
4. Asimismo, a partir de 1996, las Entidades podrán establecer los derechos por expedición de licencias a empresas cuyo giro sea la venta de bebidas alcohólicas y por la publicidad en la vía pública.
5. Reforma a los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, reduciendo el impuesto sobre los ingresos obtenidos por rifas, juegos y sorteos, del 21 al 15%, si a nivel local se establece un impuesto del 6% sobre dicha base, a efecto de homogeneizar la carga fiscal nacional por este impuesto.

6. Restablecimiento en 1997 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, a fin de que los Estados no perdieran esta fuente de ingresos.

Por otro lado, consideramos muy importante mencionar que dentro del rubro de participaciones federales, se propone revisar los criterios de distribución de fondos participable, así como perfeccionar las fórmulas para dicha distribución.

Ahora bien, por lo que hace al tema municipal, el Nuevo Federalismo propone una renovación política de la figura del Municipio mexicano, la cual necesariamente derivaría en la conformación de un marco jurídico-político que se adaptara perfectamente a la realidad municipal, y que propiciara su desarrollo integral.

Así las cosas, se reconoce que los recursos y la infraestructura del gobierno municipal -el Ayuntamiento- son, en general, insuficientes tanto en sus aspectos humano, técnico y material, por lo que se requiere revisar, y en su caso adaptar y actualizar el marco jurídico del Municipio para definir claramente sus atribuciones, límites y responsabilidades, al mismo tiempo que se fortalece su hacienda por medio de programas recaudatorios eficientes y rentables que aseguren la máxima explotación de los recursos propios municipales.

La renovación municipal está encaminada a lograr una mayor gobernabilidad democrática en las regiones, y ésto sólo puede lograrse mediante la mayor asignación de recursos provenientes de la Federación en favor de las Entidades y Municipios. De esta forma, además de mantener un gobierno local fuerte, la prestación e los servicios públicos básicos en favor de la población contribuyente mejorará.

CONCLUSIONES

PRIMERA.

El Estado, en el contexto en el cual se trata a lo largo de este trabajo, es decir, como Estado Moderno, es un ente político real, que no debe conceptualizarse únicamente como poder, ni orden ni derecho, sino como un ente con personalidad, esto es, una ficción jurídica dotada de capacidad, misma que se desempeña por medio de una energía (poder) conferida e imputable en todos los casos, a un órgano (gobierno) por medio de la creación de normas jurídicas (derecho). Así pues, el derecho preexiste al Estado, y justifica su existencia. En este sentido, el Estado no surge naturalmente, sino como la personificación de la comunidad jurídicamente organizada y válidamente existente.

El Estado únicamente podrá justificar su existencia en la medida en que cumpla con la obligación de atender a las necesidades básicas de la población, lo cual permitirá a los ciudadanos realizar actividades productivas. Asimismo, los habitantes, tanto personas físicas como morales, mexicanas o extranjeras que obtengan ingresos en México, tienen la obligación correlativa de aportar a las arcas tanto de la Federación, Entidad y Municipio en que habiten, los recursos económicos necesarios para solventar el gasto público en el que se incurra por el cumplimiento de dicha obligación.

Esta obligación incluye a las sucursales, agencias, bases fijas y establecimientos permanentes que tengan los extranjeros en el país.

SEGUNDA.

La Federación como forma de Estado, surge de la unión libre de Estados independientes y autónomos en todos los sentidos, que mediante la suscripción de un pacto federal, crean una nueva entidad que los agrupa y representa en algunos asuntos, como por ejemplo en su relación con otros Estados. De este modo, tenemos que la Federación concentra las atribuciones recibidas de las Entidades que lo componen, creando así su soberanía, la cual, excluye la soberanía particular de dichas Entidades, las que únicamente se mantienen como autónomas.

A partir de 1917, México adoptó constitucionalmente, según se desprende del texto del artículo 40 de la Carta Magna, la forma de una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados libres e independientes en su manejo interior. En este sentido, encontramos que en nuestro país existen tres niveles de Gobierno: el federal, el estatal y el municipal,, siendo este último, la célula básica de la Federación Mexicana.

TERCERA.

Por virtud de la forma federal adoptada por la república Mexicana, coexisten tres diferentes fiscos: el Federal, el Estatal y el municipal.

CUARTA.

La potestad tributaria del Estado es aquella facultad concedida al Poder Legislativo a fin de que establezca las contribuciones necesarias a cargo de los particulares, para cubrir el gasto público

Esta atribución corresponde a los poderes legislativos Federal y Estatal, excluyendo al Municipio, ya que carece de órganos legislativos, lo que lo supedita a las decisiones aportadas por los Congresos de las otras dos instancias de gobierno.

Asimismo, los titulares de las Administraciones Públicas Federal , Estatal y municipal, gozan de esta facultad, que les obliga a efectuar la recaudación de los ingresos tributarios del País.

QUINTA.

El Municipio, en términos del artículo 115 Constitucional es la base de la división territorial y de la organización política de las Entidades que integran a la Federación Mexicana. Es una persona jurídica de derecho público con personalidad y patrimonio propios, cuyos orígenes se remontan, por un lado, a los calpullis prehispánicos, y por otro, a diversas Leyes e instituciones españolas derivadas de la tradición romano-germánica.

El Municipio, tal y como lo conocemos actualmente, deriva directamente de la evolución histórica, política, social y económica del país, ya que el enfoque que los legisladores creadores de nuestros diversos ordenamientos constitucionales han dado a esta importante institución, ha dependido, en gran medida, de los intereses políticos y sociales reinantes en ese momento.

SEXTA.

Aun que existen coincidencias entre las figuras del Municipio, y la de la descentralización por región, debe atenderse a lo dispuesto por la Carta Magna, la que muy claramente establece la existencia de tres niveles de gobierno siendo el Municipio el tercero de ellos.

Consideramos que al equiparar al Municipio como una forma clásica de descentralización por región, se disminuye su importancia, ya que como mencionamos anteriormente, su existencia está plasmada a nivel constitucional, donde se le reconoce como un nivel de gobierno, y nunca como una opción de organización atribuida a la administración pública central.

SEPTIMA.

El texto del artículo 115 Constitucional, no resolvió las cuestiones planteadas en materia municipal por el movimiento revolucionario, toda vez que éste no

fue suficientemente discutido en el seno del Congreso Constituyente de 1917, especialmente en lo que se relaciona a la hacienda municipal, quedando el Municipio a merced de lo que las Entidades señalaran sobre las contribuciones que compondrían sus haciendas

A partir de 1917, el texto de este artículo se ha reformado varias veces, pero ninguna de las reformas tocó el tema económico hasta el año de 1983, año en el que parecía que la situación del Municipio mejoraría, pero definitivamente no fue así. Los hechos hablan por sí mismos, y hoy por hoy, el Municipio sigue siendo el nivel de gobierno más pobre y con mayores gastos y obligaciones.

OCTAVA.

El Municipio goza de autonomía democrática para designar a sus órganos de gobierno - el Ayuntamiento - , los cuales, entre otras, le representarán en sus relaciones con los particulares, el resto de los Municipios, el Estado al cual pertenecen, los otros Estados, y la Federación, y administrará asimismo, el haber municipal, recaudará las contribuciones, llevará todos aquellos registros necesarios de la Hacienda Pública municipal, preparará tanto la propuesta de Ley de Ingresos como de Presupuesto de Egresos anuales municipales, y celebrará con el Gobierno Federal, los Convenios de Coordinación a que refiere la Ley de Coordinación Fiscal

NOVENA.

El Ayuntamiento ejerce la potestad tributaria del Municipio, que aunque en forma restringida, permite que el mismo participe activamente el proceso legislativo encaminado al establecimiento y creación de impuestos, derechos y contribuciones especiales o de mejoras. Asimismo, el Ayuntamiento, mediante aquellos órganos encargados del ramo hacendario, aplica las Leyes emanadas del poder legislativo local en materia fiscal, llegando dicha aplicación incluso, al aspecto coactivo.

DECIMA.

El Municipio Mexicano, al ser una persona moral de derecho público, es titular de un patrimonio y una Hacienda municipal. El Patrimonio municipal está integrado de 1) los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; 2) Derechos, entendiéndolos a éstos como la facultad de la que goza el Municipio para disponer de los rendimientos generados por concepto del aprovechamiento de los bienes de su propiedad, y 3) Inversiones. La Hacienda municipal se integra de ingresos ordinarios como lo son las contribuciones en lato sensu, y de ingresos extraordinarios como los créditos, contribuciones especiales, subsidios y transferencias.

DÉCIMA PRIMERA.

Por mandato expreso del artículo 31 fracción IV de la Constitución, los ciudadanos mexicanos y extranjeros que obtengan ingresos por cualquier concepto en el país, deberán contribuir al gasto público del Estado Municipio y de la Federal, de lo que se infiere, que los ingresos obtenidos por el Municipio por concepto de *contribuciones pagadas por los habitantes, no se destinan en su totalidad a solventarlos gastos en los que incurre el Ayuntamiento.*

DECIMA SEGUNDA.

El presupuesto de egresos municipal es un documento normativo en el cual deben considerarse tanto el monto de los recursos de los que e Ayuntamiento podrá disponer durante el año fiscal para el cual se realice el presupuesto (estos datos están contenidos en la Ley de Ingresos municipal), así como las necesidades existentes en los aspectos económico, social, cultural y urbano.

DECIMO TERCERA.

Con la implantación del federalismo en nuestro país, los problemas derivados de la existencias de sistemas fiscales autónomos en cada uno de los Estados

trajo como consecuencia la coexistencia de más de cien impuestos diferentes en la República.

Así las cosas, durante sus primeros años de vigencia, la Constitución Política Mexicana no adoptó un sistema claro para delimitar aquellas fuentes de tributación que deberían corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, salvo por lo previsto en el artículo 73 de dicho ordenamiento supremo, por lo que fue necesario armonizar el sistema fiscal nacional.

DECIMO CUARTA.

El primer intento por armonizar el sistema impositivo reinante a principios de la segunda mitad de este siglo, y siguiendo las recomendaciones de las tres convenciones fiscales nacionales celebradas con este objeto, en 1947 se emitió la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la cual gravó todos aquellos ingresos obtenidos por comerciantes en lato sensu derivados de la realización de actividades de compraventa, permuta y algunas otras operaciones de carácter mercantil, y buscó desde un principio lograr la supresión de impuestos generales sobre comercio e industria, mediante la celebración de un convenio con la Federación, por virtud del cual recibirían una tasa adicional sobre el impuesto recaudado, lo cual convertía al sistema en injusto e inequitativo.

Posteriormente, en 1951 se promulgó una nueva Ley del Impuesto sobre *Ingresos Mercantiles*, la cual gravó prácticamente todos los actos de comercio, y otorgó a los Estados que se adhirieran al nuevo sistema, mediante la celebración de un convenio por virtud del que se suprimieran todos los impuestos generales al comercio e industria, una participación del 4% de los ingresos recaudados a nivel nacional por concepto de estos impuestos sobre ingresos mercantiles.

Con el paso de los años, se demostró que el sistema establecido por esta Ley era poco eficiente, por lo que se derogó y promulgó la Ley de Coordinación Fiscal.

DECIMO QUINTA.

El sistema nacional de coordinación fiscal es el conjunto de reglas y disposiciones que establecen la competencia de los fiscos federales, estatales y municipales, respecto a las materias que pueden ser gravadas por cada uno de ellos, así como la distribución que habrá de realizarse entre los tres niveles de gobierno, de los productos obtenidos de la recaudación nacional.

DECIMO SEXTA.

La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal trajo armonía al anterior régimen impositivo, pero también trajo muchísimas desventajas, especialmente en relación con el Municipio.

DECIMO SEPTIMA.

Al suscribir los convenios de adhesión con el gobierno Federal, las Entidades sufren una importante disminución en sus soberanías, puesto que la soberanía Estatal queda supeditada al poder de la Federación dada la insuficiencia de recursos económicos que las haciendas estatales reciben.

Es un hecho que la verdadera soberanía es la económica, es decir, que para hablar de soberanía es necesario que el ente jurídico que la detente tenga la capacidad económica suficiente para sufragar todos sus gastos internos, como el pago de las nóminas de los trabajadores a su servicio, y estar en posibilidades de responder por todas sus obligaciones, como la prestación de los servicios que efectivamente le corresponden, independientemente de impulsar los proyectos necesarios para la mejoría tanto de sus órganos internos como de la población que habita en su territorio

El caso del Municipio es mucho más patético, ya que en principio únicamente tiene soberanía en forma teórica, ya que aunque la misma esté impresa en la Carta Magna, al carecer de órganos legislativos y de poder tributario, la toma de decisiones queda extremadamente limitada, pues aunque se trata de la célula básica de la Federación Mexicana, se le considera una "soberanía de tercera categoría".

DECIMO OCTAVA.

Como consecuencia lógica de la falta de soberanía, surge un descrédito y una disminución en la estatura política de las Entidades y de los representantes municipales, engrandeciéndose la robusta figura del Poder Central, que insiste en globalizar y centralizar recursos y funciones.

Por otro lado, al carecer las Entidades y Municipios de fondos, recurren al endeudamiento con la incitativa privada, siendo precisamente la garantía a dichas deudas, las participaciones que en su momento se recibirán. Por supuesto, esto complica un poco más la situación, ya que si durante todo un año un Municipio incurre en deudas continuas, al llegar las participaciones a las haciendas municipales, su destino será el pago de dichas obligaciones, convirtiéndose en un círculo vicioso.

DECIMO NOVENA.

En principio, parece que todo mejoraría incrementando las participaciones de los Estados y Municipios. Esto es una exigencia, no una necesidad. Pero por desgracia, las cosas no terminan allí, sino que por el contrario, el problema es más complejo, ya que el *centralismo del que adolece México, no es únicamente económico, sino que va mucho más lejos, es decir, hablamos de un centralismo político derivado de largos años de sometimiento a un régimen poco equitativo y plagado de corrupción, lo cual no permite en forma alguna que las Entidades sean independientes y soberanas, mientras la Federación se fortalece cada día más en detrimento de los Estados miembros.*

VIGÉSIMA.

Los gastos de administración y control en los que deben incurrir las Entidades y Municipios se ven incrementados por la traingulación que resulta de cobrar las contribuciones en cada uno de los Estados para posteriormente entregar a la tesorería de la Federación los montos obtenidos.

VIGESIMA PRIMERA.

Evidentemente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no ha cumplido cabalmente con sus objetivos básicos, es decir, fortalecer a las Entidades y Municipios a fin de contribuir al adecuado fortalecimiento de la Federación.

Para lograr una Federación fuerte, es necesario que los elementos que la integran sean fuertes a su vez, lo cual no va a lograrse dando a los Municipios participaciones que no cubren completamente sus necesidades, por el contrario, es necesario encontrar un sistema por virtud del cual sea la Federación la que reciba participaciones de lo recaudado por los Municipios y Entidades, ya que los gastos de ésta no tienen por que ser por mucho superiores al gasto público de los otros dos niveles de gobierno.

Es necesario que nuestros legisladores entiendan que si el interior no es fuerte, la imagen exterior del país sólo lo será en la medida en que no se mire hacia las Entidades, de lo contrario, continuarán sucediendo crisis económicas como la de 1995

Por lo anterior, concluimos que el sistema actual está planteado inversamente a la forma más sana, es decir, la mayor parte de lo recaudado debería ir a las arcas municipales, ya que son los Municipios los que más gastos deben realizar para la satisfacción del interés colectivo y del bien común, en segundo nivel los Estados Federados, y por último, la Federación.

VIGESIMA SEGUNDA.

Si bien la creación de los nuevos fondos en la Ley de Coordinación Fiscal es un buen intento, no es suficiente, toda vez que los Municipios tienen rezagos generacionales que no podrán superarse hasta en tanto no se de un verdadero cambio en el sistema de distribución de ingresos, lo que traería como consecuencia no sólo modificaciones a diversas legislaciones federales (dentro de las que se incluye necesariamente la Constitución Política), sino modificaciones a las políticas seguidas por el Gobierno en el sentido de adelgazar al cuerpo burocrático y limitar los gastos federales.

VIGESIMO TERCERA.

La desigualdad entre los Municipios de diversos Estados es patente, junto a Municipios como Garza García en Nuevo León, que generan una gran parte de la recaudación nacional, tenemos otros como Chenaló, Chiapas, en el que el ingreso per capita es mínimo, por lo cual, el sistema que se propone debe encontrar la forma de propocionar cierto equilibrio, pero sin descuidar la justicia distributiva, ya que si bien es cierto que necesidades existen en todas partes, quien más genera tiene derecho a recibir más por lo que aporta.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARRIOJA Vizcaino, Adolfo "Derecho Fiscal". Editorial Porrúa, México, D.F., 1995
- ARTEAGA Nava, Elisaur "Derecho Constitucional". Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 1994
- BURGOA, Ignacio "El Estado". Editorial Porrúa, México 1970.
- BURGOA, Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1985
- CARO, Antonio "Derecho Político" Editorial Universidad de Madrid, Madrid, 1987
- CARRASCO Irirarte, Hugo "Derecho Fiscal Constitucional" Editorial Harla Colección Leyes Comentadas. México, 1993.

- CARPISO, Jorge "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal Mexicano" en revista de Derecho Fiscal.
- CASTILLO Carrasco, Salvador "Propuesta para la distribución de soberanía tributaria entre la federación, Estados y Municipios" Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México, 1995
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. "Historia del Municipio en México". México, D.F., 1985
- COLEGIO DE MEXICO "Historia de México". Colegio de México. México, D F., 1989
- COLLINGWOOD, R.G. "La Idea de la Historia". Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
- DE LA CRUZ Robles, José Alfredo "Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales". Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. México, 1991

- DE LA CUEVA, Mario "La Idea del Estado" Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- DE LA GARZA, Sergio Francisco "Derecho Financiero Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1994
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA "OMEBA" Editorial Driskill, Buenos Aires, Tomos VI y XIX
- FERNANDEZ y Cuevas, José Mauricio "Aspectos Fiscales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". "Tribunal Fiscal de la Federación, 45 años al Servicio de los Mexicanos". Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, 1985.
- FLORES Zavala, Ernesto "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas" . Editorial Porrúa México, 1990.
- FLORIS Margadant, Guillermo "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano" Editorial Esfinge. México, 1990.

- FRAGA, Gabino "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1993.
- GARCÍA Barcelato, Ana María "Manual de Derecho Político". Tomo Y. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1979.
- GARCIA Maynez, Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. México, D.F., 1992.
- HERNANDEZ Gaona, Pedro Emilio "Derecho Municipal". Universidad Autónoma de México. México, 1991.
- HOYO De A'DDona, Roberto "La Coordinación Fiscal en México". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F., 1985
- KELSEN, Hans "Teoría del Estado". Editorial Labor, Madrid, 1978.
- KELSEN, Hans "¿Que es la Teoría Pura del Derecho?" Editorial Fontanamar. Biblioteca de Ética,

- JELLINEK, Jorge Filosofía del Derecho y Política. México, 1993
"Teoría General del Estado". Editorial Labor, Madrid, 1981
- LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION "Derechos del Pueblos Mexicano. México A Través de sus Constituciones." México D.F , 1985
- MARITAIN, Jaques "Hombre y Estado" Editorial Losada. Buenos Aires, Argentina, 1987
- MARGAIN Manatou, Emilio "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Editorial Porrúa. México, D.F., 1994.
- MEJIA Méndez, Fernando "Problemática Jurídica del Establecimiento Permanente en México". Tesis de Licenciatura. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F., 1996
- OVALLE Favela, José "Derecho Procesal Civil". Editorial Harla. México, D F., 1993

- OCHOA Campos, Moisés "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa
México D.F., 1985
- PACHECO, Alberto "La Persona en el Derecho Civil Mexicano".
Editorial Panorama, México, D.F , 1992
- PRELOT, Marcel "Derecho Político". Editorial Porrúa, México,
1985
- PARTIDO REVOLUCIONARIO "Constitución Política de los Estados
INSTITUCIONAL Unidos Mexicanos. Reproducción
Facsimilar". PRI. México, D.F., 1985
- ROBLES Martínez, Reynaldo "El Municipio" . Editorial Porrúa. México
D F , 1987
- SANCHEZ de León, Gregorio "Derecho Fiscal Mexicano". Cárdenas
Editorial y Distribuidor México D.F., 1995
- SCHMITH, Karl "Derecho Constitucional". Editorial Ariel,
Barcelona, 1990.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO "La Coordinación Fiscal en México". Subsecretaría de Ingresos, S.H.C.P., México, D F., 1982

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO "Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal". S.H.C.P.. México, D.F., 1947

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO "Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal". S.H.C.P.. México, D.F., 1947

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO "Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal". S.H.C.P.. México, D.F., 1947

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 5ta Época, apéndice a tomo CXVIII, y Tomo XLI

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Editorial Porrúa, 1997
Código Fiscal de la Federación	<i>Editorial Themis</i> , 1997
Reglamento del Código Fiscal de la Federación	Editorial Themis, 1997
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Editorial Dhelma, 1996
Ley General de Bienes Nacionales	Editorial Dhelma, 1996
Ley Federal de Derechos	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , diciembre de 1997
Ley Federal de Entidades Paraestatales	Editorial Dhelma, 1996
Ley Federal de Coordinación Fiscal	Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Ley del Impuesto al Valor Agregado	1997; reformas publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , diciembre de 1997 Editorial Themis, 1997
Reglamento de la Ley del Impuesto al valor Agregado	Editorial Themis, 1997
Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato	Editorial Porrúa, 1993