

3/1/84



Universidad Nacional Autónoma
de México

FACULTAD DE DERECHO

283
268

**LA ESTRUCTURA HACENDARIA DEL MUNICIPIO Y
LA REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
CASO ESTADO DE MEXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

J. Héctor Elías Morales Calderón



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E .

	Pág.
Introducción.	1
Capítulo I. Regulación Jurídica de la Hacienda Municipal.	4
1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	5
2. La Constitución Política Local.	12
3. La Ley Orgánica Municipal.	18
4. La Ley de Ingresos Municipal.	22
5. La Ley de Hacienda y Código Fiscal Municipal.	30
6. La Ley de Coordinación Fiscal Federal.	36
7. La Ley de Coordinación Fiscal Local.	40
Capítulo II. Los Ingresos Municipales.	46
1. Los impuestos.	47
2. Los derechos.	56
3. Los productos.	66
4. Los aprovechamientos.	71
5. Las aportaciones de mejoras.	78
6. Las participaciones.	84
Capítulo III. El Nuevo Artículo 115 Constitucional.	96
1. La reforma hacendaria constitucional.	97
2. El rendimiento de bienes propios.	102
3. Las contribuciones.	106
3.1. Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.	112
3.2. Tasas complementarias.	114
3.3. Contribuciones de Mejoras.	117
3.4. Contribuciones de plusvalía.	121
4. Participaciones federales.	124
5. Ingresos que deriven de la prestación de servicios públi-	

	Pág.
cos.	129
6. Otros ingresos asignados por la legislatura.	133
Capítulo IV. Notas Significativas de la Reforma Hacendaria.	139
1. Reestructuración de la hacienda municipal.	140
2. Delimitación impositiva de competencia.	141
3. Simplificación tributaria de las relaciones estado-municipio.	142
4. La vigorización económico-administrativa del municipio.	143
5. El desarrollo de los servicios y funciones municipales.	144
6. Seguridad financiera en el gasto público municipal.	145
Conclusiones.	148
Bibliografía.	149

INTRODUCCION.

El municipio entidad social encuentra su regulación en lo -- dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al designarlo la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

Producto del Constituyente de Querétaro queda entonces catalogado al igual que las otras dos entidades, como un ente jurídico de Derecho Público, susceptible de atribuciones que le permitan su cometido.

Ausente de medios o recursos pecuniarios en el Texto Constitucional que hicieran posible su determinación, el municipio generó un desenvolvimiento mínimo en comparación de los jerárquicos entes públicos.

Esta situación prevalece desde el momento de su normatividad sin observar en el transcurso de 1917 a 1982, reforma alguna que se encamine al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Así la reforma aprobada por el Congreso de la Unión al contenido del nuevo artículo 115 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 3 de febrero de 1983, -- tiende fundamentalmente a proveer al municipio de ingresos que satisfagan las necesidades básicas propias de la colectividad ubicada en su circunscripción territorial.

Tales ingresos, contemplados en la fracción IV del referido artículo 115 Constitucional, revisten la trascendente importancia de constituir la hacienda del municipio, que si bien en principio estuvo facultado para administrarla en forma libre, quedó la incertidumbre de cuales en forma general integrarían su hacienda.

En este sentido, el presente trabajo intitulado "La estructura hacendaria del municipio y la reforma del artículo 115 Consti-

tucional. Caso Estado de México", tiene la finalidad de desarrollar la constitución de la hacienda municipal, ejemplificándola - en el caso citado, a través de los siguientes capítulos denominados:

Capítulo I. Regulación jurídica de la hacienda municipal.

Capítulo II. Los ingresos municipales.

Capítulo III. El nuevo artículo 115 Constitucional.

Capítulo IV. Notas significativas de la reforma hacendaria.

El capítulo primero, está encaminado a dar una visión amplia y general de los Ordenamientos jurídicos que regulan la hacienda del municipio, tratándose de hacer una jerarquización de los mismos y procurando detallar las disposiciones contenidas en dichos Ordenamientos, relativas a la integración de la hacienda municipal.

Tal integración, que en principio deriva de lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV, esto es, la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de la federación, los estados y municipios en que residan, comprende tanto los ingresos que provengan de leyes locales como del orden federal.

El capítulo segundo del trabajo tiende a mostrar por una parte, los ingresos de carácter municipal que percibe el erario del municipio, en virtud a la facultad que tiene la legislatura para decretarlos; y por otra parte, de aquéllos que no teniendo dicho carácter ingresan a la hacienda municipal con el significado de - fortalecerla.

Así se dice que la hacienda de los municipios del Estado de México se considera constituida por los ingresos relacionados en la Ley de Ingresos, de los que se pretende dar las características, según lo enunciado por la legislación fiscal respectiva, sin dejar de anotar conceptos doctrinarios en relación con tales ingresos.

Lo anterior con el fin principal de anotar los ingresos que al momento maneja el ente municipal.

El tercer capítulo, apartado capital del desarrollo del presente trabajo, refleja la disposición trascendental que plasma la Carta Magna, relativa a expresar institucionalmente los ingresos de que dispondrá el municipio a partir del 1º de enero de 1904.

Esta disposición constitucional, derivada de la Iniciativa del Ejecutivo de reformar el artículo 115, origina entonces en la fracción IV las fuentes de ingreso privativas del municipio, sobre las que se hace un somero estudio con el propósito de fijar los nuevos ingresos que manejará la entidad municipal, vertiendo además conceptos de doctrina que fundamentan estos ingresos.

Por último, en el capítulo IV se exponen breves consideraciones particulares sobre el resultado de la reforma constitucional en materia hacendaria, con la idea fundamental de fijar las metas que en el fondo significa la reforma misma.

C A P I T U L O I.

REGULACION JURIDICA DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La Constitución Política Local.
3. La Ley Orgánica Municipal.
4. La Ley de Ingresos Municipal.
5. La Ley de Hacienda y Código Fiscal Municipal.
6. La Ley de Coordinación Fiscal Federal.
7. La Ley de Coordinación Fiscal Local.

I.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 31 de la Constitución Política Federal, estipula en la fracción IV, que "son obligaciones de los Mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan..." Este imperativo de nuestra Ley Fundamental, da lugar a que el Estado como persona jurídica de Derecho Público, a fin de realizar su actividad, es decir, lo que el Estado debe hacer, y que se "define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzarse,"(1)deba proveerse de los recursos económicos suficientes para la satisfacción de las necesidades de la colectividad por medio de los gastos públicos.

Esta actividad que debe catalogarse como financiera, da principio "cuando el Estado se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías y las convierte en ingresos para atender sus gastos; y termina cuando el ingreso público se ha convertido en servicio."(2)

Ahora, la apropiación de los beneficios que derivan de los bienes públicos y la obtención de ingresos en general, constituyen un patrimonio, que la doctrina denomina "Hacienda Pública", -- término que se conceptúa, como "toda la actividad económica realizada por el Estado, el manejo de su patrimonio y la obtención de ingresos, a través de distintos órganos estatales, para lograr la realización de todas sus atribuciones públicas."(3)

Ernesto Flores Zavala(4) señala, que por "Hacienda Pública de bemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo."

De tal manera, debemos considerar que la denominación "Ha---

cienda Pública", son las propiedades del Estado constituidas por los bienes y recursos económicos de carácter públicos, que comprende además, las deudas y compromisos a cargo del propio Estado para la realización de sus atribuciones públicas; pero debemos indicar que aparte de las atribuciones, que en sí son las tareas, - que son los trabajos que el Estado tiene encomendados para su realización, y que efectivamente constituyen los objetos de su actividad, concurren, paralelamente a éstas atribuciones, las funciones y los servicios públicos. En efecto, Andrés Serra Rojas(5) cita al tratadista Bonnard, para expresar que 'se encuentran en el Estado tres nociones esenciales: las atribuciones, las funciones y los servicios públicos. Ellos forman la sustancia del Estado.'- De esto deriva que el Estado para la consecución de sus fines, es necesario que se vea provisto de un patrimonio y de un sistema -- adecuado para su funcionamiento, que en suma constituye la Hacienda Pública.

Etimológicamente el vocablo "Hacienda viene de la palabra latina 'facienda', lo que ha de hacerse y del verbo 'facere', hacer.- Tradicionalmente la hacienda pública 'es el cúmulo de los bienes del Estado y la administración de ellos'.

La hacienda pública mexicana esta constituida por el conjunto de bienes, valores y derechos del Estado, que se destinan a la satisfacción de las necesidades colectivas."(6)

Ahora bien, si la misión del Estado es la satisfacción de -- las necesidades, la hacienda pública forma parte de la economía -- en virtud de los recursos o elementos económicos que debe procurarse, realizando así una actividad financiera, la que constituye una parte de la administración. De esta manera la doctrina hace -- una distinción entre la hacienda pública identificada con las finanzas públicas o ciencia de las finanzas, y con el derecho finan

ciero. "Emparentada inmediatamente con la economía, Hacienda es, - al decir de Ballesteros, el cúmulo de bienes y riquezas que, calificados de públicos, corresponden a la persona jurídica denominada Estado, provincia o municipio. Por su parte, implicada en el - objeto del Derecho financiero, la Hacienda representa el tesoro - nacional o municipal; el acervo manejado por la dependencia oficial conocida con el nombre de Tesorería. La Hacienda económicamente considerada, abarca los bienes inmuebles, el dinero y los - créditos, así como los derechos y actividades productivas de la - entidad pública. Pero la Hacienda, legalmente estructurada, se reduce al patrimonio que administra la Tesorería federal, estatal o municipal."(7)

Conforme al contenido del artículo 31 Constitucional, fracción IV, que establece la obligatoriedad a los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, "la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, los Estados o provincias, como se les denomina en otros países, y los Municipios; con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su Hacienda."(8)

La potestad jurídica tributaria, llamada también poder fiscal, poder de imposición o poder tributario, "es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones."(9)

El poder tributario se clasifica en originario y delegado. - Es originario cuando nace directamente de la Constitución. En cambio, es delegado el poder tributario, cuando este es transmitido - por un ente que lo posee originariamente.

Nuestro sistema federal refleja el poder tributario origina-

rio, en virtud de que la federación y las entidades federativas - de la República poseen el poder tributario originario, esto es, - que lo reciben inmediatamente de la Constitución. En efecto, la - naturaleza jurídica del Estado federal del país, determinada por - los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema, así lo establecen, al de - cir que estará compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo - concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, - según los principios de esta Ley Suprema; y, que "el pueblo ejer - ce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los ca - sos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo - que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectiva - mente establecidos por la presente Constitución Federal y las par - ticulares de los Estados..." Es decir, "según los dos preceptos - citados, el Estado Federal en México está compuesto por la federa - ción y los estados, y cada uno de ellos es soberano dentro de su - competencia."(10)

Para determinar el poder de competencia "cualquiera que sea - el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de - Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un - Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde - a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mien - tras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder - federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en - el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se con - fieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder fede - ral todas las demás."(11)

El caso particular de nuestra Constitución, adopta el prime - ro de los supuestos descritos, al asentar las bases que delimitan - las facultades entre los Estados y la Federación, las cuales se - encuentran consignadas en el artículo 124, que establece: "Las fa -

cultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

"Lo anterior nos lleva a señalar que entre ambas entidades -- existe una clara delimitación o que en materia constitucional se denomina distribución de competencia."(12) Así, cabe distinguir -- las facultades explícitas, que son aquellas que enumeradamente le son conferidas por la Constitución a los poderes federales; y las implícitas, mediante las cuales el poder legislativo se concede a "sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas."-- (13)

En materia fiscal, esta distribución de competencia entre -- las entidades jurídicas mencionadas, nos conduce a decir constitucionalmente que "dentro del sistema federal mexicano están investidos de facultades impositivas el Congreso de la Unión, que tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73 fracción VII) y para legislar en lo relativo al Distrito Federal, lo que incluye la facultad de establecer contribuciones locales para cubrir los gastos públicos de la propia Entidad (artículo 73 fracción VI); y los Poderes Legislativos estatales para dictar leyes relativas a impuestos para cubrir los gastos públicos tanto del Estado (artículo 124), como para formar las haciendas públicas de sus respectivos municipios -- (artículo 115 fracción II)." (14)

Respecto de la distribución de competencia, la situación descrita, resume la facultad que tienen la federación y los estados de legislar en sus respectivas jurisdicciones en la materia fiscal: observándose que los Estados, de conformidad a la fracción -- II del artículo 115 de la Constitución, pueden establecer las con

tribuciones que constituyan la hacienda municipal. Esto es, que el Municipio carece de potestad jurídica tributaria, pudiendo únicamente administrar libremente su hacienda, según el propio artículo Constitucional referido. La siguiente ejecutoria de la Suprema Corte, refleja esta situación: "Ayuntamientos.-Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la Constitución y las contribuciones imuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la Legislatura competente están en pugna con la Carta Magna.-Jurisprudencia.-Tomo I, pag. 310 y otros."(15)

Otorgadas por la Constitución las facultades impositivas originarias a las entidades: federal y federadas, resulta, que al no señalarse las fuentes propias de ingreso a cada ente, éstas facultades sean concurrentes, las que constituyen una excepción al principio del artículo 124, que "en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados."-(16) Para evitar esta situación, y tratar de que sus economías no se perjudiquen, se adjudicó a la federación, el campo exclusivo de gravar ciertos rubros del comercio y la industria, ejemplo de las facultades explícitas, compensando a los estados en el producto de éstos rubros, de los que la hacienda municipal como agregada participa. Tal es el caso, del artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, que a la letra expresa:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.....

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º.....

5º. 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) Aguardiente y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción 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."

Señalado mediante precepto constitucional que los municipios participen del impuesto sobre energía eléctrica, y éste sea caracterizado como renglón de ingreso en sus haciendas; la misma Ley Fundamental, prohibió a los Estados y Municipios, establecer impuestos alcabalariorios a través del contenido de las fracciones - IV, V, VI y VII, del artículo 117, en virtud de la privacia que -- sobre el comercio es campo de la Federación (artículo 131). En relación a esto, Daniel Moreno(17)nos reseña, que "en materia de co me rcio el Congreso tiene una facultad importante, aunque expuesta sencillamente, que es la de impedir que en el comercio de Estado-a Estado se establezcan restricciones. Esta disposición tiene una profunda raigambre histórica, ya que se refiere al problema de -- las alcabalas: la venuria en la que vivió el erario nacional y el de los Estados, desde el momento mismo de la independencia, fue -- la causa de que se establecieran ciertos impuestos y gravámenes -- que llegaron a constituir lo que se denominó, en términos genera- les, alcabalas. Fue necesario casi un siglo para disminuirlas no- tablemente, ya que su existencia obedecía a una necesidad económi- ca."

Así, estas limitaciones o prohibiciones de establecer sistemas alcabulatorios en el país, que restringen la economía, figurarán en las fracciones mencionadas, del artículo 117 Constitucional que expresa:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I....

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar directamente ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la 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. Excedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;"

I.2. LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL.

En toda Constitución es fundamental distinguir las partes de que está formada. En el particular, la Constitución Política del Estado de México, contempla esta distinción, es decir, observa la parte dogmática y la parte orgánica; así mientras la primera parte regula la situación de la persona ante el Estado, la última parte regula la funcionalidad del Estado mismo. De esta manera, "tocante a la parte orgánica, la primera limitación de los Estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su-

régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal (Art. 115)? (18) En efecto, la Constitución Local del Estado de México, que dedica un amplio articulado al estudio del Municipio Libre, consagra este principio constitucional en el artículo 7°.

Esta Constitución que, considerada como la cuarta, "se elaboró como resultado del Congreso Constituyente de Querétaro, quedó a nuestro país la Carta Magna de 1917, fue expedida por el -- Gobernador Agustín Millán" (19) a los ocho días del mes de noviembre de mil novecientos diecisiete.

Configurando la Constitución Local entonces esta institución, base del sistema político federal, en el contenido del artículo 7°, en términos del artículo 115 Constitucional, es fundamental para su funcionamiento, al igual que el Estado federal y los Estados, que sea provisto de recursos económicos; esto, nos remite al texto íntegro de la fracción IV, del artículo 31, de nuestra Carta Magna que establece que:

"Son obligaciones de los mexicanos:

I....

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En cumplimiento de esta obligación tributaria, Ignacio Orendain Kunhardt y Xavier Escobedo y Escobedo, (20) considerando que las contribuciones en la República Mexicana tienen su fundamento en el artículo enunciado, nos dicen que "todos los habitantes deben contribuir al sostenimiento del Estado, en una proporción cercana a sus respectivas capacidades", señalando en el presente caso, --

que "la Constitución del Estado de México consigna en su artículo 25, fracciones I y II el deber de los ciudadanos del Estado de -- inscribirse en los padrones de los impuestos que determinen las -- leyes y contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipi-- rios en que residan de la manera proporcional y equitativa que -- disorngan las leyes, según lo establecido por el artículo 31, --- fracción IV de la Constitución Federal."

En el ámbito de poderes, la división de competencias que e-- xiste en el Estado Federal Mexicano, conforme al artículo 41 Cons-- titucional, entre la federación y los estados, origina que el po-- der jurídico de estos últimos sea pleno, en virtud de que, la --- "competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan -- una serie de facultades en la federación, la que tiene atribucio-- nes limitadas, numeradas."(21) Esto se precisa por lo expuesto en-- el artículo 124 de la Constitución, al configurar como facultades de los estados, todo aquello, que no esté expresamente atribuido-- a la federación. Así, mediante otro precepto Constitucional con-- tenido en el artículo 40, a saber, de que "los Estados miembros - de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, Por tanto pueden organizar libremente sus -- haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitu-- ción establece,"(22) nos conduce a concebir que el poder tributa-- rio del que se invisten los Estados de la federación, faculta a - los propios Estados a imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribu-- ciones que le están encomendadas.(23)

Lo expuesto debe considerarse parcial, esto es, que la potes-- tad jurídica de los Estados en el renglón tributario, si bien se-- refiere a la facultad propia de la entidad pública para crear im-- puestos, queda sujeta al sistema constitucional que delimita esta

potestad, según se desprende de la siguiente tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "630. Impuestos, sistema constitucional en materia de. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la 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 ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). Amaro en revisión 1568/1965. Lucía Margarita Mantilla de Krause. Marzo 29 de 1966. Unanimidad.-16 votos. Ponente:-- Htro. José Rivera Pérez Campos. Pleno.-Sexta Epoca, Volumen CV,-- Primera Parte, pag. 112."(24)

Respecto a lo anterior se puede decir, que el sistema impositivo federal sintetiza un orden jerárquico, en que la potestad jurídica tributaria de la federación prevalece sobre la de los estados al fijarle limitaciones que, en consecuencia, repercuten en la entidad jurídica del municipio. En efecto, "de acuerdo con el artículo 131 Constitucional, es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. Además, el Gobierno federal puede combatir los gravámenes que establezcan los Estados, en contra de la libre circulación territorial de mercancías, en los términos del artículo 73 Constitucional, fracción IX, que ex-

presa:

'Artículo 73.- El Congreso tiene facultad....

.....

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones."(25)

Tales limitaciones o prohibiciones que nuestra Constitución impone a los Estados y Municipios, y que son los llamados impuestos alcabalatorios, se encuentran previstas en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117, referidas en el punto anterior. Cabe señalar, que estas limitaciones son extensivas aun más para los Estados, respecto del contenido del artículo 118 de nuestra Ley Fundamental.

Vale decir, que las limitaciones o prohibiciones del sistema alcabalatorio obran en pro de la facultad conferida a la Federación, según lo dispuesto por nuestra Constitución en el artículo 73, fracción IX, de legislar en materia de comercio, y que "de acuerdo con esta facultad, la Federación puede combatir no sólo los impuestos alcabalatorios que limiten el comercio de Estado a Estado, sino también cualquiera que adopten los Estados para restringir el comercio."(26)

Señala Sergio Francisco de la Garza(27) que, "una consecuencia del sistema de gobierno federal es que tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de los Estados tienen poderes tributarios", lo que al decir de la Suprema Corte de Justicia, fundamenta esta observación:"713. Municipios, carecen de facultades legislativas. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional los municipios son la base de la división territorial de los estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región; cuyas funciones se limitan a la gestión de los asuntos administrativos de carácter local, me-

dian te la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e indivisibles, y no generales ni abstractas como son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. " Si bien la fracción III del citado artículo 115 concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, porque si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no esté -- prohibido por la ley, la autoridad sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica, como los municipios. Amparo en revisión 5658/1959. Virginia Coza Hernandez. Enero 18 de 1960. Unanimidad 15 votos. Ponente:-- Mtro. Castro Estrada. Pleno.--Sexta Época, Volumen CIII, Primera Parte, pag. 51. Pleno.--Informe 1960, pag. 13."(28)

La potestad jurídica tributaria del Estado de México, se fundamenta en el artículo 6º de la Constitución Local, al expresar dicho artículo que, "la soberanía del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los Poderes Públicos que lo representan de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal de 5 de febrero del año en curso, y con arreglo a su Ley Constitucional." Así, en lo relativo a "la hacienda pública de los municipios, esta Constitución establece que se compondrá de los bienes que les correspondan en propiedad y de las contribuciones que para cada municipio decreta la Legislatura, y que en todo caso serán las suficientes para la satisfacción de sus necesidades."(29)

Concretizando esta facultad de la Legislatura, el artículo - 70 en la fracción VI de la Constitución Local dispone:
"Corresponde a la Legislatura:

I....

VI. Decretar los ingresos que debe constituir la Hacienda Municipi-

pal."

En lo relativo a la Hacienda Municipal, la Constitución Política del Estado de México, en el Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulo Tercero, Sección Primera, intitulada "De la Hacienda Pública de los Municipios", el artículo 183 establece que:

"La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

I.- De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de Derecho Civil:

II.- De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura."

I.3. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Siendo el órgano legislativo del Poder Público del Estado de México, el encargado de decretar las contribuciones del Municipio, éste, en suma, carece de soberanía o poder de imposición en la materia, ya que la Constitución Política del Estado de México que reseñamos, dice la licenciada Aurora Arnaiz Amigo(30) "tiene el artículo 154 con el que se cierra la sección II, y que está dedicada a señalar las no facultades del ayuntamiento:

Artículo 154: 'Los ayuntamientos carecen de facultades para:

I. Evitar en cualquier forma la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase.

II. Gravar la entrada de los mismos o el paso por territorio de su jurisdicción.

III. Imponer contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos.

IV. Conceder licencias para juegos de azar."

En el punto que antecede señalamos, que la Constitución Local dedica un amplio articulado al estudio del Municipio, lo cual se muestra en el Libro Tercero, artículos 133 al 166, que hacen una profusa referencia a las actividades del mismo, y sus autori-

dades; pero la misma expresa en determinados artículos un cuernolegal que regulará su régimen interior. Indica Tiburcio Cervantes Leal(31) que en "diversos precentos, no localizados en especial - en ninguno de los capítulos en que se dividen, sino dispersos en sus articulados, las constituciones de las Entidades Federativas-hacen referencia a leyes que reglamentan la organización y funcionamiento de los municipios. Aun cuando se les dan nombres distintos a esos ordenamientos, el más común es el de Leyes Orgánicas - municipales."

Las disposiciones contenidas en estos cuernos legales "conocidos generalmente con el nombre de leyes orgánicas municipales, - son leyes reglamentarias del artículo 115 de la Constitución General de la República, así como de las disposiciones constitucionales de los Estados y de ninguna manera Leyes Orgánicas, ya que como dice Tena Ramírez 'ley orgánica es aquella que regula el funcionamiento de los órganos del Estado, y lo que hemos dado en llamar leyes orgánicas municipales, no reglamentan ningún órgano del Estado y por el contrario su funcionamiento estriba en la reglamentación de las disposiciones constitucionales que hemos señalado.'" (32)

En términos estrictos se puede decir que los Ordenamientos - legales que regulan el régimen municipal, clasificados en un orden jerárquico son: las Constituciones particulares de las Entidades federativas, en cuanto que adoptan lo establecido por la Constitución Federal, sobre la interpretación de lo dispuesto por el artículo 115, reglamentándolo de una manera que da origen a una - ley secundaria que determina en forma amplia su organización administrativa y política, que en el caso es la Ley Orgánica Municipal, la que traza y prevé los problemas de la vida del municipio, así como las facultades y obligaciones de su gobierno; y por últi

mo, la Ley de Hacienda Municipal que crea y estimula jurídicamente las contribuciones y demás ingresos económicos, para el funcionamiento de su administración, los que han sido dispuestos por la Legislatura del Estado y que tienen vigencia general para todas las entidades municipales del territorio estatal. (33)

En relación con las Leyes, Orgánica Municipal, y de Hacienda Municipal, en que se finca la estructura hacendaria municipal, además de otros cuernos legales, una descripción resumida del contenido de la primera de las leyes mencionadas, referente a dicha estructura, nos dicen Orendain Kunhardt y Escobedo y Escobedo (34)-- que "si bien en la Ley de Hacienda Municipal se señalan las autoridades fiscales, así como sus facultades y obligaciones, no podemos dejar de mencionar que por Decreto promulgado el 2 de julio de 1973, la Legislatura del Estado de México aprobó la Ley Orgánica Municipal. Los estudiosos del Derecho Fiscal Municipal deben conocer la mencionada Ley, en virtud de que contiene un Título Segundo relativo al régimen gubernamental, enumerándose las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, de los Presidentes Municipales, de los Síndicos y de los Regidores. El Título Cuarto regula la Hacienda Municipal y especifica como se compone, puntualizando que es la Tesorería Municipal el único órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales. El artículo 77 fija los requisitos para ser Tesorero Municipal y el artículo 79 enumera sus facultades y obligaciones. También existen normas relativas a la inspección de la Hacienda Pública Municipal, concediéndose en el artículo 82, acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra de la Hacienda Municipal."

Siendo interesante lo manifestado en resumen por éstas perso

nas, es pertinente hacer notar que, el municipio con las bases de su formación, tomadas de los artículos 115 y 7º de las Constituciones Federal y Estatal, respectivamente, queda plenamente estructurado con lo que estipula el artículo 1 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que reza que "el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Así, para el municipio, observa el resumen expuesto, se especifica en la citada Ley Orgánica como está compuesta su hacienda.

En efecto, el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, expresa que:

"la Hacienda Municipal se compone:

- I.- De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;
- II.- De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales;
- III.- De los bienes de uso común municipal;
- IV.- De los bienes propios de cualquier otra clase cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos;
- V.- De los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere;
- VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- VII.- De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen otras disposiciones;
- VIII.- De los réditos producidos por créditos a su favor;
- IX.- De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado; y
- X.- De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que

habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizadas por la Ley del 25 de junio de 1856."

La forma concreta de integrar la hacienda de los municipios del Estado, resulta de lo enunciado en la fracción II del artículo 115 Constitucional, que establece que "los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales."

La integración de la hacienda municipal, de esta manera, exone dos fases o etapas consistentes, en la fijación por la Legislatura de los ingresos que constituyan la hacienda por una parte, y la administración de la misma por el municipio. Esto, se traduce en los artículos 70 y 42, fracciones VI y XVI, de la Constitución Política Local, y la propia Ley Orgánica Municipal, que respectivamente establecen:

"Artículo 70. Corresponde a la Legislatura:

I.-...

VI.- Decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal.

Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.....

XVI. Administrar su Hacienda en términos de Ley."

I.4. LA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.

El Estado al cumplir con sus atribuciones de prestar seguridad y justicia social, necesariamente eroga gastos; tales gastos constan en un instrumento administrativo denominado presupuesto de egresos. Pero, para hacer frente a dichos gastos, es preciso que el propio Estado cuente con recursos económicos; "la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los

habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos."(35)

"En las legislaciones europeas y en la propia doctrina administrativa, la denominación presupuesto comprende los dos actos esenciales de la actividad financiera del Estado: cuando se determinan los impuestos y cuando se fijan los gastos públicos."(36) - Pero en nuestro país, el presupuesto debe considerarse como dos actos distintos, que instrumentan: los ingresos que debe percibir la federación, estados o municipios; y los gastos que deben realizarse en relación con los servicios públicos. Aunque se puede decir que guardan cierta liga, por la materia económica de que tratan.

"El término deriva de la palabra budget, que significa presupuesto. En sus orígenes significaba el portamonedas público que servía para recibir y depositar los ingresos que después irían destinados a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba con ese término a una bolsa de cuero como portafolio, que el Canciller del Tesoro llevaba al Parlamento con los documentos que contenían la relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía que disponer.

Para Santamaría, el presupuesto es: "el cómputo anticipado -- que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado -- tiempo--un año--para su debida proporción."(37)

Serra Rojas(38) por su parte, señala, que "el presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran aquellos gastos; provenientes de los particulares y de sus propios recursos."

Se dice que para la expedición de la Ley de Ingresos, se requiere de un estudio previo de las circunstancias particulares --

económicas de la región sobre la cual vaya a tener vigencia, y sobre todo, de las posibilidades que haya de satisfacer la carga -- del impuesto, procurando hacer una estimación probable de su rendimiento, ya que el poder de imposición de que está provisto el -- Estado, y delegado para su ejecución en el poder legislativo, federal o estatal, sea "una de las facultades que mayor relevancia dan a este poder"(39)al imponer las contribuciones necesarias a -- cubrir el presupuesto de egresos.

El proyecto de formular la iniciativa de la ley de ingresos se deposita en los cuerpos legislativos, pero en razón de que éstos no cuentan con la preparación técnica, ni los medios adecuados para realizar todos los actos previos para la formación del -- proyecto, la iniciativa, se reserva al Ejecutivo, considerando -- que el poder administrativo si está dotado "de todos los medios y elementos para poder hacer los cálculos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley."(40)

Al decir de Felipe Tena Ramírez,(41)la iniciativa de ley de ingresos, como toda ley, es obra del cuerpo legislativo correspondiente y sigue, por lo tanto, los tramites comunes a la formación de cualquier ley, por lo que conforme al sistema legal que rige -- en el país, se decreta anualmente, relacionando los diversos ingresos que percibirá la hacienda pública durante el año, estableciendo que los impuestos relacionados se causarán y pagarán, según las leyes específicas de la materia en vigor.

Al respecto, el punto de vista que Gabino Fraga(42)hace de -- la Ley de Ingresos en relación con la Ley específica de la materia da a entender, que en materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos -- del mismo y las formas de causarse y recaudarse; y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse. De modo que la --

ley general que anualmente se expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal: existiendo al lado de ella, leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año, cuando la primera conserva el mismo tipo de impuesto.

Hace referencia al cuerpo colegiado de la Suprema Corte de Justicia, para observar la postura que adopta éste órgano, en relación a ambas leyes, en la siguiente tesis: "...aun cuando las leyes de ingresos....deben ser aprobadas anualmente....esto no -- significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que -- condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de éstas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación -- hasta que son derogadas." (Jurisprudencia de la Suprema Corte de -- Justicia 1917-1965, Pleno, tesis 16)."

Clasificados por la doctrina los recursos del Estado en dos grupos:

1. Aquellos provenientes de bienes y actividades del Estado, y
2. Los provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la sobranía o al poder del Estado.

Se puede decir, que el ingreso público queda incluido en el segundo grupo, ya que el ingreso público, "es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad."(43)

En el campo municipal, al quedar sueditada la acción del -- ayuntamiento a la potestad jurídica tributaria de la Legislatura, "se puede definir el ingreso municipal como todo lo que implica --

la obtención de recursos o medios necesarios para cumplir con los servicios públicos que le son propios en su radio de acción."(44) Toda recepción de numerario en el erario municipal, debe considerarse como ingreso, aunque no tenga la característica de definitivo.

A su vez los ingresos se clasifican en: Ingresos ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son aquellos que legalmente percibe el fisco municipal en forma regular, renovándose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos; y los segundos, que son los ingresos extraordinarios, que se perciben cuando existen circunstancias anormales que requieran su imposición para hacerles frente.(45)

Los ingresos o elementos económicos que debe percibir el municipio, así como los gastos que debe realizar, deben estar comprendidos en los presupuestos respectivos, los que se llevarán a efecto mediante ley. Así el "excedir las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, es facultad exclusiva de las legislaturas, las que los decretan a propuesta de los ayuntamientos, quienes presentan sus proyectos directamente al Congreso o a través del Ejecutivo."(46)

En efecto, el artículo 143 de la Constitución Política del Estado de México otorga la prerrogativa al ayuntamiento de elaborar el presupuesto de ingresos, el que será enviado al Ejecutivo antes del 10 de octubre, para regir en el año fiscal siguiente, y de presentar el presupuesto de egresos. Esto a su vez, lo estipula el artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al decir de la fracción XIV que:

"Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I....

XIV. Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto - de Egresos, remitiendo la primera dentro del término que marca el párrafo segundo del artículo 143 de la Constitución Política Local, a la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo para su aprobación, y el segundo para los efectos de la fracción XXII del artículo 70 de este último Ordenamiento."

De esta manera, según lo establece la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política Local, de que "Son obligaciones del Gobernador: Presentar a la Legislatura, también antes del día quince del mes de diciembre, los proyectos de leyes de Ingresos - Municipales que le remitan los Ayuntamientos y que deberán regir en el año fiscal siguiente;" y, formalizado esto, con lo expresado en la fracción XX del artículo 70 del propio Cuerpo Legal, que establece que "Corresponde a la Legislatura: Discutir y aprobar - los Presupuestos de Ingresos Municipales que formen los respectivos Ayuntamientos. Dichos presupuestos serán remitidos por conducto del Ejecutivo," se realiza el proceso formal, que debe revertir la Ley de Ingresos Municipal.

En el Estado de México a partir del 1º de enero de 1971, se unificó el criterio de las disposiciones hacendarias que ahora -- son aplicables a los 121 municipios, respecto de las leyes, de ingresos y de hacienda, lo que es considerado como un acierto. "En efecto, la existencia de una sola Ley de Ingresos Municipal, con sus características de anualidad y de ser un catálogo de las fuentes tributarias con las que cuentan los Municipios, así como de una Ley de Hacienda Municipal, ha traído como resultado el que los -- particulares conozcan las normas rectoras de su calidad tributaria, así como el que las autoridades fiscales municipales actúen sujetas a la Ley."(47)

A continuación, se señala la relación de ingresos que decre-

ta la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el Ejercicio Fiscal de 1983, contenidos en el artículo 1º, a -- saber:

"Artículo 1º.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1983, los Impuestos, Derechos, Amortaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Financiamientos siguientes:

1.-Impuestos.

1.1.-Predial sobre terrenos de común repartimiento no sujetos a censo.

1.2.-Sobre anuncios y obstáculos en la vía pública.

1.3.-Sobre vehículos de propulsión sin motor.

1.4.-Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos y aparatos accionados por monedas o fichas.

1.5.-Sobre uso de agua de pozos artesianos.

1.6.-Sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.

1.7.-Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

2.-Derechos.

2.1.-Agua potable.

2.2.-Drenaje.

2.3.-Registro Civil.

2.4.-Certificaciones.

2.5.-Pastos.

2.6.-Corral de Concejo.

2.7.-Mercados.

2.8.-Panteones.

2.9.-Estacionamientos en la vía pública.

- 2.10.-Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes
- 2.11.-Alineamiento.
- 2.12.-Numeración.
- 2.13.-Licencias.
- 2.14.-Servicio de vigilancia a panteones particulares.
- 2.15.-Servicio de vigilancia a rastros particulares.
- 2.16.-Servicio de vigilancia a estacionamientos particulares.
- 2.17.-Otros que queden consignados en las leyes respectivas.
- 3.-Aportaciones de Mejoras.
- 3.1.-Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas.
- 3.2.-Otras cooperaciones.
- 4.-Productos.
- 4.1.-Venta de bienes mostrencos.
- 4.2.-Censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento.
- 4.3.-Bosques municipales.
- 5.-Aprovechamientos.
- 5.1.-Multas.
- 5.2.-Recargos.
- 5.3.-Peintegros.
- 5.4.-Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- 5.5.-Gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes estatales y federales.
- 6.-Participaciones.
- 6.1.-En ingresos federales.
- 6.1.1.-Las derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto en la fracción I, incisos a), b) y c) del Artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

6.1.2.-Las derivadas del cobro de multas impuestas por Autoridades Federales no Fiscales.

6.2.-En ingresos estatales.

6.2.1.-Las derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, conforme a lo dispuesto en el Artículo 4º fracción II para los Municipios adheridos al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, y en el Artículo 5º para los Municipios no adheridos al referido Sistema.

7.-Ingresos derivados de financiamientos."

I.5. LA LEY DE HACIENDA Y CODIGO FISCAL MUNICIPAL.

Se indica que las propiedades del Estado, que en su conjunto constituyen su patrimonio, la doctrina lo caracteriza con la denominación de "hacienda pública", concepto que comprende todos los bienes y recursos de carácter público, así como las deudas y compromisos económicos a cargo del poder público."(48)

Siendo importante el renglón de los recursos económicos, estos se desprenden de los ingresos que el Estado puede obtener, -- por vías de Derecho Privado, que serían las percepciones que obtiene de los particulares, de conformidad a las disposiciones legales, y cuyo pago es obligatorio, como también de los provenientes de la explotación de sus bienes o por rendimiento de inversiones: como, por vías de Derecho Público, los que están en función directa de los principios de soberanía y estabilidad del Estado.-(49) Pero, con la finalidad de que el propio Estado pueda percibir los ingresos por las vías mencionadas, es fundamental que se consigne mediante disposiciones legales que hagan posible su regulación.

"Giuliani Bonrouge escribe que 'codificar las normas tributarias no significa únicamente depurar o aglutinar textos dispersos, pues esto, con ser conveniente no satisface exigencias racio

nales. Codificar importa, en esencia, crear un cuerpo orgánico y homogéneo de principios generales regulatorios de la materia tributaria en el aspecto sustancial, en lo ordinario y en lo sancionatorio, inspirado en la especificidad de los conceptos y que debe servir de base para la aplicación e interpretación de las normas."(50)

El artículo 31 de la Carta Magna, en la fracción IV dispone, que las contribuciones, por las que están obligados los mexicanos a pagar a la Federación, a los Estados y Municipios en que residen, deben estar consignadas por las leyes. De esto entonces, deriva un principio rector de las contribuciones que es llamado "legalidad".

"El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa."(51) De tal situación, es de afirmarse rotundamente, que en materia tributaria la única fuente de Derecho es la Ley.(52)

De esta forma, en materia tributaria la codificación de disposiciones regulatorias, debe "tener el carácter de ley fundamental o básica de alcance general, con permanencia en el tiempo y crear un cuerpo de legislación que, aparte de su fiscalidad específica, constituya el núcleo en derredor del cual la doctrina y la jurisprudencia puedan efectuar sus elaboraciones."(53)

Este principio de legalidad rige en nuestro sistema impositivo, y se ve reflejado en las normas de Derecho Tributario Sustantivo, del que derivan "obligaciones y derechos en virtud de la ley que así lo establece, no por convenios o contratos como ocu-

rra en el Derecho Sustantivo Civil o Mercantil."(54)

De acuerdo con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política Federal, la hacienda pública municipal, se integra de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados. Esta disposición traducida en la Fracción VI del artículo 70 de la Constitución Política Local, efectivamente expresa la facultad que corresponde a la Legislatura de decretar los ingresos que deben constituir la hacienda municipal. "Por tanto, la actividad financiera municipal se reduce a recaudar los ingresos y a erogarlos de acuerdo con los presupuestos que aprueben las legislaturas locales. Es actividad la realizan a través de la tesorería municipal."(55) Sobre esto último que se apunta, cabe decir que al efecto así lo dispone el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad al observar que "la tesorería municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento."

En palabras del licenciado Mario Colín, (56) respecto de la forma en que la legislatura dispone de la integración de la hacienda del municipio, señala que "al afirmarse que el Municipio es libre y tiene personalidad jurídica, quiere decirse con ello que tiene capacidad legal para autodeterminar su propia vida. Sin embargo, el único obstáculo que salta a la vista para el goce total de la libertad municipal consiste en que se priva a los ayuntamientos del derecho de fijar ellos mismos sus presupuestos, derecho que se concede a las Legislaturas Locales. Esta limitación es grave para su economía interna, ya que nadie como el propio Cuerno Edificio conoce sus propias necesidades. Es cierto que esa facultad de las Legislaturas Locales, deriva de la Soberanía de los Estados; pero creemos que sin menoscabar la facultad impositiva -

de las Cámaras Locales, los Ayuntamientos debieran gozar de esa prerrogativa indispensable para la existencia real del Municipio Libre, con recursos económicos suficientes que hagan posible su desarrollo y prosperidad."

La Hacienda Pública, en concreto, debe estar integrada principalmente de recursos económicos que den lugar a que el Estado realice la satisfacción de las necesidades que la sociedad reclama. Estos ingresos clasificados en ingresos ordinarios y extraordinarios, conceptuados, los primeros como aquellos que se perciben regularmente, repartiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios; y como extraordinarios aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias; - (57) en su conjunto, son establecidos en la legislación fiscal respectiva.

Así, en el ámbito municipal del territorio del Estado de México, figura esta clasificación de ingresos que forman la hacienda pública del municipio. En efecto, enmarcado en el Capítulo único del Título primero, denominado "Principios Generales", los artículos 2 y 3 del Código Fiscal Municipal del Estado de México (58) establecen que: "Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, aprovechamientos y participaciones que se regularán por las leyes fiscales respectivas, o en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común. Los productos se regularán por las disposiciones indicadas o por lo que en su caso prevengan los contratos, convenios o concesiones correspondientes"; y que "Son ingresos extraordinarios, los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente".

Secuencia de lo anterior, en el régimen hacendario del muni-

cirio, estipula el artículo 1, del cuerpo legal en cita, que "La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su --carro, percibirá en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que esta---blezcan las leyes fiscales respectivas, así como las participacio--nes derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de la --Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México."

En suma la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México vi--gente, del 30 de diciembre de 1980, contiene disposiciones de ca--rácter sustantivo, que partiendo de nuestro sistema de legalidad, es la fuente, junto con la Ley de Ingresos Municipal, sobre la --que únicamente dispondrá el ayuntamiento para recaudar sus ingre--sos; puntualizando(59)"que tales ingresos son los que se estable--cerán anualmente en las leyes de ingresos y que correspondan a --los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y participa--ciones en favor de los municipios."

Asentado pues que la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México contiene disposiciones de orden sustantivo, esto es, la --normatividad que corresponde a cada ingreso en particular, Sergio Francisco de la Garza(60) dice que "en algunos Estados existen Le--yes de Hacienda Pública que pueden considerarse verdaderos Códig--os Fiscales, en cuanto contienen las normas generales, aun cuan--do también incluyen las normas específicas de cada tributo o in--greso público."

En el Estado de México, cabe señalar, las disposiciones com--plementarias de la sustantividad de la Ley de Hacienda Municipal, están integradas en la creación del Código Fiscal Municipal vigen--te a partir del 1º de enero de 1980, con el que "se pretende ha--cer más precisas y evidentes las normas y disposiciones objetivas

contenidas" en dicha Ley.

Este cuerno legal adjetivo, reitera con determinación estricta, la prohibición del Artículo 117, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para las entidades federativas y trasladada para los ayuntamientos en la fracción II, del Artículo 154 de la Constitución Política del Estado de México concerniente a uno de los problemas que restringe la economía regional, local o federal, y que "es la existencia de gravámenes a la libre circulación de mercancías de una Entidad a otra, e incluye, dentro de una misma Entidad, que contribuyen al alza del costo de la vida y que frenan, por consiguiente, el desenvolvimiento económico"(61), o sea lo que concretamente son los llamados impuestos alcabalatorios, al establecer el artículo 13 que - "En los Municipios del Estado de México no podrán establecerse -- gravámenes y procedimientos que constituyan sistemas alcabalatorios."

Integrado el Código "Fiscal Municipal del Estado de México -- por 166 artículos, y cuatro transitorios, está dividido, según el orden en cinco títulos, con sus capítulos y secciones correspondientes, que se intitulan:

Título Primero.-Principios Generales. (Capítulo único).

Título Segundo.-De la Obligación Tributaria.

Capítulo I.-De los sujetos y del domicilio.

Capítulo II.-Del nacimiento y determinación de los créditos fiscales.

Capítulo III.-Extinción de las obligaciones fiscales.

Capítulo IV.-De los derechos y obligaciones.

Sección I.-De los sujetos.

Sección II.-De las autoridades.

Título Tercero.- De las Omisiones.

Capítulo I.-De las infracciones.

Capítulo II.-De las sanciones.

Capítulo III.-De los delitos fiscales.

Título Cuarto.-Del Procedimiento Tributario.

Capítulo I.-Disposiciones generales.

Capítulo II.-De las notificaciones.

Capítulo III.-de la fase oficiosa.

Sección I.-Del procedimiento administrativo de ejecución.

Sección II.-Del secuestro administrativo.

Sección III.-De los remates.

Título Quinto.-Del Recurso Administrativo (Capítulo único).

Transitorios.

I.6. LA LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL.

Se señala(62) que "concretamente en los Estados Unidos Mexicanos, se presenta la doble imposición porque concurren, gravando - la misma fuente tres entidades que tienen capacidad para cobrar - impuestos, es decir, tres sujetos activos que son: la Federación, los Estados y los Municipios; los dos primeros tienen órganos legislativos con el poder suficiente para establecer los impuestos - que estimen necesarios para cubrir su presupuesto y sólo los Municipios dependen de las Legislaturas de los Estados que son las -- que fijan por medio de leyes los arbitrios municipales."

Efectivamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no delimita las fuentes tributarias para cualquiera de las tres entidades activas que concibe; por lo que concurren impositivamente; en nuestro sistema federal, la Federación y las entidades federativas, las que de acuerdo con lo establecido por el artículo 41, están investidas de poder de imposición o potestad jurídica tributaria, que las faculta a decretar las contribuciones que bastan a cubrir sus presupuestos, según lo previsto-

por los artículos 73, fracción VII, y 124, respectivamente, sobre la misma materia o el mismo hecho imponible.

Al decir de Jorge Carpizo(63), las facultades concurrentes - en general, "son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto." En materia tributaria, opina que los tratados "están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, nosotros (constitucionalistas) decimos: coincidentes, es decir, que las legislaturas federal y locales tienen competencia ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone."

La concurrencia de facultades impositivas de la federación y de las entidades federativas, si bien es posible constitucionalmente, "no es solución deseable en un sistema federal, sino un problema que el constituyente deliberadamente no resolvió, al no delimitar campos exclusivos de imposición de la Federación y de los Estados."(64)

Emilio Margain Manautou(65) por su parte, dice, que "constitucionalmente las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes; las primeras sólo las pueda gravar la Federación y las segundas pueden concurrir a gravarlas, simultáneamente, la Federación, los Estados y los Municipios,"

Originalmente, la Constitución Política Federal, observó únicamente para la federación, la facultad de gravar las mercancías que se exporten o importen, o pasen por el territorio nacional, - según el contenido del artículo 131, lo que originaba, que junto-

con el poder público de las entidades federativas concurrieran impositivamente sobre el mismo hecho imponible, problema, sobre el cual los tratadistas de la materia fiscal, a comienzos de los --- años veinte buscaron una solución al tratar de delimitar campos exclusivos de tributación para ambas entes. "Tal fue el propósito principal de la primera y segunda Convenciones Nacionales Fiscales de mil novecientos veinticinco y mil novecientos treinta y dos y en alguna forma inspiraron los trabajos de la tercera y última Convención Nacional Fiscal de mil novecientos cuarenta y siete."- (66)

Resultado de la adición de la fracción XXIX al artículo 73, a la Ley Fundamental, se autoriza a la federación gravar exclusivamente determinadas fuentes de tributación, debiendo participar del rendimiento de éstas a los estados y municipios; pero del total de estos impuestos, llamados especiales, únicamente participaran los municipios del correspondiente a "energía eléctrica", - lo que se considera una desigualdad, "sobre todo, si tomamos como base del sistema la división municipal podríamos decir que hay mu nicipios en los cuales la fuente de riqueza fundamental es la agri cultura, en otros la ganadería o la minería, o la explotación del petróleo, o la industria en sus distintos ramos, no únicamente la energía eléctrica."(67)

La idea de delimitar áreas de competencia exclusivas, con la finalidad de armonizar el sistema impositivo federal, dió lugar al régimen de participaciones, observadas en el párrafo anterior, según el cual, sólo una entidad, la federación o las entidades federativas, establecerían un determinado gravamen y la otra se abstendría de hacerlo, recibiendo en compensación una participación del producto del gravamen.

Esto que en un principio se llevó a cabo mediante convenios-

más tarde se proyectó en una iniciativa de ley, la que justifica su aparición, en términos reales de que "la coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni se termina con la Ley que se propone en esta iniciativa. - Con ella solo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro. "(68) En efecto, si se trata de dar plena determinación a las --- tres entidades activas que figuran en la Carta Magna, esto sólo - es posible mediante fuentes idóneas exclusivas para su sosteni--- miento.

La Ley de Coordinación Fiscal que entro en vigor en toda la República, el día 1º de enero de 1980, en relación a la hacienda municipal expresa en su exposición de motivos, el deseo de dotar de más recursos a las entidades federativas, con el objeto de fortalecer su economía, y en consecuencia jerárquica, hagan lo mismo con sus municipios; ya que, agrega "el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. Por ello, desde ahora, se mantiene en el contenido de la presente iniciativa la exigencia de que los Estados que se coordinen, entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquéllos. Exigencia que no es nueva y que se recoge de los textos de la Ley Federal del - Impuesto sobre Ingresos Mercantiles próxima a ser derogada, y de - las disposiciones contenidas en la mayor parte de las leyes que - establecen impuestos federales participables. No se establecen -- otras medidas en beneficio de la hacienda municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las Legislaturas de los Estados." - (69)

De esta manera la Ley de Coordinación Fiscal Federal estable

ce para la hacienda municipal, lo que a continuación enuncian en resumen los artículos 1º, 2º A y 6º.

Nos señala el artículo 1º, que su objeto, es establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas locales en ingresos federales; y distribuir entre las haciendas de los Estados y sus Municipios dicha participación. Según el artículo 6º, - de esta participación señalada corresponderá a la hacienda municipal el 20%, que será distribuido y cubierto por la Legislatura.

Por último observa en el artículo 2º A la participación municipal sobre el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y exportación.

I.7. LA LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Formando parte de los ingresos de la hacienda del municipio, la fracción IX del artículo 74, de la Ley Orgánica Municipal, señala, a las participaciones que deriven de las Leyes Federal y -- del Estado.

Este fundamento legal de las participaciones en el terreno - estatal en virtud de ley, cristalizó el sistema que en años anteriores, el gobierno de la entidad creó en favor de sus municipios.

El sistema de referencia denominado "Programa A.D.M.I.T.E." - que significaba Administración Municipal de Impuestos de la Tesorería Estatal, fue instituido en 1977; el que tenía por objeto, fortalecer la economía de la hacienda pública municipal, apoyada en métodos técnicos que proporcionaran un servicio más adecuado a -- los contribuyentes, pero, básicamente consistía en participar a - los Municipios del 95% en diversos gravámenes estatales, destacando el impuesto predial.

Aunque considerado en muchos países al impuesto predial con el carácter de municipal, "su administración requiere una preparación y una uniformidad de sistema que aconseja que en México se

atribuya a los Estados, para su establecimiento y recaudación, -- con una participación a los Municipios en que se cause y recaude."

(70)

A partir del 1º de enero de 1980, fecha en que entra en vigencia la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, expresaba su esencia, al decir que: "a través de su conducto pretende amalgamar los principios ya tradicionales e históricos de las participaciones municipales bajo el denominador común de la justicia tributaria y de la estricta técnica fiscal.

El hecho de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales o municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. -- Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de la Federación y de los Estados.

Este hecho da lugar a que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales normen sus criterios con la medida suficiente para no adicionar cargas sobre el pueblo que contribuya."

En síntesis la Ley de Coordinación Fiscal Local, "pretende evitar la duplicidad de gravámenes municipales y estatales, regulando el sistema de coordinación fiscal estatal, las bases para la distribución de las participaciones de los Municipios en los ingresos federales y estatales y los organismos en materia de coordinación fiscal." (71)

Así, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, encuadra 23 artículos y siete transitorios en cuatro capítulos intitulados de la forma siguiente:

Capítulo I. Del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Mé--

xico.

Capítulo II. De las Participaciones de los Municipios en Materia de Ingresos Federales y Estatales.

Capítulo III. De los Organismos en Materia de Coordinación.

Capítulo IV. De los Alcances por Violaciones al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado.

Transitorios.

Notas bibliográficas:

1. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, novena edición, - Tomo Primero, Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, p. 20.
2. Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano, segunda edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., 1975, pp. 13 y 14.
3. Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, quinta edición Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., 1980, p. 23.
4. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, vigesimosegunda edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1980, n. 20
5. Op. cit., n. 18.
6. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, novena edición, - Segundo Tomo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1979, p. 62.
7. Briseño Sierra, Humberto. Op. cit., p. 14.
8. Margain Mansautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, sexta edición, Universidad Autónoma de -- San Luis Potosí, México, 1981, n. 231.
9. Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, dé cima edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 157.
10. Carrizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1980, p. 93.
11. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, decimo

- séptima edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, n. 113.
12. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, editorial---
Fax-México, México, D.F., 1979, n. 339.
 13. Tena Ramírez, Felina. Op. cit., n. 116.
 14. Véase "la Nueva Ley de Coordinación Fiscal", Revista del Tri-
bunal Fiscal del Estado de México, Núm. 6, México, 1979, n.33.
 15. Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, cuarta edición,
Ediciones Contables y Administrativas. S.A., México, 1980, n.36
 16. Tena Ramírez, Felina. Op. cit., n. 121.
 17. Op. cit., nn. 441 y 442.
 18. Tena Ramírez, Felina. Op. cit., nn. 132y 133.
 19. Colín, Mario. El Municipio Libre, segunda edición, Dirección-
de Patrimonio Cultural y Artístico, Gobierno del Estado de Mé-
xico, Toluca, México, 1978, nn. 106 y 107.
 20. Orendain Kunhardt, Ignacio y Escobedo y Escobedo, Xavier. La -
Legislación Fiscal del Estado de México, Ed. IEESA, 1970, n.15
 21. Carrizo, Jorge. Op. cit., n. 94.
 22. Garza, Sergio Francisco de la. Op. cit. n. 77.
 23. Idem., n. 193.
 24. Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Actualización
II Administrativa, 2º Sala de la Suprema Corte de Justicia de
la Nación, Mayo Ediciones, México, pp. 379 y 380.
 25. Margain Manautou, Emilio. Op. cit., n. 93.
 26. Idem., n. 94.
 27. Op.cit., n. 199.
 28. Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970. Op. cit., --
nn. 429 y 430.
 29. Colín, Mario. Op. cit., p. 109.
 30. Arnauz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexica-
nas, Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones,

U.N.A.M., México, 1975, n. 210.

31. Cervantes Leal, Tiburcio. "Panorama Legal de los Ingresos Municipales", Tesis profesional, licenciatura, Fac. de Derecho, U.N.A.M., 1963, nn. 19 y 20.
32. Colín, Mario. Op. cit., nn. 76 y 80.
33. Idem., nn. 128 y 130.
34. Op. cit., nn. 82 y 83.
35. Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., n. 317.
36. Serra Rojas, Andrés. Op. cit., n. 27.
37. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, tercera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1976, p.511.
38. Op. cit., 2º T., n. 29.
39. Moreno, Daniel. Op. cit., n. 436.
40. Trami, Gabino, Derecho Administrativo, dieciochoava edición, - Ed. Porrúa, México, 1978, n. 325.
41. Op. cit., n. 321.
42. Op. cit., nn. 324 y 325.
43. Serra Rojas, Andrés. Op. cit., 2º T., n.25.
44. Proyeromuth Jiménez, Jorge. "La Hacienda Pública Municipal", - Tesis profesional, licenciatura, Fac. de Derecho. U.N.A.M., -- 1962, n.57.
45. Serra Rojas, Andrés. Op. cit., 2º T., nn.29 y 30.
46. Cervantes Leal, Tiburcio. Op.cit., n.72.
47. Orendain Kunhardt, I. y Escobedo y Escobedo, X. Op.cit., n.81.
48. Sánchez León, Gregorio. Op.cit., n.19.
49. Acosta Romero, Miguel. Op.cit., n.500.
50. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., n.58.
51. Idem., n.252.
52. Sánchez León, Gregorio. Op.cit., n.114.
53. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., n.59.

54. Sánchez León, Gregorio. Op.cit., p.31.
55. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., p.81.
56. Op.cit., pp. 78 y 79.
57. Flores Zavala, Ernesto. Op.cit., p.23.
58. Véase Paquete Fiscal del Estado de México 1980, Ed. Lithomex, S.A., Toluca, Mexico, 1980, n.305.
59. Oréndain E.I. y Escobedo y E.X. Op.cit., n.82.
60. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., n. 64.
61. Margain Manautou, Emilio. Op.cit., p.91.
62. Flores Zavala, Ernesto. Op. cit., p.359.
63. Op.cit., pp. 102 y 105.
64. Véase "La Nueva Ley de Coordinación Fiscal", Op.cit., p.36.
65. Op.cit., n.241.
66. Véase "La Nueva Ley de Coordinación Fiscal", Op.cit., p.36.
67. Freyermuth Jiménez, Jorge. Op.cit., p.80.
68. Garza, Sergio Francisco de la. Op. cit., n. 79.
69. Idem., n.244.
70. Id., n. 234.
71. Véase "La Nueva Ley de Coordinación Fiscal", Op.cit., p.12.

C A P I T U L O I I .
LOS INGRESOS MUNICIPALES.

1. Los impuestos.
2. Los derechos.
3. Los productos.
4. Los aprovechamientos.
5. Las aportaciones de mejoras.
6. Las participaciones.

II.1. LOS IMPUESTOS.

Se está en presencia de los impuestos, cuando el Estado en virtud de su poder de imposición los decreta para el cumplimiento de sus atribuciones: tal sería un ejemplo, como el de prestar seguridad jurídica a toda la colectividad, prestación que tiene la particularidad de figurar dentro de los servicios generales indivisibles, esto es, que los servicios que el Estado presta a la colectividad, caracterizados de generales indivisibles se sufragan con el rendimiento de los impuestos, cuya naturaleza consiste en que no puede precisarse que persona se beneficia más que otras -- con la prestación del servicio.

Se señala por otra parte, que es característica de los impuestos "el que van a engrosar el caudal de recursos que obtiene el Estado y éste puede destinarlos a necesidades más urgentes, -- sin que los causantes tengan derecho a exigir que se aplique el -- monto de sus aportaciones a objetivos concretos."(1)

"El criterio que preside el uso del impuesto para procurar -- ingresos al Estado es el de la capacidad contributiva, en independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica."(2)

Esta capacidad estriba en la satisfacción de la necesidad para la comunidad que el Estado realiza; y la utilidad o beneficio que el miembro de la comunidad obtenga en razón de la satisfacción misma, contribuyendo para su realización en la medida proporcional a su riqueza. De esta manera, en nuestro régimen fiscal, -- "un requisito de rango constitucional es que los impuestos sean -- proporcionales y equitativos. En cada caso deberá examinarse si -- se cumple con este requisito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en síntesis, que no se cumple con tal requisito cuando el gravamen sea exorbitante y ruinoso para el patrimonio del causante."(3)

Luis Martínez Lórez(4) respecto al impuesto nos dice que, tiene un fundamento sociológico en virtud del cual, el conjunto de una sociedad política tiene la obligación de contribuir con una parte de su economía con el propósito de que el grueso de la colectividad se desarrolle y sea feliz. Cita a la vez, la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia: "El impuesto no es un tributo establecido por el Gobierno en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social, o sea la parte exigida a los contribuyentes sobre sus recursos individuales, para subvenir a los gastos públicos." Sem. - Jud. de la Fed. Tomo XXXV, página 2015."

Se considera para su estudio, que en el impuesto intervienen los siguientes elementos:

1. Los sujetos,
2. La fuente, y
3. El objeto.

Los sujetos se dividen en activo y pasivo. Así, el sujeto activo tiene facultad para establecerlos, dar las bases para su liquidación y recaudarlos. En nuestro sistema fiscal federal, tienen esta calidad de sujeto activo, la federación, los estados y los municipios: con la salvedad, que de acuerdo al régimen constitucional que nos rige, únicamente están facultados para establecerlos, la federación y los estados, y sólo los municipios pueden recaudarlos conforme a los que les establezcan la legislatura que corresponda en las leyes respectivas.

El sujeto pasivo, es la persona física o moral que se ubica en el impuesto que la ley señala para el cobro del impuesto, al realizar determinadas actividades o hechos que haga imperativo su imposición. Considerándose de igual manera aquellas personas que asuman responsabilidad en relación con el sujeto pasivo, solidari

zando de esta manera el cumplimiento de la obligación.

"Sobre el concepto de fuente del impuesto, Robertó Santillán López y A. Rosas Figueroa, nos dicen que: 'Es el manantial de riqueza de una persona física o moral, de donde provienen las cantidades necesarias para el pago del impuesto. Como se sabe, los generadores de la riqueza son el capital y el trabajo, por lo que éstos constituyen la fuente original del impuesto. La imposición al trabajo o al capital, está determinado por la estructura política económica de los pueblos, en un régimen caritalista, en donde se considera al capital como el principal generador de riqueza, no obstante la protección que se le brinda, éste constituirá la principal fuente de riqueza del Estado; en cambio, en un Estado donde se considere al trabajo como principal generador de riqueza, los ingresos más importantes del Estado provendrán de esta fuente.'

Objeto del impuesto. Según Flores Zavala, es la situación -- que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal; ... Según Fritz Fleiner, el objeto del impuesto está constituido por -- las circunstancias, en virtud de las cuales una persona se ve --- obligada a pagar un determinado tributo."(5)

En el campo de su definición, se "considera al impuesto como una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho a exigir en virtud de su potestad de imperio, originaria o derivada, - en los casos, en la medida y según los modos establecidos, en la ley, con el fin de conseguir un ingreso."(6)

Ernesto Flores Zavala(7) cita a continuación diversos tratadistas con el afán ilustre de su opinión sobre lo que se entiende por impuesto:

"Eheberg define el impuesto en los siguientes términos 'Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Esta

do y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de un poder coactivo, en forma y cuantía determinadas - unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.'

Nitti dice 'El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, - que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes - locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible.'

Vitti de Marco dice: 'El impuesto es una parte de la renta - del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales.'"

"Bielsa al definir el impuesto, nos dice que es 'la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos.' Para Fleiner los impuestos 'son prestaciones que el Estado - u otras corporaciones de Derecho Público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas.'"(8)

Entre otros estudiosos del Derecho Tributario, Sergio Francisco de la Garza(9) hace referencia a Héctor Villegas, quien expone a su entender lo que es el impuesto al señalar que es 'el tributo exigido por el Estado a quienes se hallen en las situaciones - consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado.' Por su parte, expresa que "el impuesto es una prestación - tributaria obligatoria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es - una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cu---

brir los gastos públicos."

Ahora bien, ubicados en el ámbito de la legislación adjetiva de la materia fiscal, Gregorio Sánchez León(10), dice que "el mayor volumen de recursos económicos que obtienen los diversos Estados soberanos, es por concepto de los ingresos denominados impuestos." A la vez hace cita del Código Fiscal de la Federación de -- 1938, para expresar lo que este Cuerpo legal concertaba en el artículo 2º referente al impuesto, a saber: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador -- del crédito fiscal."

En la legislación del Estado de México, el Código Fiscal de la Entidad, en el artículo 4º, da una definición similar al del Ordenamiento legal aludido con anterioridad. Por su parte el Código Fiscal Municipal en vigor, observa idéntica definición al señalar en el artículo 7 que: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Poder Público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito -- fiscal."

Esta definición que adopta la legislación estatal en sus dos ordenes, aunque refleja la esencia del impuesto, ésta es parcial en virtud de estar desprovista de la totalidad de las características que conforman el espíritu del mismo. En efecto, las características que debe reunir el concepto de impuesto son:

1. Debe establecerse a través de una ley.
2. El pago del impuesto debe ser obligatorio.
3. Debe ser proporcional y equitativo.
4. Se establezca a favor de la Administración Activa.

5. El impuesto debe destinarse a satisfacer los gastos previstos en la Ley de Egresos.(11)

Constitucionalmente, el fundamento legal de los impuestos se encuentra en la fracción IV, del artículo 31, al establecer la obligación de contribuir para los gastos públicos del Estado de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Los elementos que derivan del artículo constitucional enunciado, reúnen el carácter del impuesto. Así de esta forma un primer elemento es, que debe estar consignada en una ley la prestación unilateral del Estado. Sánchez León(12), hace referencia a Jéze para dar una explicación de este elemento al indicar que "La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado." Es decir, el particular debe hacer una aportación económica al Estado porque está obligado a ello, sin finalidad utilitarista inmediata.

Se identifica con la obligación tributaria ex-lege, la prestación, "en cuanto que tienen su origen en la conjunción de un hecho real y de una hipótesis normativa o presupuesto que lo prevé y define. Esa hipótesis debe estar contenida en una norma jurídica formal y materialmente legislativa, que comprende todos los elementos del impuesto."(13)

En suma, "la prestación unilateral y con carácter obligatorio, debe estar fijada en una ley, en sentido formal y material, así como que la calidad de sujeto pasivo coincida con lo que esa ley señale como hecho generador del crédito fiscal."(14)

El segundo elemento legal del impuesto, es el relativo a que la prestación puede cubrirse en dinero o en especie, no quedando catalogados dentro de este elemento, aquellos que deriven del cumplimiento de servicios personales obligatorios, como el de las armas y jurados.(15)

El pago de esta prestación principalmente debe obrar en efectivo, ya que en la actualidad es menos usual cubrirlo en especie. Sin embargo, se señala que el pago del "impuesto a la producción de oro, en la Ley de Impuestos a la Minería, se paga precisamente entregando oro."(16)

Otro elemento consiste en la proporcionalidad y equidad de los impuestos, en los que para su cumplimiento "debe haber una relación entre la carga fiscal y la posibilidad económica del contribuyente para cubrirla."(17)

Un elemento más que se desprende del precepto, y que se refleja como carácter del impuesto, es el de su finalidad, o sea -- que su destino es cubrir los gastos públicos. "Por razones técnicas los impuestos están destinados a sostener los servicios públicos generales, indivisibles, de aprovechamiento general, uti universi."(18)

Así, dado que nuestro régimen constitucional federal que nos rige, determina como sujeto activo del impuesto al Municipio, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México en vigor, del 30 de diciembre de 1980, regula en los artículos 1 al 40 a los impuestos municipales, ya relacionados en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1983. Por lo que se muestra a continuación las características fundamentales de éstas obligaciones fiscales-municipales; enmarcadas en el Título Primero, y contempladas en seis capítulos de dicha Ley, a saber:

I. Impuesto Predial Sobre Terrenos de Común Repartimiento no Sujetos a Censo.

Concepto.-"Para efecto de este Impuesto, se entenderá como Terrenos de común repartimiento no sujetos a Censo a aquellos que de conformidad con la Ley de Desamortización de Bienes del 25 de junio de 1856, fueron vendidos a sus poseedores o denunciantes en -

los casos de predios baldíos, pagando por ellos el valor señalado conforme a esa Ley y extendiéndose los títulos correspondientes por los Jefes Políticos, de acuerdo con lo estipulado en el Ordenamiento ya citado."

Objeto.- La propiedad, usufructo, o posesión de terrenos de común repartimiento.

Sujeto.- Los propietarios, usufructuarios, o poseedores de terrenos de común repartimiento.

Base.- El 75% del valor catastral, o en su caso, el valor fiscal registrado ante la Tesorería Municipal correspondiente.

Tasa.- 7 al millar anual en zonas catastradas; y, 10 al millar anual en zonas no catastradas.

II. Impuesto Sobre Anuncios y Obstáculos en la Vía Pública..

Sección Primera. Sobre Anuncios en la Vía Pública.

Concepto.-"Para efectos de este impuesto, se entiende por anuncios en la vía pública, a todo medio de publicidad que proporcione información u orientación, e identifique una marca o producto."

Objeto.- La exhibición de anuncios en la vía pública.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que ordenen la exhibición de anuncios.

Base.- El total de metros cuadrados y fracción de que se componga el anuncio.

Tasa.- Pintados \$20.00 M²; estructurales \$ 50.00 M²; y, luminosos 20% más de las cuotas anteriores.

Sección Segunda. Sobre Obstáculos en la Vía Pública.

Concepto.-"Para efectos de este impuesto, se entiende por obstáculos en la vía pública, todas las obras exteriores de las fincas, la colocación de andamios, tabiales, materiales de construcción o cualquier otro obstáculo que imida el libre tránsito del público."

Objeto.- La colocación de obstáculos en la vía pública.

Sujeto.- Las personas físicas o morales responsables de los obstáculos.

Base.- El total de metros lineales o cuadrados, según sea el caso.

Tasa.- Andamios \$10.00 metro lineal; marquesinas \$50.00 M2; y, de moliciones \$50.00 diarios.

III. Impuesto Sobre Vehículos de Propulsión sin Motor.

Objeto.- La propiedad o la posesión de vehículos que se accionen por medio de la energía humana.

Sujeto.- Las personas físicas o morales poseedoras del o los vehículos.

Base.- El número de vehículos.

Tasa.- Bicicletas \$30.00 anuales cada una. Carros de mano \$50.00-
anuales cada uno.

IV. Impuesto Sobre Juegos Permitidos, Espectáculos Públicos y Aparatos Mecánicos Accionados por Monedas o Pichas.

Objeto.- La organización, patrocinio o explotación de juegos, diversiones y espectáculos públicos.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que los organicen, patrocinen o exploten.

Base.- El importe de los ingresos globales que se perciban en el curso de explotación autorizado.

Tasa.- Espectáculos públicos: bailes de especulación 8%; espectáculos culturales 8%. Competencias deportivas: box y lucha libre - 18%; carreras de automóviles 18%; juegos de relota 13%. Espectáculos taurinos: corridas de toros 15%; jarineo 13%. Peleas de gallos 18%. Diversiones públicas: Cinemátografo 8%; circos 13%; tiro al blanco y otros 8%; kermeses 10%.

V. Impuesto Sobre Uso de Agua de Pozos Artesianos.

Conceto.- "Para efectos de este impuesto, se entiende por nozo ar

tesiano la perforación que se hace en la tierra para la extrac---
ción de agua."

Objeto.- El uso de agua de pozos artesianos.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que sean propietarios o -
poseedores de pozos artesianos.

Base.- El número de metros cúbicos utilizados, o en su caso, suje-
ción a cuota fija.

Tasa.- Casas particulares, \$42.00 bimestrales. Escuelas particula-
res, \$350.00 bimestrales. Industrias, \$1.20 metro cúbico bimes---
tral. Industrias con medidor en desuso, la base será el promedio-
de las tres últimas lecturas. Usos industriales sin medidor, ----
\$5,000.00 bimestrales.

VI. Impuesto Sobre la Autorización de Horario Extraordinario a Es-
tablecimientos que Realizan Actividades Comerciales.

Objeto.- La autorización para funcionar fuera del horario estable-
cido en el Bando Municipal.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que obtengan del Ayunta-
miento autorización para funcionar

Cuota.- Conforme al establecimiento autorizado, \$200.00 por hora,
salvo ciertos giros, que pagarán un 100% más de la cuota.

Establecimientos Exentos.- Agencias de inhumaciones, boticas, far-
macias y droguerías, estacionamientos y pensiones para automóvi-
les, estaciones de radio y televisión, gasolinerías, hospitales, -
sanatorios y clínicas, hoteles, moteles y casa de huéspedes.

II.2. LOS DERECHOS.

Los derechos forman parte de las contribuciones en cuanto --
que derivan de la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución
Federal, ya que la esencia de dichas contribuciones es la de su-
fragar los gastos públicos.

Al respecto se señala que "de acuerdo con el citado inciso -

IV del artículo 31 Constitucional, impuestos y derechos deben ser equitativos y proporcionados; los impuestos en relación con los ingresos o utilidad gravada, los derechos en atención al servicio que la autoridad presta."(19)

Por otra parte se indica, que la terminología de la palabra derecho es sencillamente desastrosa porque este vocablo lo es también de toda la ciencia jurídica. En otros países de habla hispana se le llama tasa, inclusive el nombre italiano de tassa y francés tasse, evocan más el de tasa, pero en nuestro país se le domina tradicionalmente "derecho".(20)

Por tasa debe entenderse, según Giannini,(21)"la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal, y en la medida que en ésta se establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al -- obligado."

La tasa diferencia del impuesto en razón de que es un ingreso que se percibe "con motivo de una determinada actividad de los órganos públicos y como una remuneración especial por aquella actividad, se diferencia de los productos en que éstos implican una remuneración por prestaciones económicas de Empresas Públicas, mientras que aquéllas son una remuneración por prestaciones de carácter público legal realizados por la actuación del funcionario." (22)

Las tasas se dividen en: Tasas por prestación de servicios, y tasas por aprovechamientos especiales.

Las primeras son aquellas que se pagan en razón del precio que representan los servicios que suministra una entidad pública a la colectividad.

Las tasas por aprovechamientos especiales, "se derivan del aprovechamiento de propiedades, lugares y obras comunes por per--

sonas determinadas y justifican su imposición por virtud del aprovechamiento directo que obtienen las personas que los disfrutan." (23)

En este rubro, un principio general que las rige es en el sentido de que el precio que se cobra por el servicio prestado no debe ser mayor que el valor aproximado del mismo. Por lo que "la medida o cuantía de la tasa, está determinada según predomina el interés particular del individuo beneficiado con el servicio, o bien el interés general del servicio." (24)

Existiendo sinonimia entre los términos tasa y derecho, se destaca lo antes enunciado, es decir, el rendimiento de los derechos está destinado a sostener el servicio correspondiente y serán fijados en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio. Resulta entonces, que el derecho "es una contraprestación en dinero obligatoriamente establecida por la Ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública." (25)

"Como consecuencia de su naturaleza, sólo hay obligación de pagar derechos cuando el Estado presta efectivamente el servicio. Uno de los casos más frecuentes es el de la inspección oficial a empresas particulares.

Véase el siguiente fallo del Tribunal:

'Inspección. La que se establezca en explotaciones que disfruten de concesión federal, tiene carácter de servicio y por tanto no hay que pagar la cuota cuando no se realiza.' Revista del Tribunal, Tomo X, página 4502." (26)

En los derechos estriba la contrarrestación en pago realizada por el particular, por la prestación de un servicio que recibe del Estado. "Tal es el caso del servicio postal, en que una persona cubre el importe de los timbres, comprometiéndose la autoridad

a prestarle el servicio de recolección y envío de la correspondencia a su destino."(27)

Los tratadistas consideran que el servicio debe ser prestado por la Administración Pública, en ejercicio de sus funciones de Derecho Público. En efecto, ya que estos servicios de carácter administrativo se pueden definir como "los servicios que las autoridades prestan a los particulares en actos que sólo a ellos beneficiarían, sea para que adquirieran un derecho, porque la ley exige la intervención de la autoridad para la validez del acto, o para la adquisición o comprobación de cierta situación jurídica."(28)

En concreto se indica que los derechos deben reunir los siguientes principios:

1. Es necesario que se preste el servicio.
2. El servicio debe tener el carácter de administrativo.
3. El servicio administrativo debe ser particular divisible.
4. El servicio debe ser prestado por el Estado.
5. La contraprestación debe guardar una razonable proporción con el costo del servicio.
6. El cobro debe establecerse en una Ley.
7. Las cuotas de los derechos serán iguales para quienes reciban servicios análogos."(29)

Para Sergio Francisco de la Garza(30) la propiedad de los derechos debe revestir los elementos que a continuación se describen:

"Es una contraprestación en dinero, porque el contribuyente recibe un servicio del Estado a cambio de la cantidad de dinero que él paga." Observa el término de cubrir en dinero, en virtud de que la legislación no señala que se pague en especie, como así lo dispone, para el pago del impuesto.

Es una obligación ex-lege, porque para la obligación de cu--

brir el derecho, "es necesaria la conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador." - De modo que su fuente nunca es un acuerdo de voluntades entre el contribuyente que solicita el servicio y el Estado que lo presta, ni el pago del servicio depende de que el sujeto pasivo quiera pagararlo.

El presuruesto es un servicio jurídico inherente del Estado, puesto que los servicios que generan derechos, los presta el propio Estado "en su carácter de autoridad, y son esencialmente jurídicos, deben ser prestados por la Administración activa del Estado, y en algunos países por el Poder Judicial."

Está regido por el principio de legalidad, porque deriva necesariamente de una ley. "Sin embargo, en materia de derechos es frecuentemente violado este principio, pues a menudo los textos legales dejan fuera de la definición legal los elementos de base y alícuota, para dejarlos a la determinación por la Administración."

Su destino al igual que las demás contribuciones que se desprenden de la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Política Federal, son la satisfacción de los gastos públicos.

La razonabilidad de su costo. Sobre éste carácter de los derechos hace referencia a una tesis de la Suprema Corte de Justicia que sustenta "...Es verdad que la proporcionalidad y equidad de los derechos no es la misma que la proporcionalidad y equidad de los impuestos; pero no es exacto que la proporcionalidad y equidad de aquellos consista precisamente en igualdad o equivalencia entre el costo del servicio prestado a cada particular y la cantidad que se pague por él...y por ello se habla de que lo que el particular debe pagar por ellos corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado, de la adecuada proporción entre el -

servicio público y la cuantía del derecho, y de una razonable o prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos."

El régimen fiscal municipal del Estado de México, engloba la naturaleza del término desarrollado, al contemplar en el artículo 8 del Código Fiscal Municipal lo que se entiende por este ingreso ordinario que recibe la hacienda del municipio. Así por derechos en el sentido formal y material de la ley, dice que son "las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de servicios."

Relacionados en la Ley de Ingresos mencionada en el capítulo anterior, norman sus características los artículos 47 al 58, de la Ley de Hacienda Municipal vigente, en los siguientes términos de los Capítulos Segundo a Decimoséptimo del Título Segundo:

Segundo. Agua Potable.

Concepto.—"Se entiende por Servicio de Agua Potable, la conducción de líquido desde su fuente de origen hasta la toma domiciliaria."

Objeto.— Los terrenos que estén conectados a la red de agua potable municipal.

Sujeto.— Los propietarios o poseedores de terrenos que se sirvan del servicio.

Base.— El total de metros cúbicos consumidos.

Tarifa.— Diferencial en tratándose de vivienda en general, con o sin medidor en pagos bimestrales. Unica en consumo industrial o comercial, con o sin medidor en pagos bimestrales y clasificados por zonas.

Tercero. Drenaje.

Objeto.— Los terrenos que estén conectados o deban hacer uso del sistema central de drenaje municipal.

Sujeto.— Los propietarios o poseedores de terrenos que hagan uso-

o deban conectarse al sistema de drenaje.

Base.- El tipo de finca conectada al sistema de drenaje municipal.

Cuota.- Fija por sólo una vez para casas unifamiliares y condominios, según el tipo no rural o residencial; y, para fincas industriales o comerciales, clasificadas por zonas.

Cuarto.- Registro Civil.

Concepto.- "Se entiende por este Derecho la prestación por la validez jurídica que otorgan los oficiales del Registro Civil en los distintos actos que determinan la situación civil de los habitantes del municipio."

Objeto.- Los servicios que presta el Registro Civil.

Sujeto.- Personas que soliciten el servicio.

Tarifa.- Variable según el tipo de servicio solicitado, que estipula el artículo 58 de la Ley de Hacienda Municipal.

Quinto. Certificaciones.

Concepto.- "Se entiende por certificación, a la legalización de documentos solicitados a los Ayuntamientos, en los que se hagan constar hechos o situaciones jurídicas o civiles relacionadas con personas que habitual o accidentalmente han residido o residen dentro del Territorio del Municipio."

Objeto.- La legalización de documentos solicitados a los Ayuntamientos, relacionados con la situación civil de la persona que reside en el Municipio.

Sujeto.- Personas que soliciten el servicio.

Base.- El número de hojas a certificar.

Cuota.- La cantidad de \$20.00 por cada hoja o fracción.

Sexto. Rastros.

Concepto.- "Por los servicios prestados en los rastros municipales, se entenderán los que se relacionen con la guarda en los corrales, matanza y peso en básculas propiedad del Municipio, de animales -

destinados al consumo humano."

Objeto.- La matanza y neso de animales destinados al consumo humano.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que soliciten el servicio.

Base.- El número y especie de animales sacrificados.

Tarifa.- Bovino, \$110.00 cada uno; porcino, \$ 50.00 cada uno; ovi carrino, \$20.00 cada uno; y, aves, \$1.20 cada una.

Séptimo. Corral de Concejo.

Objeto.- La guarda de animales depositados en los corrales de concejo, propiedad municipal.

Sujeto.- Los propietarios de animales depositados.

Base.- El número de animales depositados en los corrales.

Tarifa.- Ganado mayor, \$18.00 diarios; ganado menor, \$ 5.00 diarios; otra clase de animales, \$ 5.00 diarios.

Octavo. Mercados.

Conceto.-"Se entiende por este derecho, la contraprestación de los servicios de autorización por los Ayuntamientos para ejercer el libre comercio en los mercados públicos y lugares de uso común y además proporcionar servicios de administración, mantenimiento, vigilancia y otros que se requieran para su eficiente funcionamiento."

Objeto.- El ejercicio del libre comercio en mercados y lugares de uso común.

Sujeto.- Las personas que ocupan un área determinada en los mercados o lugares de uso común.

Base.- El total de metros cuadrados ocupados.

Cuota.- Diaria. Locales interiores cerrados, \$ 4.00 M2; locales interiores abiertos, \$3.00 M2; puestos semifijos, \$10.00 M2; y, Derecho de niso, \$10.00 M2.

Noveno. Panteones.

Conceto.- "Se entiende por este derecho la prestación por los ser vicios de vigilancia, administración, limpieza, reglamentación y otros, de los predios propiedad del Ayuntamiento destinados a la inhumación de cadáveres así como la autorización para efectuar -- las inhumaciones."

Objeto.- La inhumación de cadáveres en panteones municipales.

Sujeto.- Personas interesadas en la prestación del servicio.

Base.- Es variable, de acuerdo a inhumaciones, refrendos y mantenimiento de fosas.

Tarifa.- Inhumaciones (7 años): Adultos, 3400.00; y, niños, ----- \$200.00. Refrendo (7 años): 100.00% de la inhumación. Mantenimien to de criptas \$90.00 cada una. Enladrillados, \$600.00.

Décimo. Estacionamientos en la Vía Pública.

Objeto.- La ocupación de la vía pública y los lugares de uso co-- mún de los centros de población como estacionamientos de vehículos

Sujeto.- Los conductores de vehículos que ocupen la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población como estacio namientos públicos.

Base.- El tiempo que ocupen la área pública, o en su caso, median te convenio cuando sea permanente la ocupación.

Cuota.- La cantidad de \$2.00 por hora. En el caso de la realiza-- ción de convenios, una cantidad fija mensual.

Decimoprimer. Registro y Revisión de Fierros para Marcar Ganado y Magueyes.

Objeto.- El registro o refrendo de fierros para marcar ganado y - magueyes ante el Ayuntamiento.

Sujeto.- Las personas propietarias de los fierros.

Base.- El número de fierros a registrar.

Tarifa.- Por cada fierro \$ 50.00. Por el registro de fierros para pueblos y comunidades \$ 50.00. Refrendo anual \$ 50.00.

Decimosegundo. Alineamiento.

Objeto.- La autorización del Ayuntamiento en terrenos urbanos de delimitar el límite exterior de los predios, cuando en la población exista plano regulador.

Sujeto.- Las personas propietarias de predios urbanos.

Base.- El número de metros lineales de frente del predio.

Tarifa.- Hasta 10 metros, \$150.00. Por cada metro excedente \$60.00

Decimotercero. Numeración.

Objeto.- La asignación del número oficial que identifique a los inmuebles de los centros de población.

Sujeto.- El propietario o poseedor del inmueble al que le sea asignado el número oficial.

Base.- La placa que identifica el inmueble.

Tasa.- La cantidad de \$100.00 por placa.

Decimocuarto. Licencias.

Objeto.- La autorización de funcionamiento o refrendo de un establecimiento o giro.

Sujeto.- Las personas que soliciten el funcionamiento del establecimiento o giro.

Base.- El capital en giro del establecimiento.

Cuota.- Variable según el monto del capital en giro; y fija en actividades accidentales. Refrendo anual al 50% de las cuotas.

Decimoquinto. Por Servicios de Vigilancia a Panteones Particulares.

Objeto.- La vigilancia a la explotación del servicio municipal de panteones, concesionado a personas físicas o morales.

Sujeto.- Las personas físicas o morales que lleven a cabo la explotación de la concesión.

Base.- La relación de inhumaciones efectuadas en el mes.

Cuota.- Las mismas del servicio que presta el Municipio.

Decimosexto. Por servicios de Vigilancia a los Rastros Particulares.

Objeto.—La vigilancia a la explotación del servicio municipal de rastros, concesionado a personas físicas o morales.

Sujeto.— Las personas que exploten el servicio concesionado de -- rastros.

Base.— La relación de matanza de animales efectuada en el mes.

Tarifa.— Por cada animal. Bovino \$12.00; porcino \$6.00; lanar o -- cabrío \$3.00; y aves \$0.15.

Decimoséptimo. Por Servicios de Vigilancia a Estacionamientos de Servicio Público.

Objeto.— La vigilancia a la explotación del servicio municipal de recepción, guarda y devolución de vehículos, concesionado a personas físicas o morales.

Sujeto.— Las personas que exploten el servicio municipal concesionado de recepción, guarda y devolución de vehículos.

Base.— El número total de espacios o cajones autorizados.

Tasa.— La cantidad de \$15.00 bimestrales por cada espacio o cajón autorizado.

II.3. LOS PRODUCTOS.

Se considera que los ingresos que el Estado percibe como persona de derecho común se definen con el nombre de productos, al -- señalarse que estos, corresponden a aquellos ingresos que el propio Estado obtiene "por funciones distintas a su calidad soberana, y diversas a las reguladas por el Derecho Público."(31)

La legislación fiscal de nuestro sistema federal impositivo-- así los contempla al expresar que, son productos "los ingresos -- que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales."(32)

El concepto enunciado dice Francisco Lerdo de Tejada, citado por Gregorio Sánchez León, (33) "se divide en dos clases que son: 1º Ingresos por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público; y 2º Ingresos por la explotación de sus bienes patrimoniales."

En la primera clase de ingresos, el Estado realiza actos comunes mediante la celebración de contratos con los particulares - de los que derivan bienes o servicios. En este supuesto, el Estado no actúa como entidad jurídica de derecho público, sino como - persona privada y se regirá su situación, de los derechos y obligaciones que se originen respecto de lo estipulado por los contratos, los que están fuera de toda disposición de carácter fiscal, - en virtud de que la celebración de tal acto no implica su fundamento en la legislación tributaria.

Sin embargo manifiesta Luis Martínez López, (34) "cuando en el contrato hay prestaciones en favor del Estado que el particular - no cumple, puede la autoridad fiscal exigir su pago conforme al - artículo 83 del Código (Código Fiscal de la Federación), sin que - pueda intervenir en la determinación o liquidación de la presta--ción, pues el artículo 1º del mismo Código dice: 'Los productos se regularán por las disposiciones de este ordenamiento o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas.'"

En la segunda clasificación de ingresos, nos sigue manifes--tando Luis Martínez López (35) "es cuando los productos provienen - de la explotación de los bienes patrimoniales del Estado. Esa ex--plotación, sea de bienes de dominio público o de recursos natura--les es generalmente concesionada, permitida o autorizada a parti--culares por la Secretaría de Estado que corresponda. A ella incumbe el otorgamiento de la concesión, su cumplimiento o rescisión, - sin intervención del Fisco pues el Estado en esas situaciones no-

obtiene ingresos por la aplicación de una ley tributaria.

Véase una ejecutoria de la Corte:

'Contratos Concurrencia en Materia Forestal, Autoridades que deben interpretarlos.- No puede negarse que la Secretaría de Agricultura tenga plenitud de facultades en materia forestal, según el reglamento de la Ley de Secretarías de Estado....Debe concluirse que las oficinas hacendarias están excluidas de la interpretación de dichos contratos concesión.' Revisión Fiscal 127/57."

En el terreno administrativo Miguel Acosta Romero(36) manifiesta, que "los productos pueden ser ingresos del Estado por actividades tanto de Derecho Público como de Derecho Privado, ya que obtiene productos por actividades evidentemente de Derecho Público, como lo es la explotación de sus bienes de dominio público, entre los que encontramos de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1978, en su artículo 1º - fracción XVII, inciso I, en donde nos habla de que son productos los derivados de la explotación de bienes de dominio público, entre otros, el espacio aéreo, el mar territorial, playas y zonas federales, puertos, bahías, radas y ensenadas, presas, teatros, museos, minas arqueológicas, ferrocarriles nacionales, así como otros ingresos derivados de esa clase de ingresos y que aun cuando en la Ley de Ingresos los conceptos económicos contenidos en la misma, no corresponde a la clasificación que hace la Ley General de Bienes Nacionales, ello no quiere decir que el producto que obtenga el Estado de sus bienes de dominio público no están sujetos a régimen de Derecho Público; de aquí que, en nuestra opinión, son productos los ingresos que percibe la Federación por la explotación de su patrimonio, con independencia de que sus actividades correspondan o no, al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público."

En síntesis los productos son considerados por la doctrina - del ramo de las finanzas, como "todos aquellos ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen el ejercicio de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad."(37)

En el ámbito municipal, los ingresos que percibe el fisco - del rendimiento de los productos, son principalmente obtenidos de las rentas cubiertas por los particulares en razón del arrendamiento de inmuebles propiedad del Municipio, como de también por la explotación de sus bienes propios.

Este tipo de ingreso ordinario, está clasificado fuera de la normatividad fiscal que regula a los demás ingresos del fisco municipal, es decir, se rige por disposiciones del derecho común. - Así según el párrafo segundo, del artículo 2 del Código Fiscal Municipal, nos dice que: "Los productos se regularán por las disposiciones indicadas o por lo que en su caso prevengan los contratos, convenios o concesiones correspondientes."

El artículo 10 del mismo Cuero legal los define, al decir - que: "Son productos los ingresos que percibe el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo, de sus funciones propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales."

El Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal, enmarca a los productos, de conformidad a la Ley de Ingresos que los refleja. De esta forma, los productos son regulados por tres capítulos que comprenden a los artículos 99 al 104, que a continuación se señalan:

Bienes Mostrencos.

"Artículo 99. Constituyen los ingresos por este ramo, los productos líquidos de los bienes mostrencos que se rematen o vendan de-

acuerdo con las disposiciones relativas." .

Censos, Rentas y Productos de la Venta de Bienes Propios del Ayuntamiento.

"Artículo 100. Los censos, arrendamientos y productos de la venta de bienes propios de los Ayuntamientos constituyen los ingresos de este ramo, los que se recaudarán conforme a los contratos y -- disposiciones relativas de la Ley Orgánica Municipal y las que es tablezcan otras leyes.

Artículo 101. Los productos y rentas a que se refiere el presente capítulo así como los créditos sobre capitales se recaudarán por las Tesorerías Municipales de conformidad al Procedimiento Administrativo de Ejecución, enmarcado en el Código Fiscal Municipal de la Entidad y causarán el recargo que para otros ingresos señala la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado."

Bosques Municipales.

"Artículo 102. Los productos de los montes situados en terrenos de común repartimiento y no adjudicados, corresponden al Municipio.

Artículo 103. Estos productos se cobrarán conforme a la tarifa -- que se señala o las que se convengan con los interesados.

I. Por carga de leña muerta \$1.50

II. Tratándose de aprovechamientos de esquilmos en explotación, -- los Ayuntamientos podrán convenir con los beneficiarios las cantidades que deban ingresar.

Artículo 104. Constituyen los productos de montes municipales los que obtengan los Municipios por concesión de licencias o contratos que celebre el Ayuntamiento, previo el cumplimiento de las Leyes Forestales, para extraer leñas y maderas, domas, resinas, --- raíz de zacatón y en general toda clase de vegetales que puedan -- extraer sin perjuicio de una explotación conveniente."

II.4. LOS APROVECHAMIENTOS.

La mayoría de los tratadistas coinciden para dar una definición de lo que debe entenderse por aprovechamientos, citando el - concierto que da el Código Fiscal de la Federación en el artículo- 5º, que dice: "Son aprovechamientos los recargos, las multas y demás ingresos de Derecho Público no clasificables como impuestos, - derechos o productos." (38)

"Los aprovechamientos no son una categoría específica de ingresos públicos, y mucho menos de tributos, sino una clasificac--- ción que recibe los ingresos heterogéneos que no se puedan redu-- cir a los definidos en los artículos 2,3 y 4 del Código Fiscal." (39)

Esta observación de la heterogeneidad hecha a los aprovecha- mientos como renglones de ingresos para el Estado, en relación al concepto mismo, consiste en que dichos ingresos son de origen di- ferente, es decir, que no propiamente provienen de la materia fis- cal, sino de cualquiera otra rama de la Administración Pública, - tal sería el caso de las multas, las que tienen como característi- ca esencial catalogarse como sanciones de orden económico, ubica- das dentro de los cobros fiscales, las que, en el supuesto de que sean impuestos por el fisco "tienen carácter fiscal cuando el cré- dito principal del que derivan tiene esa naturaleza. Tesis 232. - 3a Parte, 2a. Sala." (40)

Básicamente se dice de los aprovechamientos, que "estos in-- gresos, por exención, equivalen a los que no sean impuestos, de- rechos o productos. Especialmente se clasifican como tales los re- cargos, rezagos y multas." (41)

Lo anterior se fundamenta en que el referido artículo 5º del Código Fiscal "los define por exclusión, esto es, como ingresos - que no provienen de impuestos, derechos o productos, dando ese ca- rácter a los rezagos y multas." (42)

Ahora bien, del concepto enunciado "puede deducirse que los aprovechamientos son:

- a) Una serie de ingresos fiscales no cobrados oportunamente; y
- b) Generalmente son sanciones por el incumplimiento de obligaciones administrativas y dentro de este concepto podemos encuadrar a los recargos, las multas y los intereses."(43)

La primera clasificación origina los llamados rezagos, que - la legislación en sí no los contempla expresamente. Sin embargo - "la doctrina considera dentro del concepto aprovechamiento a los rezagos, que son los ingresos fiscales no cubiertos en el ejercicio fiscal en que correspondía hacerlos efectivos. Sobre este particular pensamos que el hecho de que no se paguen los impuestos o cualquier ingreso fiscal, en el ejercicio en que deben ser hechos efectivos, no cambia su naturaleza jurídica, ni fiscal y que el término rezagos es más bien de utilización contable o administrativa para identificarlos como tributos no cubiertos oportunamente, pero ello, en nuestra opinión, no hace que se transformen en aprovechamientos."(44)

Referente a los recargos que están contemplados dentro del rubro de los aprovechamientos, nacen por el incumplimiento de la obligación fiscal, es decir tienen como motivo la mora del sujeto pasivo en el pago de una prestación fiscal. Esto se fundamenta al decirse que "el recargo es un pago moratorio que se impone al causante, cuando no cubre oportunamente sus impuestos."(45)

Sobre el particular se ejemplifica que "cuando la presentación del documento mediante el cual se hace el pago es extemporánea, pero espontánea esto es, antes de que la autoridad descubra la infracción, no procede imposición de multa, sino únicamente el pago de recargos. Pero cuando el pago extemporáneo se hace en virtud de exigencia de la autoridad, además de los recargos, procede

la imposición de multa."(46)

Para la aplicación de los recargos, se tiende a un criterio uniforme que resulte de la práctica de la ley, así la tesis que sustenta el Tribunal Fiscal de la Federación nos dice: "Recargos.- Nuestra legislación, a partir del Decreto de 18 de mayo de 1927, ha admitido el principio de Derecho Tributario, según el cual los recargos son intereses moratorios debidos al fisco por el pago inoportuno de los impuestos, por lo que no pueden causarse sino desde que el impuesto es exigible y, por tanto, cuando la liquidación, de un impuesto corresponde a las autoridades fiscales, en tanto que éstas no lo practiquen, el impuesto no es exigible, y por lo mismo, no deben causarse, a menos que algún precepto legal ordene lo contrario. (P.T.F., octubre de 1937. Resolución octubre 11 de 1937, exp. 20417/937, n.º. 4563)."(47)

En cuanto a la naturaleza de este tipo de ingreso que el Estado percibe, se señala "que de acuerdo con el artículo 207 del Código (Código Fiscal de la Federación), se entiende que 'los recargos deberán considerarse, en todo caso, como indemnización al Erario Federal, por la falta de pago oportuno de los adeudos respectivos.'"(48)

Lo anterior se observa en razón de no manifestarse una definición propia de lo que son los recargos. Más sin embargo cabe apuntar una tesis que sostiene el Tribunal Fiscal Federal que proyecta este sentido al expresar: "Recargos.- No tienen el carácter de impuestos ni de derechos, correspondiendo a una sanción económica jurídica de pago por un daño causado, por un perjuicio recibido como lo reconoce el art. 207 del Código Fiscal de la Federación.- (Exp. 2067/939, octubre 19 de 1939, P.T.F., año III, t.IV. núms. del 25 al 36, enero a diciembre, 1939. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F., 1939, n.º. 127)."(49)

Por otra parte, vale indicar que otro criterio que anoya la naturaleza de los recargos prevista por la legislación, seguido por este Cuerpo colegiado, dice: "Recargos.—Con fundamento en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, los recargos fincados por falta de pago oportuno de los adeudos fiscales se consideran indemnizaciones al Erario Federal, por lo que no pueden renutarse sanciones con las que castiguen las infracciones fiscales en que hayan incurrido los causantes. Las sanciones en efecto, están previstas en el segundo párrafo del artículo antes mencionado para el caso de que el pago se haga mediante requerimiento de la autoridad, por lo cual la sanción debe distinguirse evidentemente de la indemnización de que se trata. (R.T.F. enero a diciembre de 1965. Resolución noviembre 8 de 1965, exp.1773/65, n.º. 306)."(50)

Todo lo descrito con anterioridad obra en el sentido de que los recargos son originados por la falta de pago oportuno. Pero, también debemos considerar a los ingresos que se causen en aquellos casos de recargos por prórroga, los que se dan cuando el sujeto pasivo, para el cumplimiento de su obligación, solicita a la autoridad fiscal un plazo que determinará el generamiento de dichos recargos. Al respecto nos señalan que "para que el deudor goce de ese beneficio es indispensable que pague su deuda en los plazos fijados al concederse la prórroga: de lo contrario se causarían recargos en vez del interés a que se refiere el precepto. Véase el fallo del Tribunal:

'Prórroga para el Pago de un Crédito Fiscal.—Interpretación del artículo 207 en relación al 209 del Código Fiscal de la Federación Es cierto que el artículo 209 del Código Fiscal establece que cuando se conceda una prórroga se cause un interés anual del 5%,— pero ello es sólo aplicable en tanto que el deudor dé cumplimien-

to exacto, verificando los pagos oportunamente en los términos -- concedidos, por lo que si el deudor viola el compromiso contraído de los plazos que se concedieron para el pago del impuesto y se constituye en mora, es aplicable el artículo 207.' Números 269 a-300 de la Revista del Tribunal, página 203."(51)

Otro renglón de ingreso que queda incluido en los aprovechamientos son las multas, las que deben considerarse en el supuesto de infracciones a Ordenamientos legales. "El Estado, en uso de su soberanía expide leyes que han de regir en el país, e impone su obediencia mediante castigos que en materia fiscal reciben el nombre genérico de sanciones.

Estos forman parte esencial de la ley. Sin ese 'imperio' que obliga a obedecerlas, las leyes no serían normas jurídicas, sino reglas de obediencia voluntaria, nadie sufriría consecuencias por su incumplimiento."(52)

En materia administrativa la infracción a cualquier disposición de esta naturaleza requiere de la imposición de una sanción por la autoridad del ramo correspondiente y que en el caso se denominaría multa. Pero, "no todas las multas que apliquen las autoridades administrativas tienen carácter fiscal. Para esto es indispensable que tengan como causa la infracción de una ley tributaria."(53)

Al efecto la Suprema Corte de Justicia sostiene: "'Créditos fiscales. Tratándose de multas, no todas pueden constituir propiamente un crédito fiscal. La palabra crédito, en términos generales, significa lo que se debe a una persona, y desde el momento en que algo se adeude a la Tesorería, existe un crédito a favor de la misma, que tiene derecho a cobrar; pero el hecho de que todas las multas vayan a parar al erario, no basta para dar el carácter de fiscal a toda la multa. Por materia fiscal debe entenderse lo-

relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de infracciones a las leyes que determinen dichos impuestos y el Tribunal fiscal debe conocer solamente de asuntos fiscales. Por tanto, aun que una multa vertenezca al Fisco, esa circunstancia no le imprime naturaleza fiscal a la resolución que haya dado origen a esa sanción, por lo que el Tribunal Fiscal sólo puede conocer de inconformidad contra leyes tributarias' (tomo LXXII, págs. 4567, Semanario Judicial de la Federación)."(54)

Un criterio más que se observa en la imposición de multas en materia fiscal, es el sustentado en la siguiente tesis del Tribunal Fiscal de la Federación: "'Multas.-Son sanciones represivas y no sustitutivas del impuesto. Las multas, cualquiera que sea su finalidad, son sanciones tanto a la luz de la doctrina cuanto del Código Fiscal de la Federación, que en su art. 42 ordena la imposición de multas por las infracciones previstas de los arts. 38 al 41...'" (R.T.F. Resoluciones y sentencias dictadas durante el tercer trimestre de 1968. Resolución de agosto 28 de 1968.-Exp. 31/68/40002/67, págs. 128 y 129)."(55)

En resumen se puede decir que las multas en general son sanciones pecuniarias impuestas por cualquier autoridad administrativa, las que tendrán carácter de fiscales cuando provengan de leyes tributarias.

La legislación fiscal municipal del Estado de México, prevé a los arrovechamientos, como ingresos ordinarios que percibe la hacienda, de acuerdo a los artículos 1 y 2 del Código Fiscal Municipal; definiéndolos en el entendido, de las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales, en el artículo 11 del mismo Ordenamiento; señalando los artículos 61, 62 y 63, los casos en que se generan los recargos y las multas.

Así mismo el Ordenamiento legal en consulta dispone en rela-

ción a las multas, que la imposición de éstas por infracciones a lo previsto por los artículos 80, 81, 82 y 83, el monto económico será de conformidad al contenido de las fracciones del artículo - 85.

Por su parte la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1983, cosigna las situaciones de interés y por prórroga, en que se causan los recargos según lo establecido por los artículos 3º y 7º, a saber:

"Artículo 3º.-El pago extemporáneo de créditos fiscales, dará lugar al cobro de recargos a razón del 3 al 4.5% mensual sobre el monto total de los mismos, a juicio de la Autoridad competente, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

Artículo 7º.-Cuando se concedan prórrogas para el pago de créditos fiscales, se causarán recargos a razón del 3.5% mensual sobre saldos insolutos."

Por último la Ley de Hacienda Municipal, en cuatro capítulos del Título Cuarto que se integra por los artículos 105 al 109, fija su normatividad objetiva, al decir de dichos capítulos intitulados:

"Capítulo Primero

Multas.

Artículo 105. Constituyen los ingresos de este ramo las multas im puestas por infracciones a las Leyes Fiscales Municipales y las provenientes de infracciones al Bando Municipal y demás ordenamientos de carácter Municipal.

Capítulo Segundo

Recargos.

Artículo 106. El pago de los Impuestos o Derechos realizado fuera de los plazos señalados por las Leyes, dará lugar al cobro de recargos a razón de la tasa que fije la Ley de Ingresos de los Muni

cinios del Estado, sin que puedan exceder del 100% de los créditos correspondientes.

Capítulo Tercero

Reintegros.

Artículo 107. Constituyen los aprovechamientos de este ramo, los que resulten a favor del erario municipal por los reembolsos de las cantidades suplidas por cuentas de los fondos municipales o las que después de haber sido autorizadas no han sido invertidas en su objeto.

Artículo 108. Los reintegros que se hagan por responsabilidad a cargo de los empleados municipales, que manejan fondos provenientes de la glosa y revisión, ya sea preventiva o definitiva que practique el Ayuntamiento, Tesorería Municipal o Contaduría General de Glosa, igualmente se aplicarán a este ramo.

Capítulo Cuarto

Indemnizaciones por Daños a Bienes Municipales y no Comunales.

Artículo 109. Constituyen este ramo los ingresos no previstos en las denominaciones anteriores, que sean indemnizaciones por daños a bienes municipales."

II.5. LAS APORTACIONES DE MEJORAS.

La legislación fiscal del Estado de México, tanto la estadual como la municipal, contempla la figura denominada aportaciones de mejoras, que si bien reviste particularidades que la identifican con otros vocablos fiscales afines dado su naturaleza, debe considerarse para su estudio dentro de los tributos.

La obligación de contribuir para el gasto público consignada en la fracción IV, del artículo 31 del Código Político Federal, origina que en el campo del derecho tributario, éste refleje determinados ingresos que derivan de tal obligación. De esta forma las contribuciones, generalmente catalogadas por el Derecho Tribu

tario son los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. Así entonces resulta que, las contribuciones deben definirse como especies englobadas dentro del género de trascendencia que son los llamados tributos, ya que éstos "constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno para conseguir -- los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades"(56)

Sobre la definición de la contribución especial, como rubro de ingreso que el Estado percibe para su sostenimiento, incluida en el marco general de los tributos, en relación a su determinación, se dice que "la palabra contribución en México, alude al género: tributo. Pero se usa también para llamar a una especie, por lo que hay que agregarle el vocablo especial y se torna: contribución especial."(57)

Por otra parte se señala que la contribución especial "existe en la legislación y no puede confundirse con el impuesto y con el derecho, porque su presupuesto de hecho o hipótesis de incidencia y su principio justificativo de distribución de la carga pública son distintos."(58)

La distinción de este tributo en relación con el impuesto y el derecho, nos dice Margain Manautou(59) que estriba en ciertas analogías y diferencias. Así respecto de las analogías que existen entre las tres figuras tributarias son:

- a) Es fundamental que las tres se establezcan en una ley formalmente legislativa; y
- b) Que las tres figuras se establecen con el carácter de obligatorias.

Ahora sobre las diferencias nos señala que son:

"a).-El impuesto se establece para satisfacer servicios públicos generales, indivisibles y, cuando el interés público lo reclame, para satisfacer servicios públicos generales divisibles y servi--

cios públicos particulares; la tasa o derecho se exige en la prestación de servicios públicos particulares, y la contribución especial, se exige en la prestación de servicios públicos generales - divisibles.

b).-El impuesto se paga sin recibirse servicio o beneficio, directo e inmediato; la tasa o derecho se paga a cambio de un servicio, y la contribución especial, se paga por un servicio obtenido.

c).-El impuesto puede contener, como cantidad a pagar, una tasa, cuota o tarifa progresiva o regresiva; la tasa o derecho tiene como cantidad a pagar, una cuota fija que excepcionalmente es proporcional y, la contribución especial, es proporcional y excepcionalmente es de cuota fija."

Referente al término adecuado de esta especie de tributo que designe la doctrina, es variante en virtud de no existir uniformidad en su criterio, ya que es llamado indistintamente: tributo especial, contribución, contribución de mejora, impuesto de plusvalía por el aumento específico de valor de la propiedad, o bien como se contempla en la legislación fiscal del Estado de México, de derechos de cooperación o aportaciones de mejoras. Sin embargo se ha considerado que "para denominarse a este tipo de tributo se ha generalizado con mejor criterio el uso de las palabras 'contribución especial'."(60)

"El tratadista mexicano Aguirre Tangburn, rechaza la denominación contribución en virtud de que el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal la usa para tributos que no pueden establecer los Estados, y encuentre por ello problemas de orden constitucional, por tanto prefiere adoptar la expresión 'tributos especiales'."(61)

Más sin embargo da una definición de lo que a su entender es la contribución especial, aunque con el término particular que --

adopta, así nos dice que: "Son tributos especiales los establecidos en la ley a todas aquellas personas que se benefician en forma especial por una función pública administrativa, la que a su vez proporciona un beneficio colectivo." (62)

Jorge I. Amillar, citado por Sergio Francisco de la Garza (63) dice que "las contribuciones especiales son las contraprestaciones que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a uno o varios sectores de la población, con objeto de atender en forma parcial al costo de una obra o servicio de interés general y que se traducen en un beneficio manifiesto para el grupo a quien se presta." Por su parte Sergio Francisco considera que "la contribución especial es la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciban un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica." (64)

Emilio Margain Manautou (65) dice de la contribución especial que "es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como amortización a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los benefició en forma específica."

Miguel Acosta Pomero (66) nos dice que la contribución especial es un concepto tributario que tiene características propias y la define como "aquella prestación que se exige forzosamente, conforme a la ley, a los particulares que son propietarios de bienes inmuebles ubicados en un área geográfica, en donde se ejecute una obra pública que provoque un alza de valor en esos bienes, o una mejoría específica en los bienes mismos y que se cobra en proporción al costo de la obra, a la cercanía o lejanía del bien y al -

monto de este último."

Se señalan como principales características de la contribución especial:

- a).-Es una figura jurídica tributaria, por cuanto que el Estado impone con el carácter de obligatoria a los particulares.
- b).-....no es el pago por un servicio prestado por el Estado u otras entidades públicas, sino el equivalente por el beneficio obtenido con motivo de la ejecución de una obra o de un servicio público de interés general, es decir, que la contribución especial se paga no por el servicio que el Estado ha prestado, sino por el beneficio específico que determinadas personas reciben con motivo de la prestación de este servicio. Por ello hay que tomar en cuenta que esta figura jurídica se utiliza para la satisfacción de -- los gastos que se originan por los servicios de carácter general-divisibles, o sea, en obras o servicios que benefician a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinados individuos. Lo que se paga por concepto de la contribución especial, no es por el servicio prestado o por la obra ejecutada, - sino por el beneficio que determinadas personas han experimentado con motivo de la prestación de ese servicio o de las obras ejecutadas.
- c).-Esta contribución solamente es pagada por el particular que - obtiene un beneficio directo o inmediato, o sea, que es posible - la distribución del costo de la obra porque se conoce quienes son los más beneficiados con ella.
- d).-Se trata del pago de una cantidad de dinero que está en relación con el monto del beneficio obtenido.
- e).-La contribución especial es impuesta por el Estado o los organismos públicos autorizados.
- f).-Por último, en tratándose de servicios, sólo se cubren aque--

llos que se imponen por disposición de una Ley."(67)

La contribución especial en síntesis resume elementos que la constituyen dentro de los tributos que propiamente son los requeridos por el Estado, pero, su naturaleza propia, no sólo se caracteriza en la potestad impositiva del Estado, sino en el sentido - de que éste al satisfacer obras de orden público generales divisibles, el particular obtiene ventajas por las obras realizadas.

En el régimen tributario del Estado de México se habla de la contribución especial, designándola con el nombre confuso de aportaciones de mejoras, o bien de derechos de cooperación; quedando definido que se da este ingreso en las situaciones descritas, o sea en aquellos casos en que el particular obtenga beneficios derivados de la realización de obras públicas por el Estado.

Sobre el particular, Orendain Kunhardt y Escobedo y Escobedo (68) señalan, que "las cooperaciones de obras públicas han representado una fuente de ingresos para las autoridades, maxime que, -- al establecerse se toman en cuenta las zonas a que benefician, -- aunque la definición del beneficio siempre ha quedado en manos -- del legislador.

En la actualidad, muchos de los llamados derechos de cooperación para obras públicas, han sido substituidos por las 'Aportaciones de Mejoras', que implican la participación de quienes resultan individualmente beneficiados con una obra de naturaleza colectiva."

En el área de su definición la legislación estatal no observa un concepto único. Así las Leyes de Ingresos de los sujetos activos del Estado de México, del presente ejercicio fiscal de 1983, en los numerales 3, señalan la figura tributaria de la contribución especial con el nombre de Aportaciones de Mejoras y secuentemente las mismas Leyes, en los subnumerales 3.1. indican que és--

tas serán: "Las que deriven de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas."

Al respecto bien se puede decir, que en "cierta forma, las aportaciones de mejoras son ingresos que sustituyen a los derechos de cooperación, aunque éstos subsisten de conformidad con la nueva Ley de Cooperación para Obras Públicas, publicada en la Gaceta del Gobierno de 27 de mayo de 1976." (69)

Concretizando, el Código Fiscal Municipal dispone a las aportaciones de mejoras, como ingreso ordinario que forman parte de la hacienda del municipio, según los artículos 1 y 2; definiéndolas en el artículo 5 al decir que: "Las aportaciones de mejoras para los efectos de este Código, son tributos que el Poder Público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de obras públicas en los términos de las Leyes respectivas."

En suma la Ley de Hacienda Municipal no regula este ingreso, que si bien es parte del erario del Municipio, su normatividad corresponde a la Ley de Cooperación para Obras Públicas; Ley, que da el nombre a la contribución especial de derechos de cooperación.

II.6. LAS PARTICIPACIONES.

"La finalidad primordial de las participaciones consiste en aumentar las haciendas municipales o estatales, así como hacer más equitativo la distribución del ingreso público y tiene la ventaja de que simplifica la legislación y la recaudación de los productos del impuesto aumentando así su rendimiento." (70)

No necesariamente lo anterior es la finalidad que persiguen las participaciones. Estas principalmente, deben entenderse en virtud del sistema constitucional federal que impera, ya que la Constitución Política del país, si bien señala en el artículo 31-

fracción IV, la obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público; éste mismo artículo proyecta que tal obligación se debe hacer a tres entes públicos en su calidad de sujetos activos de las contribuciones.

Conjugadas las disposiciones referidas de este artículo 31 - Constitucional en su fracción IV se desprende sobre la calidad de sujeto activo, en relación con las contribuciones o tributos, que "en nuestro régimen constitucional federal en que la Federación, - los Estados y los Municipios se rigen en forma autónoma y que con secuentemente las dos primeras personas de Derecho Público tienen facultades propias para establecer y recaudar impuestos y la tercera sólo para recaudarlos"(71) se clasifiquen en contribuciones - federales, estatales y municipales.

Los recursos económicos de que se proveen las enunciadas entidades públicas para el cumplimiento de sus atribuciones, provienen fundamentalmente de la especie de tributos que son los impuestos, los que establecidos únicamente por la federación y los estados, éstos últimos facultados constitucionalmente para establecerlos a sus municipios, trae como consecuencia que ambas entidades - concurren impositivamente sobre las mismas fuentes de tributación que el contribuyente debe soportar.

Con la finalidad de armonizar el sistema impositivo entre la federación y los estados, que hiciera posible aligerar la carga - fiscal del contribuyente para que cumpla con sus obligaciones tributarias, se buscaron soluciones en "las leyes federales y en un conjunto de convenios celebrados por los Estados con la Federación Tales soluciones consistieron sustancialmente en el establecimiento de un régimen de 'participaciones', de acuerdo con el cual sólo una entidad, la Federación o los Estados, establecerían un determinado gravamen y la otra u otras entidades, al abstenerse de

hacerlo, recibirían participación del impuesto correspondiente."
(72)

Ahora bien, la Constitución Federal, efectivamente no señala fuentes propias para cada entidad pública, excepto las designadas exclusivamente para la entidad federal y las limitaciones que están establecidas para los estados, lo que origina para el caso de la entidad municipal, que sus fuentes de ingresos son asignadas - por la legislatura, en virtud de que la propia "Constitución no expresa que los Municipios detenten poder público. El artículo 41 de ella sólo refiere ese poder a la Federación y a los Estados."

(73) Esta facultad que en nuestro régimen constitucional merece a los Congresos locales, sobre la asignación de recursos económicos al Municipio, determina que "los medios económicos puestos a disposición de los Ayuntamientos no bastan para realizar las funciones que éstos tienen encomendadas." (74)

"En general podemos decir que nuestros municipios se desenvuelven en las distintas circunstancias económicas que les permite su vida real, progresan de acuerdo a sus propios recursos, casi siempre escasos" (75) que lo sitúan a la zaga de las otras dos entidades.

Tratando de simplificar el problema de la concurrencia de facultades impositivas de la federación y los estados, como también de asignar recursos al municipio, se instituyó el sistema de participaciones en la Constitución Federal, mediante "la reforma --- Constitucional de 1932 a la fracción XXIX del artículo 73, por -- virtud de la cual se crearon los llamados 'impuestos especiales'" (76)

Reflejadas las participaciones para los estados y municipios del rendimiento de impuestos federales, bajo un régimen que fundamentalmente se basa en la supresión de la facultad impositiva de-

una entidad sobre un determinado bien o servicio, se extendió a - otros rubros de tributación no exclusivos de la federación mediante convenios, con el propósito de que hubiera armonía o coordinación en el sistema impositivo federal. Un ejemplo, lo constituyó - el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, al que únicamente se establecía un impuesto al comercio y a la industria, siendo -- compartido su rendimiento por las tres entidades, y llevándose a efecto su recaudación mediante colaboración administrativa.

Caso concreto del ejemplo expuesto en palabras de Orendain - Kunhardt y Escobedo y Escobedo(77)nos dicen: "Al analizar el Impues- to sobre Ingresos Mercantiles y el Convenio de Coordinación celebra- do entre el Estado de México y la Secretaría de Hacienda y Cré- dito Público, vimos cómo el primero recibe una participación de - lo recaudado dentro de su territorio, estando obligado a partici- var del 20% a los Municipios. Es por ello que, para no contrave- nir los términos del Convenio, los Ayuntamientos únicamente pue- den recaudar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en los casos- numerados en el artículo 81 de la Ley Federal que regula el gra- vamen."

El régimen fiscal de las participaciones en virtud de conve- nios entre las entidades: federal y federadas cristaliza en la i- niciativa de la Ley de Coordinación Fiscal, que fue aprobada por- el Congreso Federal el 22 de diciembre de 1978. Ordenamiento que- plasma las experiencias obtenidas de dicho régimen, y determina - que el "Sistema Nacional de Coordinación ya no otorga participa- ciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la- parte que corresponde a los Estados y Municipios se determina en- función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideran de recaudación exclusiva de la Fe- deración, como son los impuestos a las importaciones y a las ex--

participaciones." (78)

"En la iniciativa se reconocen los esfuerzos que se han llevado a cabo por los Gobiernos Federal y de los Estados para no suponer gravámenes sobre la población contribuyente, la prudencia de los legisladores que los ha llevado a buscar acuerdos para que sólo una u otra entidad grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados." (79)

Las participaciones establecidas para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal, derivan de lo dispuesto en el artículo 1º que, entre otros, tiene por objeto "establecer las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales"; concretizando en el artículo 6º, que: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total de los Fondos General y Financiero Complementario de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirsélas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general."

Cabe señalar, en términos de la última parte de éste artículo 6º en relación con el último párrafo de la fracción I del artículo 2º de la Ley, que los Municipios gozarán del mismo porcentaje distributable entre ellos en la forma que determine la legislatura, cuando los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y coordinados con la Federación en el impuesto federal sobre adquisición de inmuebles, participen del 80% de la recaudación obtenida en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles. Lo que podría, en su caso, considerarse como participaciones adicionales.

Considerando el imperativo de fortalecer la hacienda de los municipios, el Gobierno federal determinó la adición del Artículo 2ºA, referente a participarlos del rendimiento de impuestos a la importación y exportación, a partir del año de 1980, en el contenido siguiente:

"Artículo 2ºA.-En el rendimiento de los impuestos adicionales a la importación y a la exportación participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.-95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II.-95% del impuesto adicional de 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país en la siguiente forma:

a).-La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1.-El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que lo cause.

2.-El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b).-Las otras dos terceras partes incrementarán al Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los Estados que se coordinan en materia de derechos.

....."

El Estado de México con la finalidad de participar en el ren

dimiento de impuestos federales, celebró con fecha 31 de octubre de 1980, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal con la Federación. Así las haciendas estatal y municipal principalmente, reciben los beneficios del sistema impositivo coordinado federal.

De esta manera la Ley de Ingresos Municipal encuadra en los ingresos que deba percibir el municipio, a las participaciones, según lo señalado por el contenido del subnumeral 6.1. del artículo 1º, de la Ley para el presente ejercicio fiscal de 1983.

De igual manera el Código Fiscal Municipal, da carácter formal a las participaciones por la vía de ingresos ordinarios que forman la hacienda del municipio, derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal, en los artículos 1 y 2; enmarcando el Título Quinto de la Ley de Hacienda Municipal, este rubro de ingreso denominado participaciones, en el artículo 110, a saber:

"Artículo 110. Constituyen este ingreso las cantidades que perciben los Municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México en materia de Ingresos Federales y Estatales respectivamente."

Al reflejar esta disposición fiscal el término de participaciones, engloba expresamente las que provengan también de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. En efecto, el sistema de participaciones del rendimiento de impuestos estatales al municipio, se instituyeron en un principio mediante un programa creado en 1977 por el Gobierno Estatal, con el objeto de vigorizar la hacienda municipal. Dicho programa fue sustituido por la implantación que regula la Ley misma, a partir de 1980.

El sistema contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal Local establece que el rubro de participaciones al municipio está compuesto de dos columnas, la primera de ellas, son las participaciou

nes federales integradas por los Fondos: General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y de Fomento Municipal.

La segunda columna está integrada por las participaciones en ingresos estatales, de conformidad a lo previsto por la fracción-II del artículo 4 de la Ley, que dice: "Se constituyen con el 33% de los ingresos que percibe la Entidad por concepto de la totalidad de los Impuestos Estatales correspondientes al Ejercicio Fiscal para el que se realice el cálculo."

Así la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el Ejercicio Fiscal de 1983, señala en el artículo 1º numeral 6, subnumeral 6.2., las participaciones en ingresos estatales que recibirá el municipio; quedando formalmente reguladas como ingresos ordinarios que constituyen la hacienda municipal, según lo establecido por los artículos 1 y 2 del Código Fiscal Municipal.

Por último la mencionada Ley de Ingresos Municipal en el subnumeral de las participaciones en ingresos federales, señala otro renglón más de ingreso para el municipio, relativo a: "Las derivadas del cobro de multas imuestas por Autoridades Federales no -- Fiscales." En efecto, la Federación, con el objeto del "programa para el fortalecimiento municipal", mediante la celebración de actos instrumentados en el anexo 1 al convenio de colaboración administrativa con el Estado de México el 3 de septiembre de 1981, que forma parte del Convenio de Colaboración Administrativa de fecha 20 de diciembre de 1979, delega facultades a la entidad municipal sobre recaudación de sanciones imuestas por autoridades federales no fiscales en su territorio, estableciendo la cláusula tercera - de dicho anexo 1, que "Cada Municipio recibirá el 90% de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas,....".

La aplicación del contenido del anexo 1 al convenio de colaboración administrativa en los municipios de la Entidad, formalmente se lleva a efecto según lo establecido por la propia Ley de Ingresos Municipal, ya que el Artículo Segundo Transitorio dice: "Artículo Segundo.-Los Ayuntamientos que hayan suscrito el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal con el Gobierno del Estado de México, quedan facultados para recaudar los gravámenes Estatales y Federales señalados en el referido Convenio, - así como las multas administrativas imuestas por Autoridades Federales no Fiscales."

Notas Bibliográficas:

1. Orendain Kunhardt, I. y Escobedo y Escobedo, X. Op.cit., p.94.
2. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., p.333.
3. Orendain Kunhardt, I. y Escobedo y Escobedo, X. Op.cit., p.94.
4. Op.cit., p.56
5. Acosta Romero, Miguel. Op.cit., p.506.
6. Briseño Sierra, Humberto. Op.cit., pp.19 y 20.
7. Op. cit., p.35.
8. Margain Manautou, Emilio. Op.cit., p.73.
9. Op.cit., pp.334 y 338.
10. Op.cit., p.179.
11. Margain Manautou, Emilio. Op.cit., p.82.
12. Op.cit., pp.181 y 182.
13. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., p.335.
14. Orendain Kunhardt, I. y Escobedo y Escobedo, X. Op.cit., p.94.
15. Sánchez León, Gregorio. Op.cit., p.183.
16. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., p.336.
17. Martínez Lóñez, Luis. Op.cit., pp.57 y 58.
18. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., p.338.

19. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,n.50.
20. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit., pp.299 y 308.
21. Briseño Sierra, Humberto. Op.cit.,p.20.
22. Freyermuth Jim6nez, Jorge. Op.cit.,p.60.
23. Idem.,pp.91 y 92.
24. Id.,n.92
25. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit.,n.315.
26. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,n.50.
27. Orendain Kunhardt,I. y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.94.
28. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,p.49.
29. S6nchez Le6n, Gregorio. Op.cit.,n.197.
30. Op.cit.,309 y ss. .
31. Orendain Kunhardt,I. y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.94.
32. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,n.51.
33. S6nchez Le6n, Gregorio. Op.cit.,pp.203 y 204.
34. Op.cit.,p.51.
35. Op.cit.,n.52.
36. Op.cit.,pp.509 y 510.
37. Garza Sergio Francisco de la. Op.cit.,n.232.
38. Acosta Pomero, Miguel. Op.cit.,p.510.
39. S6nchez Le6n, Gregorio. Op.cit.,p.208.
40. Serra Rojas, Andr6s. Op.cit.,2ºT.,p.61.
41. Orendain Kunhardt,I. y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.94.
42. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,p.53.
43. Acosta Pomero, Miguel. Op.cit.,p.510.
44. Ibidem.
45. Serra Rojas, Andr6s. Op.cit.,2ºT.,n.61.
46. Martínez L6pez, Luis. Op.cit.,n.77.
47. Fernandez y Cuevas, Jos6 Mauricio. Criterios Sustentados por el Tribunal Fiscal de la Federaci6n en Materia de Derecho Procesal Fiscal, Jurisprudencia en Materia Fiscal, Ed.Jus,M6x,1976,p.65.

48. Martínez L6pez, Luis. On.cit., n.76.
49. Fern6ndez y Cuevas, Jos6 Maurricio. On.cit., n.86.
50. Idem., n.87.
51. Mart6nez L6pez, Luis. On.cit., pp.78y 79.
52. Idem., n.96.
53. Id., n.101.
54. Brise6o Sierra, Humberto. On.cit., nr.14 y 15.
55. Fern6ndez y Cuevas, Jos6 Maurricio. On.cit., n.61.
56. Garza, Sergio Francisco de la. On.cit., n.299.
57. Ibidem.,
58. Idem., n.332.
59. On.cit., nr.123 y 124.
60. Garza, Sergio Francisco de la. On.cit., n.317.
61. S6nchez Le6n, Gregorio. On.cit., n.199.
62. Ibidem.
63. On.cit., n.317.
64. Idem., n.318.
65. On.cit., 116.
66. On.cit., 509.
67. Margain Manautou, Emilio. On.cit., pp.113 y 114.
68. On.cit., pp.60 y 61.
69. Idem., n.95.
70. Prevermuth Jim6nez, Jorge. On.cit., n.79.
71. Acosta Romero, Miguel. On.cit., n.505.
72. V6ase "La Nueva Ley de Coordinaci6n Fiscal". On.cit., p.37.
73. Castorena, J. Jes6s. El Problema Municipal Mexicano, Instituto de Asesor6a y Capacitaci6n Financiera Municipal de Banobras, - 1982, n.80.
74. V6ase "El Fortalecimiento Econ6mico de los Municipios". Revista del Tribunal Fiscal del Estado de M6xico, N6mero 4, M6xico, D. F., 1978, p.17.

75. Colín, Mario. *Op.cit.*, n.115.
76. Garza, Sergio Francisco de la. *Op.cit.*, n.233.
77. *Op.cit.*, n.85.
78. Garza, Sergio Francisco de la. *Op.cit.*, n.240.
79. *Idem.*, p.239.

C A P I T U L O III.

EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

1. La reforma hacendaria constitucional.
2. El rendimiento de bienes propios.
3. Las contribuciones.
 - 3.1. Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
 - 3.2. Tasas complementarias.
 - 3.3. Contribuciones de mejoras.
 - 3.4. Contribuciones de plusvalía.
4. Participaciones federales.
5. Ingresos que deriven de la prestación de servicios --
rúblicos.
6. Otros ingresos asignados por la legislatura.

III.1. LA REFORMA HACENDARIA CONSTITUCIONAL.

El sistema político del país constituido en una República Federal, de conformidad a lo establecido por el artículo 40 de la Ley Fundamental, prevé a la entidad municipal como la base de la organización política y administrativa de este sistema, según lo enuncia el artículo 115 de dicha Ley.

Este artículo, producto del constituyente de Querétaro se legisla básicamente con el propósito de dar autonomía a esta entidad. Así el Municipio adicionado con el adjetivo de Libre se instituye definitivamente en nuestra Carta Magna.

Al decir de Peline Tena Ramírez(1) el artículo 115 Constitucional fue redactado en los términos siguientes:

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

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura Local no podrá ser menor 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, con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de las elecciones."

El artículo en principio no contempla la autonomía requerida para los municipios, ya que si bien la fracción II expresa que administrarán su hacienda en forma libre, éstos "quedaron a merced de las legislaturas de los Estados. La deficiencia fundamental -- persistió por no haberse especificado cuales serían las fuentes -- de los municipios."(2)

El contenido de esta fracción II, fundamental para el funcionamiento de la institución municipal, de acuerdo a las reformas, modificaciones y adiciones que ha sufrido el artículo Constitucional en cuestión ha prevalecido, ya que un estudio procurado a este artículo así lo observa:

"El artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, la primera de ellas, de 1928, que disminuyó el número de diputados a las legislaturas locales; la segunda, de 1933, agregó un segundo párrafo a la fracción I, y fijó normas para la elección de presidentes municipales, residentes y síndicos de los Ayuntamientos; la tercera, de 1943, amplió a seis años el período de gestión de los gobernadores constitucionales; la siguiente reforma de 1947, agregó a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de vo--

tar y ser votadas en las elecciones municipales; y la última modificación, de 1953, surrimió el segundo párrafo de la fracción I, en virtud de que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas."(3)

Siguiendo el proceso de modificaciones realizadas al artículo 115 Constitucional, Rafael Loret de Mola(4) dice: "A estas reformas debe añadirse la última, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, adicionándose las fracciones IV y V, con motivo de la promulgación de la Ley General sobre Asentamientos Humanos."

Pero en definitiva, cabe agregar otra más que sufriría este artículo 115 de la Constitución, con fecha de publicación del 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, mediante la cual se adiciona un último párrafo a la fracción III, relativo a la representatividad política de municipios cuya población exceda de 300 mil o más habitantes.(5)

En resumen se puede observar que las siete reformas en total practicadas a este artículo 115 Constitucional, no dieron el resultado de llevar a efecto la libertad municipal. Esto es, que si en verdad constituía el municipio libre "la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857"(6) debió desde un principio el Constituyente de 1917, -- clasificar los ingresos que deben corresponder al municipio y asentarlos en la citada fracción II del artículo mencionado.

El régimen constitucional de facto no fija fuentes privadas para cada entidad, salvo excepciones, de esta forma la federación ha privado de ingresos principales a los estados, y éstos a su vez han desposeído a los municipios de sus fuentes de ingreso.

Sin embargo, esta situación ha quedado delimitada para éstos últimos, en razón de la iniciativa presidencial presentada en el

Senado de la República que exone considerar "como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda." (7)

Dado la importancia y trascendencia que reviste entonces la reforma del artículo 115 de la Constitución en el renglón hacendario, la exposición de motivos detalla los ingresos de que dispondrá el municipio. Así la justificación nos dice: "...consignamos en la fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango Constitucional el derecho de los Municipios a recibir -- las participaciones federales que en su caso se le asignen, dispo

niéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a las cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones."

Arrobada la Iniciativa de reformas y adiciones al artículo - 115 Constitucional por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, la fracción IV dispone efectivamente la asignación de fuentes de ingreso propias para el municipio.

Esta disposición Constitucional de carácter hacendario a la letra dice:

"Artículo 115.-...

....

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y

c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En el Estado de México, la Minuta de Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política Federal, -- fue aprobada mediante decreto de la XLVIII Legislatura del Estado publicado en la Gaceta del Gobierno, sección tercera, el 5 de febrero de 1983.

III.2. EL RENDIMIENTO DE BIENES PROPIOS.

El municipio como entidad jurídica de Derecho Público, de conformidad a la capacidad que le otorga la Constitución Federal -- en el artículo 115, está capacitado para contar con patrimonio -- propio. Esto es, que la personalidad jurídica de que está investido, según el texto de la fracción II del citado artículo 115, entraña la facultad de ser titular de derechos y obligaciones.

Esta capacidad legal para adquirir bienes que constituyan el patrimonio municipal, "según lo dispone la parte final del párrafo primero de la fracción VI del artículo 27 de la Constitución -- General, está limitada a los que sean 'necesarios para los servicios públicos'." (8)

La fracción del artículo 115 Constitucional reza: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley."

Sobre esta disposición constitucional, el desglose de la misma en relación a la función de la entidad municipal, Luis Martínez López(9) la observa en dos partes: la personalidad jurídica y el patrimonio propio.

Respecto de la primera nos dice, que es "la facultad para realizar actos jurídicos y contratar que es el origen de los derechos y obligaciones inherentes al ejercicio de su función." Añade, que "Los efectos de los actos jurídicos y los contratos son idénticos. La diferencia radica en que los primeros tienen su origen en la ley y los contratos son producto de la voluntad de las partes."

Referente al patrimonio propio señala, que éste está constituido con los bienes pertenecientes al pueblo para el desarrollo de sus funciones municipales. De aquí parte, que únicamente el municipio tiene "la administración de sus bienes, para aprovechar -- sus productos en la realización de su función."

Un concepto relativo al llamado patrimonio municipal establece, que "Por patrimonio municipal se entiende al conjunto de bienes, derechos y acciones que pertenecen a un municipio, puede estar constituido por sus propios bienes en calidad de productivos o por las gestiones o industrializaciones municipales. Son los -- fondos y bienes muebles que como persona moral poseen, destinando sus rentas al sostenimiento de los gastos, cuando esta propiedad no es disfrutada por la comunidad de los vecinos."(10)

Integrado el patrimonio municipal por bienes que basten a su función, el municipio en su calidad de persona jurídica bien puede hacer uso de sus bienes para procurarse ingresos, de tal situación derivan los ingresos patrimoniales.

Ampliado en la esfera de los entes de Derecho Público los ingresos patrimoniales se dice, "proviene de los bienes cuyo dominio corresponde al ente público y que, por lo tanto, son su pro--

propiedad exclusiva. Se les reputa originarios cuando el dominio directo emana de textos constitucionales enraizados en el patrimonio histórico de la nación y se integran por los recursos naturales, superficiales o del subsuelo, que especifica el artículo 27 de la Constitución. Son inalienables e imprescriptibles.

Son asimismo ingresos patrimoniales públicos las aportaciones que voluntaria u obligatoriamente hace un contribuyente por el uso de bienes sobre los que el Estado tiene la titularidad directa, pero no originaria como, por ejemplo, inmuebles de su propiedad: las rentas por arrendamiento de estos bienes a particulares son, consiguientemente ingresos patrimoniales derivados."(11)

Los ingresos patrimoniales se regulan en unas ocasiones por el Derecho Privado, como cuando el Estado obtiene ingresos por el arrendamiento de sus bienes; por el Derecho Público Administrativo y Derecho Privado cuando crea empresas, organismos descentralizados o bien, empresas con fines de lucro."(12)

En el primero de los casos, o sea cuando los ingresos patrimoniales sean regulados por el Derecho Privado, se establece que "La celebración y cumplimiento de los contratos celebrados por la autoridad y particulares están sujetos a la ley común, que requiere, en primer término que el contrato tenga un objeto lícito, esto es, que no viole las leyes de orden público."(13)

En consecuencia se determina que el ente público para obtener ingresos del rendimiento de sus bienes, actúa como persona privada, por lo que la falta de cumplimiento, llegado el caso "por parte de la autoridad a los contratos que hubiere celebrado con particulares produce las consecuencias que determina la ley común" (14)

Por lo que respecta a los casos, cuando los ingresos patrimoniales provienen de la explotación de los bienes del ente público

co, se regularán los actos por lo precentuado en los Derechos Público Administrativo y Privado, es decir, la personalidad jurídica del ente público no entrañara atribuciones propias de Derecho Público, actuará como tal, pero acogiendo la celebración de actos a las disposiciones administrativas y civiles. Ejemplos: la creación de organismos paraestatales y el otorgamiento a particulares de concesiones.

Cabe apuntar que en el segundo de los ejemplos, el ente público "al realizar una operación de concesión o licencia de explotación de alguno de sus bienes de su patrimonio cuando dicho bien constituya la prestación de un servicio, a la vez que le proporciona un rendimiento debe generar otros ingresos (impuestos)." (15)

Así la celebración de actos que realiza el ente público con los particulares, respecto de sus bienes, estos se rigen en el primero de los casos descritos por leyes civiles, produciendo ingresos por el rendimiento de éstos; pero en el segundo, siendo los casos de ingresos por la explotación de sus bienes, se regularán por precentos administrativos principalmente.

Asentado entonces que la personalidad jurídica del municipio lo faculta para detentar un patrimonio propio, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, este precento se traduce en el ámbito del Estado de México en el artículo 183 de la Constitución Local que dispone:

"Artículo 183.-La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

- I. De los bienes que correspondan a los Municipios como personas de Derecho Civil.
- II. De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura." (16)

Clasificados los bienes en: Bienes de dominio del poder público, y de dominio particular; por el Derecho Común. La legisla-

ción civil del Estado de México en los artículos 741 y 743 (Código Civil) en síntesis establecen, que son bienes de dominio del poder público los pertenecientes a las entidades públicas; divididos en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Esta división de bienes en relación al patrimonio municipal, están contemplados en las fracciones I a IV del artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad aludida.

Ahora, la Ley de Ingresos Municipal del ejercicio fiscal de 1983 en relación con la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado, en el rubro de los productos, engloban lo relativo a los ingresos patrimoniales en tres renglones:

1. Venta de bienes mostrencos.
2. Censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del Ayuntamiento.
3. Bosques municipales.

Lo anterior, generalmente se ejemplifica en este rubro llamado de los productos, como "la renta cubierta al gobierno estatal, con motivo del arrendamiento a un particular de un bien inmueble dedicado a una explotación de carácter privado." (17)

Pero bien vale anotar que de acuerdo a la doctrina expuesta, los ingresos patrimoniales provenientes, no del arrendamiento de bienes propios, sino de la explotación plena del patrimonio municipal constituiría una fuente de ingresos que vigorizaría la economía del municipio.

III.3. LAS CONTRIBUCIONES.

Determina el nuevo artículo 115 Constitucional que la hacienda municipal se integrará, entre otros ingresos, por las contribuciones, vocablo que en principio algunos tratadistas tienden a identificarlo con otros términos fiscales, aunque por regla gene--

ral se puede afirmar que a éstas si las engloba el término ingresos. Así Humberto Briseño Sierra(18) dice: "Los ingresos, jurídicamente identificados por la posibilidad de su percepción coactiva y su origen económico en la producción privada, reciben denominaciones que suelen considerarse sinónimas: contribuciones, impuesto, arbitrio, subsidio, tasa, precio y tributo."

En el terreno del Derecho Administrativo nos señalan que "hay que distinguir dos conceptos que guardan una estrecha relación -- sin ser sinónimos o equivalentes: la contribución y el impuesto.

La contribución es un concepto más amplio con el cual se alude a todo lo que contribuye a los gastos del Estado. Este es el concepto del artículo 31 fracción IV de la Constitución con la expresión 'contribuir'. Todo impuesto es una contribución pero no toda contribución es un impuesto."(19)

"La contribución es el pago de una cuota, destinada a cubrir las cargas o gastos del Estado y órganos paraestatales.

Cuando los gastos atañen a la empresa de gobierno, las contribuciones no pueden preverse como prestaciones voluntarias; por ende, la aportación obligatoria es exigida por el poder público y se convierte en un impuesto. Su destino es el gasto que implique el mantenimiento de la entidad y también la consecución de los fines institucionales."(20)

"El impuesto como crédito, relación, obligación o contribución coactiva es la forma normal como el Estado se provee de recursos para los gastos públicos, sin que los particulares tengan derecho a una contraprestación."(21)

La identificación del término contribución, se da principalmente con el de tributo, ya que la naturaleza y concepto que entrañan así los reflejan.

Sergio Francisco de la Garza(22) cita a Jarach para dar una -

definición sobre lo que debe entenderse por tributo, así "el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo."

Nos señala el mismo tratadista(23) que la constitución del tributo debe reunir los siguientes elementos:

1. Carácter público, en virtud de formar parte del Derecho Público.

Concluye el tratadista "que a diferencia de los ingresos de derecho privado, los cuales son debidos en virtud de negocios jurídicos privados (compraventa, arrendamiento, transporte, etc.), los tributos, en cambio, son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, en virtud de su potestad de imperio."

2. Es una prestación en dinero o en especie. "Los tributos implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los contribuyentes. Tales prestaciones son comúnmente de carácter pecuniario, por ser las que con mayor facilidad puede utilizar el Estado, dada la naturaleza monetaria de la economía soberana. Sin embargo, es posible, aunque menos frecuente, que los tributos consistan en prestaciones en especie.

3. Es una obligación ex-lege. "Todos los tributos constituyen obligaciones ex-lege, es decir, la fuente de ellas está representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley (presupuesto, hecho imponible, hipótesis de incidencia) y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis.

Como obligaciones jurídicas que son los tributos, una de sus características es la coactividad. En caso de que no se cumplan voluntariamente lo serán coactivamente, mediante la fuerza del Estado. La fuente de la coacción está en la ley (principio de legalidad y no en la voluntad de la administración pública)."

4. Es una relación personal, de derecho, obligatoria. "El tributo-

consiste en una relación que se establece entre dos sujetos: de un lado el acreedor del tributo, quien tiene derecho a exigir la prestación, esto es, el Estado, por el otro, el deudor del tributo, quien tiene la obligación de realizar la prestación obligatoria, pecuniaria o en especie."

5. Tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones. La realización de las actividades del Estado, requiere de medios que hagan posible cumplir con sus tareas públicas, estos medios a que se alude son los tributos. De aquí parte la obligación de los contribuyentes que cita la Ley Fundamental en la fracción IV del artículo 31 de contribuir para los gastos públicos:

6. Deben ser justos. El propio artículo 31, fracción IV, establece que deben ser justos y equitativos.

"Hacendariamente, la distinción del tributo se hace en razón de los elementos constitutivos de cada categoría jurídica y económica, y con referencia a su significación financiera que conecta la clasificación con las características de la organización de los servicios públicos y las personas que los utilizan. Aquellos servicios que redundan en beneficio social, que se destinan a la masa unitaria e indiferenciada (lo que impide la determinación de la medida de la ventaja para cada asociado), dan lugar a un gasto indivisible en su totalidad, por lo que se adonta el reparto entre todos los sujetos obligados a contribuir en proporción a su riqueza. Esta forma se llama impuesto.

En otros casos, al tiempo que se satisface la necesidad pública, se proporciona a los ciudadanos una particular utilidad, produciéndoles una ventaja especial por su situación individual. Se requiere por ello que el sujeto beneficiado soporte parte del gasto y cubra lo que se llama contribución o tributo especial.

Se advierte desde luego que este criterio no es absoluto en el derecho positivo, porque las fronteras entre el impuesto y la contribución especial son movibles, indefinidas y permiten el paso al tercer sector, aquél en que la finalidad pública sólo puede alcanzarse mediante el cumplimiento de varias prestaciones relativas a cada usuario, sobre el que recae ahora, si no la totalidad, al menos la mayor parte de los gastos, que se conoce con el nombre de tasas, precio o derecho."(24)

La doctrina hace una clasificación de los ingresos. Tal clasificación consiste en separar a los ingresos que provengan de -- fuentes impositivas, y los que provengan de las demás fuentes; denominando a los primeros, contribuciones; y a los últimos simplemente otros ingresos.

Referente a las contribuciones "quedan comprendidos los siguientes conceptos: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales; y comunes a estos tres tributos: impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago, o sea, lo -- que comúnmente se conoce como rezagos; multas por violaciones a ordenamientos tributarios, y los recargos punitivos o moratorios, por falta de pago oportuno de los tributos."(25)

"Las contribuciones a que se refiere la Constitución, son -- los impuestos y derechos"(26), además del tributo denominado indistintamente contribución especial.

La Hacienda Pública constituida en parte por estas contribuciones, concreta en los impuestos su principal fuente de ingreso, ya que éstos al decir de la doctrina, "son los ingresos públicos -- por excelencia, derivados de la soberanía del Estado y por él determinados unilateralmente sin una prestación concreta al contribuyente para cubrir los gastos colectivos del ente social no divi

sibles ni, por lo tanto transformables en servicios individualizados." (27)

Específicamente, la hacienda pública municipal, de acuerdo al nuevo artículo 115 fracción IV de la Constitución, aparte de las contribuciones descritas, debe constituirse con las participaciones federales y, otros ingresos, que incluyen a los productos y arrovechamientos, además de aquéllos que decreta la legislatura del Estado a su favor.

De esta forma, se puede decir que la hacienda del municipio para el ejercicio fiscal de 1984, en el Estado de México, la integrarán la relación de ingresos en general que contempla la actual Ley de Ingresos de los Municipios Para el Ejercicio Fiscal de 1983 exención hecha de las participaciones de carácter estatal, en virtud de las correcciones y adecuaciones en la legislación estadual y la Ley de Coordinación Fiscal Local.

Paralelamente a lo anterior, la Ley de Ingresos Municipal en relación con las reformas que sufra la Ley de Hacienda Municipal, encuadrarán nuevas fuentes de ingreso para el municipio, destacando dentro de éstas por disposición constitucional, la referente a la propiedad inmobiliaria.

En suma la Ley de Hacienda del Estado de México, trasladará determinadas contribuciones a la Ley de Hacienda Municipal, en acatamiento a la fracción IV del artículo 115 Constitucional, que especificadas son:

- a) Predial.
- b) Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- c) Sobre fraccionamientos.
- d) Para el fomento de la Educación Pública. (Adicional sobre la propiedad inmobiliaria).

III.3.1. CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.

Para efectos fiscales la propiedad inmobiliaria ha significado la fuente fundamental de ingreso de que el Estado dispone, así la legislación tributaria consigna en concreto la regulación de la propiedad de bienes inmuebles mediante el llamado impuesto territorial.

Enrique M. Sobral(28)al respecto nos dice:"La propiedad raíz sobre la cual recae este impuesto, se considera como una materia imponible de primer orden, en virtud de las siguientes razones -- fundamentales que se alegan por diversos economistas:

I.-Los propietarios territoriales,...se aprovechan ostensiblemente...de la seguridad social, así como de los trabajos que emprende el poder público.

II.-Antiguamente, la tierra constituía, casi, la única forma de fortuna; y en la actualidad...sigue constituyendo la forma más sólida e indestructible del patrimonio."

Efectivamente como se señala, el Estado como atribución propia brinda seguridad jurídica en todos los ordenes, con la meta primordial de que exista un desarrollo armónico en lo social y en lo económico principalmente. De esta manera, protege la propiedad privada en virtud de normas que regulan su adquisición y explotación que, genera indudablemente a la vez riqueza, de la que objetivamente obtiene ingresos.

"El derecho moderno tiende a limitar la propiedad raíz. Sin embargo, nuestro sistema jurídico sigue reconociendo el derecho a la propiedad privada. Precisamente el Impuesto Predial se encamina fundamental a gravar esa propiedad."(29)

Ahora, para obtener la contribución específica de la propiedad inmobiliaria, no obra la voluntad de es regulaciones arbitrarias, sino que "para establecer sobre las bases sólidas el impue

to territorial, se recomienda la formación del catastro."(30)

La propiedad inmobiliaria entonces, debe reflejar un valor - determinado que fije el órgano encargado por ley de esta facultad: así la fijación de valores que instituya el catastro da como resultado "un sistema de catastro técnico que lleva a obtener datos exactos de los predios, partiendo de principios objetivos y eminentemente técnicos."(31)

La legislación fiscal estatal establece que la base del impuesto predial "es el valor catastral de los predios; es decir el valor fijado conforme al catastro."(32)

Designado con el nombre de impuesto predial, la contribución sobre la propiedad inmobiliaria, en la Ley de Hacienda del Estado de México, es propósito dar las características del mismo en razón de su legislación próxima por la legislación fiscal municipal; así como de otros impuestos, que bien se puede decir derivan de la propiedad inmueble, y que por mandato de la propia Constitución Federal pasarán a formar parte de dicha legislación fiscal municipal, a saber:

1. Impuesto Predial.

Objeto.- La propiedad o posesión de terrenos con o sin construcción

Sujeto.- Las personas que sean propietarias o poseedoras de los terrenos.

Base.- El valor catastral; o en su caso, el que resulte mayor entre: el valor fiscal, el asignado por la autoridad fiscal, el decaritalización o el de base para el pago del impuesto sobre traslado de dominio.

Tarifa.- 8 al millar anual si el valor no excede de \$300,000.00; -10 al millar anual si excede \$300,000.00 pero no de \$1'000,000.00; 12 al millar anual si excede de \$1'000,000.00 pero no de ----- \$3'000,000.00; 14 al millar anual si excede de \$3'000,000.00.

2. Impuesto Sobre Traslación de Dominio y Otras Operaciones con Bienes Inmuebles.

Objeto.-La transmisión o adquisición de la propiedad de bienes inmuebles.

Sujeto.-Las personas físicas o morales que transmitan la propiedad. El adquirente de los bienes.

Base.-El que resulte mayor entre: (catastrados) el catastral, el de avalúo de institución de crédito, o el de operación. (no catastrados) el valor fiscal, el asignado por autoridad fiscal, el de avalúo de institución de crédito, o el de operación.

Tarifa.-1.5% si el valor no excede de \$100,000.00; 3% si el valor excede de \$100,000.00 pero no de \$500,000.00; 4% si excede el valor de \$500,000.00.

3. Impuesto Sobre Fraccionamientos.

Objeto.-La realización de fraccionamientos cualquiera que sea su tipo, conforme a la Ley de Fraccionamientos.

Sujeto.-Las personas que lleven a cabo fraccionamientos o subdivisión de terrenos, en términos de la Ley de Fraccionamientos.

Base.-El tipo de fraccionamiento a realizar: Residencial, popular, residencial campestre o industrial.

Tarifa.-Variable según el tipo de fraccionamiento, por M2 de área total a fraccionar.

III.3.2. TASAS COMPLEMENTARIAS.

El vocablo tasa deriva del término latino: taxare, 'tasar':-- poner precio. (33) Jurídicamente significa: "El precio determinado y cierto que pone la justicia á las mercaderías, mantenimientos ú - otras cosas, para que no pueda vender á mas que el que se arregla." (34)

Figura tributaria predominantemente utilizada por la doctrina extranjera, la tasa es al decir de Giannini, citado por Sergio

Francisco de la Garza(35)"'la prestación pecuniaria debida a un ente público, en virtud de una norma legal, y en la medida que en ésta se establezca por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado.'"

"Para Pío Ballesteros 'La tasa también llamada derecho es, - por tanto, un ingreso de Derecho Público que se recibe de los individuos cuando éstos reclaman del Estado o bien, sin que proceda su demanda, suscitan la actividad del mismo en materias propias - de su esencial función.

Para Seligman 'La característica esencial de una tasa es la existencia de un beneficio especial medible, juntamente a un servicio público predominante.'"(36)

Un concepto de esta figura identificada con el término derechos usado en nuestro país, nos dice:"Se entiende por tasas o derechos, 'las contraprestaciones obligatorias, cuya prestación es inherente a la Soberanía de Estado.'"(37)

El término genérico de prestación fiscal incluye a esta figura tributaria denominada tasa o derecho principalmente. Al respecto el Tribunal Fiscal señala:"'Fiscales, Prestaciones.-Artículo 29 del Código Fiscal. Desde un punto de vista estrictamente técnico, no puede hablarse de prestaciones fiscales, sino en el caso - en que el Estado esté obligado con los sujetos pasivos de una --- obligación fiscal, al cumplimiento de un servicio general, o específicamente determinado, según se trate, respectivamente, del cobro de un impuesto o un derecho.'Revista del Tribunal, números 37 a 48 página 58."(38)

Cierta analogía de la tasa o derecho y el impuesto estriba - en que derivan precisamente de la Ley, y se pagan obligatoriamente. En tanto las diferencias son: el impuesto se destina a cubrir servicios públicos generales, indivisibles; sujeto a cuota fija,-

progresivo, etc. La tasa o derecho para cubrir servicios públicos particulares, divisibles; excepcionalmente de cuota fija. (39)

Las tasas adicionales para el municipio a que se refiere el Texto Constitucional del artículo 115 fracción IV, debe entenderse aquellos ingresos que los fiscos locales perciben actualmente de modo complementario o adicional al pago del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Práctica tradicional pero indebida que -- han seguido para fortalecer las haciendas locales.

En este sentido es importante observar que la Hacienda Pública del Estado de México, efectivamente percibe un ingreso adicional, vía impuesto, generalizado en los pagos de impuestos, derechos y aportaciones de mejoras, tanto estatales como municipales, destinado al gasto para el fomento de la Educación Pública. Aunque cabe decir respecto de la legislación fiscal estatal, que "Esta situación ya existía cuando anteriormente estuvo en vigor el -- llamado 'impuesto adicional'." (40)

Este impuesto denominado Para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, es recaudado por el fisco municipal en el pago de contribuciones municipales e ingresado a la hacienda del Estado en virtud a lo establecido por el artículo 5º de la Ley de -- Ingresos de los Municipios, para el ejercicio fiscal de 1983, a -- saber: "Los Municipios recaudarán el Impuesto estatal para el fo-- mento de la Educación Pública que se genere por la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales, y lo concentrarán en las Oficinas Rentísticas de la Secretaría de Finan-- zas, en los términos que señala la Ley de Hacienda del Estado."

Las características del Impuesto en cuestión son:

Objeto.-La realización de pagos por concepto de Impuestos y Derechos, principalmente, establecidos en las Leyes Fiscales del Estado y de los Municipios.

Sujeto.-Las personas que realicen dichos pagos.

Base.-La realización de pagos por concepto de impuestos y derechos, el monto total.

Tasa.-El 15% sobre el monto total de la realización de pagos de impuestos y derechos estatales y municipales.

Observaciones: Este impuesto no se causa por: a) Derechos del Registro Público de la Propiedad a Instituciones de Crédito, de Seguros o de Fianzas; y b) Derechos por Servicios de Tránsito del Estado, a excepción de expedición de licencias para conductor.

III.3.3. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

Se observa a la contribución especial como una especie de las contribuciones que derivan del artículo 31 fracción IV de la Constitución. De esta manera se dice, que "La contribución especial se paga por las obras que el Estado construye en beneficio fundamentalmente de la colectividad, pero que paralelamente producen ciertas ventajas para grupos definidos de particulares."(41)

Denominado el término contribución especial por tributo especial por determinados tratadistas, su esencia o naturaleza no se pierde. Así Giannini, citado por Sergio Francisco de la Garza(42) "sostiene que el 'tributo especial es una prestación debida:

a) Por quienes encontrándose en una determinada situación, experimentan una particular ventaja económica por efecto del desarrollo de una actividad administrativa, frente a todos los demás a quienes la propia actividad beneficia de modo indistinto, o bien

b) Por quienes, como consecuencia de las cosas que poseen o del ejercicio de una industria, de un comercio o de otra actividad, provocan un gasto o aumento de gasto del ente público."

"Para Giannini el fundamento jurídico del tributo especial se encuentra no sólo en la potestad del imperio del Estado; sino también en la ventaja que el particular obtiene por las obras que

realiza aquél."(43).

Los estudiosos de la materia fiscal coinciden en señalar a la contribución especial como vocablo genérico que comprende ciertas especies. De esta forma, deriva la contribución de mejoras como "la más conocida y más ampliamente utilizada. Es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales."(44)

Emilio Margain Manautou(45) señala: "La figura típica de la contribución especial y como se le conocía originalmente a esa prestación, es la contribución por mejoras. El tratadista inglés Hugh Dalton nos dice en su obra Principios de la Hacienda Pública, que la contribución por mejoras es una invención norteamericana, y Seligman nos la define en los términos siguientes: 'La contribución por mejoras es una contribución compulsiva, proporcional al beneficio específico derivado, destinada a sufragar el costo de una obra de mejoramiento o empreendida para el beneficio común.'"

Sergio Francisco de la Garza(46) define a la contribución de mejora "como la prestación en dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública que provocan un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad de terminada, generalmente económica."

"El profesor Luigi Einaudi en sus Principios de Hacienda Pública, se refiere al concepto de contribución en este sentido: 'Podemos definir la contribución como la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles. De la definición se ve porqué esta institución se llama contribución, ya que se trata de una especie de concurso

que los beneficiados son llamados a prestar para contribuir al pago de los gastos de una obra hecha en interés público, pero que - les es particularmente ventajosa." (47)

"Einaudi señala como características de esta figura, principal especie de la contribución especial, las siguientes:

- a).-Tiene un radio de aplicación geográfica, es decir que el legislador al crear esta figura, presume hasta que radio geográfico alcanzan los beneficios de la obra; y
- b).-Sirve para aumentar el patrimonio del Estado, por cuanto que con lo que se va a recaudar por concepto de esta prestación, se liquidarán los adeudos que el gobierno tenga con los propietarios de los predios que resultaron afectados por la apertura o ampliación de la nueva calle, por ejemplo, y esas nuevas superficies incrementarán el patrimonio de la Hacienda Pública." (48)

Las características que debe reunir la contribución de mejoras conforme a la legislación son:

- a).-Debe cubrirse sólo en prestaciones de servicios públicos, impuestos por una ley o con motivo de la ejecución de ciertas obras.
- b).-El cobro debe fundarse en la Ley.
- c).-El servicio debe prestarlo la administración activa o directa.
- d).-La aportación económica debe ser inferior al valor del servicio público u obra ejecutada.
- e).-El pago de la contribución constituye una prestación obligatoria.
- f).-La prestación debe ser proporcional al beneficio recibido."-- (49)

Diversos tratadistas sostienen que la contribución de mejora es la figura tributaria idónea que el municipio debe manejar en el "financiamiento de obras públicas municipales, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introduc

ción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones - de bancueta y banquetas mismas, etc."(50)

Lo anterior atiende, a "que a través de ella puede recurrirse, si no la totalidad, cuando menos buena parte del costo de un servicio municipal de carácter divisible, o sea, de servicios municipales que benefician en forma general a toda la colectividad - y de manera muy especial a determinados habitantes."(51)

La legislación fiscal municipal del Estado de México encuadra la figura tributaria de la amortación de mejora que, dada su naturaleza, bien se puede decir que se identifica con el término-manejado por la doctrina con el nombre de contribución de mejora.

La misma legislación establece que la amortación de mejora - deriva de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas. Pero cabe señalar que esta Ley, contempla el término tributario de derechos de cooperación.

Así esta Ley de Cooperación para Obras Públicas expresa en - los artículos 1 y 2 lo siguiente:

"Artículo 1.-Se declara de interés y utilidad pública la realización de obras públicas, por parte del Ejecutivo o los Ayuntamientos del Estado de México, mediante el sistema de cooperación.

Artículo 2.-Se establece el nago de derechos de cooperación para la construcción, reconstrucción y ampliación de las siguientes -- obras públicas:

I.Vías públicas, tales como calles, avenidas, calzadas, viaductos, rasos a desnivel, obras de seguridad relacionadas con el tránsito de vehículos y reatones, puentes y plazas;

II.Introducción de agua potable a los poblados y desagüe general-de los mismos;

III.Pedes de distribución de agua potable, drenaje y alcantarilla

do;

IV.Pavimentos, banquetas, guarniciones;

V.Alumbrado Público;

VI.Obras de electrificación;

VII.Conexión de la red de agua potable a centros de población;

VIII.Conexión del sistema general de drenaje a centros de población;

IX.Obras básicas para agua y drenaje;

X.Centros deportivos y recreativos, parques y jardines;

XI.Caminos;

XII.Bordos, canales e irrigación;

XIII.Obras de embellecimiento y remodelación de poblaciones;

XIV.Otras obras a que se refieran las leyes que en particular se exidan.

III.3.4. CONTRIBUCIONES DE PLUSVALIA.

Queda establecido que "Lo que se paga por concepto de la contribución especial, no es por el servicio prestado o por la obra ejecutada, sino por el beneficio que determinadas personas han experimentado con motivo de la prestación de ese servicio o de la obra ejecutada."(52)

"Las contribuciones por mejoras, no hay que olvidar, es una prestación que se paga por el beneficio económico que experimenta el propietario de un predio que colinda o está dentro del área geográfica en que se ejecutó la obra."(53)

Jorge Macón y José Merino Mañón(54) hacen referencia del tratadista Seligman que considera que "la teoría de la contribución de mejoras de acuerdo con los beneficios es muy sencilla. Descansa sobre el casi axiomático principio de que si el gobierno, mediante alguna acción positiva, confiere a un individuo una ventaja particular, es simplemente justo para la comunidad que deba --

pagar por él."

Sobre el beneficio consideran entonces, que "La contribución de mejoras es un tributo basado en el principio del beneficio, cuya función consiste en recu^{per}erar para el sector público los beneficios diferenciales que, en forma de aumento de valor de las propiedades, se derivan de la construcción de una obra pública."(55)

Esta definición observa en principio la teoría del beneficio, pero alude también al aumento de valor que sufre la propiedad por efecto de la realización de una obra pública, que en materia de economía es considerado como plusvalía.

"El impuesto de plusvalía, es el que se paga por el incremento económico que han obtenido determinados bienes, como consecuencia de cambios económicos que ha experimentado el país o la zona en donde se encuentren ubicados esos bienes."(56)

Enrique M. Sobral(57) señala:"...es cierto que en muchos casos, el alza en el valor de la tierra -cuando este fenómeno se presenta- puede ser atribuido, en todo o en parte, a causas puramente sociales....En efecto, si el aumento en el valor de ésta no es la obra del propietario territorial, sino de la sociedad, y si este fenómeno social es el fundamento del impuesto, no se ve el motivo para que la sociedad limite a medir al propietario la devolución de una pequeña parte de lo que este usurpa y se abstenga de recobrar en su totalidad el aumento de valor que a la propia sociedad le pertenece, puesto que la ha creado."

Lo impuesto por este tratadista tiende más a significar la progresión de la imposición del gravamen predial que genera el aumento de valor del bien inmueble, ya que éste aumento, aunque considerado también como plusvalía, se justifica en razón del mismo gravamen predial, puesto que la valuación "Es el aspecto más importante del procedimiento catastral, pues comprende la determi

nación del valor de un predio concreto."(58)

Una tesis sobre la coexistencia de impuestos sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad y predial, sustentada por la Suprema Corte de Justicia establece: "2461...el impuesto predial se genera por la simple propiedad (y a veces por la posesión) de inmuebles, sin que el causante reciba ningún beneficio directo por el pago; en cambio, el impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad reconoce su generación en el beneficio individual que el causante recibe por la realización de una obra pública; por lo tanto, teniendo ambos tributos diverso objetivo impositivo, no existe impedimento legal para que ambos coexistan, en un caso particular, como en la especie. Amparo en revisión 8169/1967. Vinicio Hernández del Valle. Julio 2 de 1968. Unanimidad 20 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Solís Lóñez. Ple no.-Sexta Época, Volumen LXXXIII, Primera Parte, pág. 30."(59)

En relación a la tesis anterior que refleja el impuesto a la plusvalía, consignado por el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad, ésta, absolutamente queda excluida en el principio del beneficio que los tratadistas ubican en la contribución especial, lo que deriva del carácter de este tributo de la contribución especial, que ya no solamente se confunda sino que hasta se incluya dentro de éste "al impuesto a la plusvalía."(60)

Así es frecuente confundir la contribución especial con el impuesto de plusvalía. Este "tiene por objeto gravar los aumentos de valor que determinados bienes han experimentado como consecuencia de la baja del valor de la moneda o de la fuerte demanda en el mercado, etc."(61)

En tanto que la contribución de mejora, en razón del contribuyente, su naturaleza no radica en la mejoría específica adquirida por la realización de una obra pública, traducida en aumento -

de valor que es el caso del impuesto a la plusvalía, sino en la obtención del beneficio que la obra le acarrea, pagando la contribución por la realización de dicha obra.

La legislación fiscal del Estado de México no contempla el impuesto a la plusvalía, en virtud de que el aumento de valor que experimenta un bien inmueble afectado por la realización de una obra pública general divisible, particular, es cubierto por el contribuyente en el pago del impuesto predial.

III.4. PARTICIPACIONES FEDERALES.

El régimen constitucional federal de nuestro país determina dos entidades públicas engendradas de poder o facultades, las que son observadas en sus ámbitos respectivos de competencia. Así en materia económica, con el fin de hacer posible su determinación y funcionamiento recurren a ellas, las que fiscalmente se traducen en facultades impositivas.

Estas facultades depositadas en los órganos correspondientes de la federación y de los estados, procuran mediante el poder de imposición o potestad jurídica tributaria decretar los recursos pecuniarios indispensables, que hagan posible cumplir las atribuciones del Estado; pero el régimen constitucional federal al no delimitar áreas de competencia tributaria exclusiva, deriva que, dichas facultades sean concurrentes.

De esta manera el orden impositivo federal origina el principio constitucional de "que son concurrentes las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido." (62)

La necesidad de establecer entonces campos tributarios para cada entidad pública activa que prevé la Ley Fundamental, o bien de armonizar el sistema impositivo federal, dió nacimiento a una

serie de reuniones fiscales a nivel nacional.

Así como antecedentes de la participaciones instituidas actualmente para el municipio, tenemos:

A. La Primera Convención Nacional de 1925, convocada por el gobierno federal realizada en la ciudad de México "para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esos poderes y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados."(63)

Las conclusiones que arrojó esta Convención relativas a la distribución de los poderes tributarios, la cuarta expresa lo siguiente:

"a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;

c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;

d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases deben participar en sus productos.

f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados."(64)

B. La Segunda Convención Nacional Fiscal realizada en febrero de

1933, pero convocada el 11 de mayo de 1932, en relación a la distribución de poderes tributarios, las conclusiones fueron:

a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre todo en la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los Municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones:

c) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones -- que otorguen dentro de su competencia;

d) Por otra parte, el Gobierno Federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como de las personas físicas) y sobre la industria, cuando deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios;

e) El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;

f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos."(65)

C. La reforma constitucional al artículo 73 fracción XXIX, en vigor a partir del 1º de enero de 1943, facultó a la Federación "para establecer contribuciones sobre: 1º comercio exterior; 2º aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación; 3º instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4º 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) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal." (66)

De acuerdo con tal reforma "Los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinará y las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica." (67)

D. La Tercera Convención Nacional Fiscal realizada en octubre de 1947, "concluyó que era necesario formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles del gobierno.

Las tesorerías de las tres entidades deberían ser proveídas de ingresos privativos y con ingresos de participación." (68)

"Como consecuencia y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, por virtud de la cual se agregó una nueva fuente de tributación exclusiva para el Gobierno Federal: la producción y el consumo de cerveza. En el producto de este impuesto los Estados y Municipios recibirían una participación del 40%." (69)

Sin embargo la concurrencia fiscal persistió, en virtud de que el resultado de estas convenciones únicamente fue, la asignación de fuentes a la federación sobre las cuales otorgaría participación a los estados.

Esta situación motivó posteriormente reuniones de funcionarios fiscales, los que para buscar armonía impositiva entre federación y estados, optaron por instaurar el sistema de participaciones en impuestos coordinados mediante convenios, basado en el principio de que sólo una entidad gravaría determinada fuente y la otra al abstenerse de hacerlo participaría del producto correspondiente.

"El sistema federal de participaciones ha tenido, particularmente, a partir de mil novecientos setenta y tres, un amplísimo desarrollo. El conjunto de participaciones en impuestos federales recibidas por cada entidad de la República, representa en todas ellas el mayor ingreso percibido por las mismas y ha contribuido a fortalecer significativamente la hacienda pública local." (70)

El caso más relevante de armonía o coordinación entre federación y estados, lo constituyó el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en relación con el cual sólo la federación establece el gravamen al comercio y a la industria, y los estados realizan tareas de colaboración administrativa en su recaudación siendo su rendimiento compartido por los tres niveles de gobierno.

El sistema de participaciones se formaliza en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, que en su Iniciativa observa la institucionalización de los convenios de colaboración, con el fin de que la federación y los estados realicen "de común acuerdo tareas de administración fiscal." (71)

Así por disposición de esta Ley, se instituyen para las haciendas locales y municipales un régimen de participaciones en im

nuestos federales.

Ahora bien, institucionadas las participaciones referentes - al municipio que regula la Ley de Coordinación Fiscal por la fracción IV del artículo 115 Constitucional, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1983, en relación con la Ley de Coordinación Fiscal Local, establecen - las bases, montos y plazo que rigen la percención de estos ingresos de carácter federal en la hacienda municipal.

Cabe señalar que los municipios del Estado de México, además de las participaciones federales, su hacienda percibe de conformidad a la Ley de Ingresos Municipal mencionada, otro tipo de ingresos federales que son "Las derivadas del cobro de multas imprevistas por Autoridades Federales no Fiscales", que el proyecto oficial de "Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal", en el caso de que se apruebe el contenido de su nueva fórmula, y que celebren las entidades: federal y federadas, observa en la fracción I de la cláusula vigésimosegunda los ingresos en cuestión, que corresponderían al 50% de lo recaudado en su circunscripción territorial, sin variar lo dispuesto en porcentaje por la cláusula tercera del Anexo I del Convenio de Colaboración vigente.

III.5. INGRESOS QUE DERIVEN DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

El Estado dentro de sus atribuciones tiene encomendado satisfacer necesidades que la sociedad reclama a través de los servicios públicos. Así "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."(72)

"Los servicios públicos están fundados en el orden social, -

en el interés de la colectividad sin perseguir lucro. Todo lo recaudado debe ser invertido, en primer término, en el mejoramiento del servicio."(73)

Este principio de ausencia de lucro en la prestación de servicios públicos a la comunidad que realiza el Estado es la principal característica que lo diferencia del servicio público que presta una empresa privada a la colectividad.

Respecto de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos por el Estado se establece, que si éstos "son superiores a los gastos del servicio, el suerávit no puede considerarse como utilidad semejante a la de una empresa mercantil. -- Ese sobrante deberá acrecentar el fondo que el Estado tiene constituido para los gastos públicos.

Por el contrario, si los gastos que origina la prestación -- del servicio son mayores que la recaudación de cuotas de los usuarios, el Estado cubre el déficit como gasto público causado por la satisfacción de una necesidad colectiva, regular y permanente" (74)

La satisfacción económica requerida por el Estado en la prestación de los servicios públicos son los derechos, ya que el fundamento de éstos "constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular."(75)

La denominación del término derechos en relación a la prestación de servicios por la administración pública, estriba en la naturaleza o carácter de la prestación misma, ya que al estar señalada por la Ley, éstos son exigidos "por la administración pública, en pago de servicios administrativos."(76)

De esta manera la doctrina establece como elementos de los derechos en el plano de los servicios públicos:

1. Que el servicio debe prestarse a petición del usuario.

2. Que el servicio debe prestarlo la administración activa.
3. El cobro debe fundarse en la ley.
4. El pago del precio por el servicio es obligatorio.
5. Que la prestación debe ser proporcional y equitativa. (77)

Los servicios que presta el Estado a través de la administración pública, por los que se exija el pago de los derechos, son reflejados en la Ley de Ingresos (Federación, Estados y Municipios), pero como se desconoce o no se precisa cuales son todos los servicios "ante la imposibilidad de enumerarlos año con año, el legislador ha optado por agregar la palabra 'diversos' al final de la clasificación, o bien por usar, otros vocablos en seguida de los conceptos específicos por los que procede el cobro de derechos, como los de 'otros servicios'." (78)

En el campo del Municipio, constitucionalmente se han fijado los servicios públicos que este ente público debe prestar a la comunidad de su circunscripción territorial, así la fracción III -- del artículo 115 expresa: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).-Agua potable y alcantarillado.
- b).-Alumbrado público.
- c).-Limpia.
- d).-Mercados y centrales de abasto.
- e).-Panteones.
- f).-Pastos.
- g).-Calles, parques y jardines.
- h).-Seguridad pública y tránsito.
- i).-Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, -- así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

En relación a lo enunciado por el precepto constitucional, - del que por disposición misma en la fracción IV se disponen ingresos que derivan de la prestación de servicios públicos para el erario municipal, los Municipios del Estado de México engloban para sí tal precepto en el contenido del artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal, a saber: "Los Municipios, organizarán y reclamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

I.-Pasto;

II.-Mercado;

III.-Panteón;

IV.-Limpia;

V.-Seguridad Pública;

VI.-Alumbrado;

VII.-Embelllecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos;

VIII.-Conservación de obras de interés social;

IX.-Suministro y abastecimiento de agua potable;

X.-Servicio de atarjeas;

XI.-Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.

Ahora bien, los ingresos que percibe la hacienda por la prestación de los servicios relacionados, de conformidad a las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales, son los relativos a: ras-- tros, mercados, panteones, agua y drenaje; contemplando además di chas Leyes, de acuerdo a la doctrina, otros derechos que derivan

de la función de la Administración pública activa municipal.

Por último y por otra parte, efectivamente como observa la propia doctrina, ante la imposibilidad de enumerar los servicios que presta la Administración pública activa por los que se deban pagar derechos, la Ley de Ingresos Municipal en el numeral correspondiente de los derechos, señala: "Otros que queden consignados en las leyes respectivas."

III.6. OTROS INGRESOS ASIGNADOS POR LA LEGISLATURA.

Doctrinariamente los ingresos provenientes de las fuentes en general que recibe el Estado son clasificados en :

1. Contribuciones, y
2. Otros ingresos.

Las contribuciones derivan de lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Ley Fundamental, y son: Los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

"Dentro del grupo de 'otros Ingresos', quedan comprendidos: los productos, o sean los ingresos derivados de la explotación de bienes del dominio público, y del dominio privado; utilidades de organismos descentralizados y empresas en las que el Estado es accionista mayoritario o minoritario; los derivados de ventas de bienes y valores; los de recuperación de capital, etc. Los aprovechamientos, que comprenden, entre otros ingresos: multas no impositivas, recargos no tributarios, indemnizaciones, regalías, etc. Y por último, los ingresos derivados de financiamientos crediticios tales como: emisión de bonos, emisión de papel moneda, descuento de documentos, empréstitos, etc." (79)

Ahora bien, en el plano municipal, la hacienda del municipio tradicionalmente es constituida por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que decreta la legislatura, sin considerar ésta los ingresos que figuran dentro de la clasificación he-

cha por la doctrina.

Así entonces la fracción IV del artículo 115 Constitucional contempla tal supuesto doctrinario, al expresar: "Otros ingresos asignados por la Legislatura", que bien se puede decir, es otra vía jurídica de buscar ingresos para el desarrollo de la hacienda municipal, ya no por los rubros clásicos de ingresos descritos sino por aquellos que deriven de financiamientos.

En efecto, la Ley de Ingresos de Los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1983, establece esta fuente al decir del numeral 7, "Ingresos Derivados de Financiamientos."

Establecidos como fuente de ingreso para el Estado los ingresos derivados de financiamientos, y practicados por la legislación fiscal del Estado de México, tiene su fundamento en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal, que señala:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.....

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera -- del territorio nacional.

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."

Esta fuente de ingreso que son los financiamientos, aparte de robustecer junto con los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y participaciones la ha-

cienda municipal, tiende a que el Municipio tenga más disponibili
dad económica para la ejecución de obras e inversiones públicas -
que el interés de la comunidad reclama.

Notas bibliográficas.

1. Tena Ramírez, Feline. Leyes Fundamentales de México 1808-1979, novena edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, nn. 296 y 297.
2. Moreno, Daniel. Op.cit., n. 355.
3. Véase Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Cong
tuciones, T.VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967,
p. 295.
4. Loret de Mola Valdillo, Rafael. Problemática del Municipio sin
recursos, Textos Universitarios, Dist. M. Porrúa, México, 1976, p. 37.
5. Tena Ramírez, Feline. Op.cit., nn. 982, 983 y 985.
6. Moreno, Daniel. Op.cit., n. 353.
7. Véase "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Re
formas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos". Colec. Doc., LII Legislatura, Cámara
de Diputados del Congreso de la Unión, p. 10.
8. Cervantes Leal, Tiburcio. Op.cit., n. 20.
9. Op.cit., nn. 10 y 11.
10. Freyermuth Jiménez, Jorge. Op.cit., n. 40.
11. Cortina, Alfonso. La Obligación Tributaria y su Causa, Ed. Por
rrúa, S.A., México, 1976, pp. 17 y 18.
12. Margain Manautou, Emilio. Op.cit., p. 22.
13. Martínez López, Luis. Op.cit., p. 51.
14. Ibidem.
15. Fraga, Gabinó. Op.cit., p. 331.
16. Véase Derechos del Pueblo Mexicano. Op.cit., p. 443.
17. Orendain Kunhardt, I. y Escobedo y Escobedo, X. Op.cit., p. 94.

18. Op.cit.,p.17.
19. Serra Rojas, Andrés. Op.cit.,p.31.
20. Briseño Sierra, Humberto. Op.cit.,p.17.
21. Serra Rojas, Andrés. Op.cit.,p.30.
22. Op.cit.,p.300.
23. Idem,pp.301 y ss.
24. Briseño Sierra, Humberto. Op.cit.,pp.18 y 19.
25. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.68.
26. Martínez Lóñez, Luis. Op.cit.,p.48.
27. Cortina, Alfonso. Op.cit.,p.16.
28. M.Sobral, Enrique. Elementos de Hacienda Pública, Ed. Botas,- México,1939,pp.117 y 118.
29. Orendain Kunhardt,I.y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.27.
30. M.Sobral, Enrique. Op.cit.,p.138.
31. Orendain Kunhardt,I.y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.30.
32. Idem.,p.29.
33. Diccionario Etimológico Español e Hispánico. Ed.S.A.E.T.A.,-- Madrid, pp.508 y 1010.
34. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Ed.e -- Imp.NorbaJaliforniana, Ensenada,1974,p.1487.
35. Op.cit.,p.308.
36. Barba Hurtado, Julio. "Las tasas en el Derecho Mexicano", tesis profesional, licenciatura, Fac. de Derecho, U.N.A.M., 1957, - pp.25 y 26.
37. Freyermuth Jiménez, Jorge. Op.cit.,p.90.
38. Martínez Lóñez, Luis. Op.cit.,p.49.
39. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.112.
40. Orendain Kunhardt,I.y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.61.
41. Acosta Romero, Miguel. Op.cit.,p.509.
42. Op.cit.,p.318.

43. Acosta Romero, Miguel. Op.cit.,p.509.
44. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit.,p.322.
45. Op.cit.,p.116.
46. Op.cit.,p.332.
47. Serra Rojas, Andrés. Op.cit.,p.32.
48. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.116.
49. Idem.,pp.120-123.
50. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit.,pp.231 y 232.
51. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.249.
52. Idem.,p.114.
53. Id.,p.118.
54. Macón, Jorge y Merino Mañón, José. Contribución de Mejoras en América Latina, Fondo de Cultura Económica,México,1976,p.9.
55. Ibidem.
56. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,pp.118 y 119.
57. M.Sobral, Enrique. Op.cit.,p.122.
58. Oréndain Kunhardt,I.y Escobedo y Escobedo,X. Op.cit.,p.32.
59. Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes. Op.cit.,pp.1505 y 06.
60. Freyermuth Jiménez, Jorge. Op.cit.,p.89.
61. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.114.
62. Flores Zavala, Ernesto. Op.cit.,p.369.
63. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit.,p.201.
64. Idem.,pp.201 y 202.
65. Id.,pp.202 y 203.
66. Id.,p.204.
67. Ibidem.
68. Id.,p.205.
69. Id.,p.206.
70. Véase "La Nueva Ley de Coordinación Fiscal",Op.cit.,p.37.
71. Garza, Sergio Francisco de la. Op.cit.,p.78.

72. Serra Rojas, Andrés. Op.cit.,p.100.
73. Martínez López, Luis. Op.cit.,p.11.
74. Ibidem.
75. Margain Manautou, Emilio. Op.cit.,p.105.
76. Idem.,v.110.
77. Id.,nn.106 y ss.
78. Id.,p.112.
79. Id.,v.68.

C A P I T U L O IV.

NOTAS SIGNIFICATIVAS DE LA REFORMA HACENDARIA.

1. Reestructuración de la hacienda municipal.
2. Delimitación impositiva de competencia.
3. Simplificación tributaria de las relaciones estado-municipio.
4. La vigorización económico-administrativa del municipio.
5. El desarrollo de los servicios y funciones municipales.
6. Seguridad financiera en el gasto público municipal.

IV.1. REESTRUCTURACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Mediante decreto publicado en la Gaceta del Gobierno el 5 de febrero de 1983, la Legislatura del Estado de México aprobó la reforma al artículo 115 del Texto Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año.

"Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, - misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana."(1)

En efecto, tal reforma conserva la esencia del Municipio considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero fija a diferencia del contenido original los cimientos sobre los que debe erigirse, ya que "constituye una parte fundamental de la República."(2)

Definido el Municipio como "la circunscripción territorial -- más pequeña del país que está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento"(3), hay dos corrientes que tratan de justificar su existencia: La teoría jusnaturalista y la legalista.

La primera considera al Municipio como una institución de Derecho Natural, en tanto que la corriente legalista afirma que es una entidad creada por la ley.(4)

En relación a esta última teoría se considera al Municipio como "una forma que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."(5) Esto es, el Municipio representa una descentralización por región.

El término de descentralización, se dice puede comprender -- dos sentidos: la política y la administrativa.

La primera es la forma de gobierno, "y la segunda, estimamos

se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, ya sea este federal local o municipal."(6)

Ahora, "si se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, y resultaría que estas últimas (los estados de la federación) también serían organismos descentralizados por región; - por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y - considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal," en virtud de que no tiene "ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado - adopte sobre el particular."(7)

Para su funcionamiento, la Carta Magna original dotó al municipio de facultad para manejar libremente su hacienda, cuyos medios para integrarla estarían a juicio de la Legislatura local. - Estos medios económicamente fueron escasos, por lo que en la reforma del actual artículo 115 Constitucional, "se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal."(8)

Así, "sólo el estudio cuidadoso de los medios de vida del municipio, harán posible una legislación adecuada y una administración que permita no sólo su mejor gobierno sino que trace la ruta de sus mejores destinos."(9)

IV.2. DELIMITACION IMPOSITIVA DE COMPETENCIA.

El licenciado J. Jesús Castorena(10) en relación a la econo--

mía del municipio dice: "La administración de la hacienda es libre, pero de qué vale esta libertad, si el presupuesto es tan corto que no permite ni siquiera cubrir los más elementales gastos de toda Administración pública, y por consecuencia, sujeta a las autoridades locales a colocarse en una situación de dependencia respecto de las autoridades superiores del Estado?"

Una respuesta a tan digna interrogante sería de que "la Constitución Federal tiene la obligación de fijar los impuestos que hagan posible la satisfacción de sus necesidades." (11)

En efecto, al promulgar que "debe haber en la Constitución o en leyes reglamentarias de la Constitución, una definición, una delimitación del poder tributario municipal" (12), la actual reforma del artículo 115 satisface esta modalidad en la fracción IV, al fijar para el municipio ingresos que le permitan su funcionalidad.

IV.3. SIMPLIFICACION TRIBUTARIA DE LAS RELACIONES ESTADO-MUNICIPIO.

El régimen constitucional federal únicamente prevé dos entidades soberanas, la federación y los estados, delegando en éstos últimos la facultad originaria de imponer las contribuciones tanto estatales, como de las que dispondrá el municipio para su sostenimiento; lo que se traduce en una coordinación financiera entre las entes estatal y municipal.

Tal situación prevista por la Constitución en sí se considera inequitativa, ya que "a la autonomía política que debe tener el municipio como un verdadero ente político debe corresponder -- una autonomía financiera." (13)

Así, esta tarea constitucionalmente "se ha dejado a la legislación local el determinar cuales son los ingresos que les corresponden lo que ha ocasionado que los municipios vivan en constante penuria, pues la legislación local ha restringido mucho los ingresos municipales." (14)

De esta manera, "son frecuentes los conflictos que se presentan entre Ayuntamientos y Gobiernos de los Estados con relación a las fuentes impositivas, porque al no especificarse éstas con claridad, cada una de las dos instituciones se siente con derechos sobre la otra y la jerarquía institucional inclina la balanza, - salvo escasas excepciones, del lado del Gobierno Estatal."(15)

En efecto, la fórmula del artículo 115 original de la Constitución Política del país "adolece del defecto consistente en no señalar específicamente las fuentes que en todo caso corresponden al Municipio."(16)

La problemática expuesta, es el significado de la actual reforma del artículo 115 Constitucional en su fracción IV, reformatranscendental que figura los rubros impositivos o ingresos del municipio, simplificando así sus relaciones con el Estado sobre las fuentes tributarias de cada entidad.

IV.4. LA VIGORIZACION ECONOMICO-ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.

La justificación de la reforma en materia económica municipal al contenido del artículo 115 Constitucional, entre otros párrafos de su Iniciativa, expone "como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda."

En efecto, problema de consideración fundamental del municipio es la falta de recursos económicos que le permitan su desenvolvimiento, ya que al igual que las otras dos entidades "como -- corporación de Derecho Público tiene que cumplir con sus atribuciones propias y debe por lo tanto contar con medios para su cumplimiento."(17)

Dicho problema principalmente estriba en la facultad de los Estados, de determinarles sus ingresos, los que comúnmente están-

basados en fuentes y sistemas de bajo rendimiento. (18)

De esta manera "el gobierno del municipio por falta de recursos económicos o por no tener iniciativa de sus componentes no realiza, en la mayoría de los casos, obras de importancia." (19)

Por lo que es fundamental que el municipio "goce de una sólida situación financiera que le permita mantener, permanentemente y en todo momento, la prestación de todos sus servicios públicos, que juegan un papel tan predominante en la vida municipal." (20)

IV.5. EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS Y FUNCIONES MUNICIPALES.

Señala la exposición de motivos de la reforma en cuestión, - que el fortalecimiento del municipio no únicamente es con el propósito de mejorarlos en sus condiciones de vida, "sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales." (21)

Lo anterior indica la postura que el municipio debe adoptar como entidad jurídica de Derecho Público, es decir, llevar a efecto los fines por los que es creado, mediante el desempeño de sus funciones. (22)

Al respecto se dice que "Las funciones municipales son aquellas atribuciones otorgadas a los Ayuntamientos para regular su vida interior y generar los servicios indispensables para la convivencia." (23)

En efecto, entre otras funciones o actividades que un ente público tiene encomendadas, se desprende una actividad "que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales." (24)

Pero el ente público para llevar a efecto la prestación de los servicios que satisfagan las necesidades que demanda el interés colectivo, es necesario que se apoye en los medios económicos suficientes para realizarlos. No contando con ellos, el sentido -

del servicio público nuerde su naturaleza en virtud de estar concentuado como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que -- determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación-e igualdad."(25)

Con la reforma hacendaria, se pretende que el municipio cuente con los recursos económicos que lo lleven a cumplir con sus -- funciones, traducidas principalmente en la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

IV.6. SEGURIDAD FINANCIERA EN EL GASTO PUBLICO MUNICIPAL.

Consecuencia de la prestación de servicios y otras actividades que un ente público realice, "ya sean públicos o administrativos, necesita de elementos pecuniarios para producir, obtener y - ampliar los satisfactores que vayan a llenar las necesidades sociales."(26)

Tales elementos pecuniarios para el cumplimiento de sus actividades de satisfacer necesidades de la colectividad y otras, entérminos generales, la teoría financiera les llama gastos públicos.(27)

Resulta entonces que una actividad del ente público catalogada como financiera es, según el fiscalista Joaquín B. Ortega, citado por Sergio Francisco de la Garza(28)"la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."

De esta manera el ente público debe hacer un cálculo estimado de los gastos que va a efectuar en un periodo determinado, cálculo que comprenderá "sueldos a sus empleados, gastos de conser--

vacación, de adquisición de equino y maquinaria e inversiones a corto, mediano y largo plazo."(29)

Concretamente los gastos públicos se observan en el presupuesto de egresos de vigencia anual, que dispone las erogaciones que realizará el ente público en la actuación de sus funciones, que en el caso municipal en virtud a la reforma hacendaria, que dota de fuentes de ingresos constitucionalmente al municipio, contemplada en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratará de dar seguridad financiera al mencionado municipio en el gasto público.

Notas Bibliográficas.

1. Véase "Proceso Legislativo de la Iniciativa..."On.cit.,n.12.
2. Colín, Mario. On.cit.,n.142.
3. Idem.,n.23.
4. Acosta Romero, Miguel. On.cit.,n.266.
5. Fraga, Gabino. On.cit.,n.205.
6. Acosta Romero, Miguel. On.cit.,n.266.
7. Idem.,n.270.
8. Véase "Proceso Legislativo de la Iniciativa..."On.cit.,n.14.
9. Colín, Mario. On.cit.,n.27.
10. On.cit.,n.81.
11. Colín, Mario. On.cit.,n.117.
12. Garza, Sergio Francisco de la. On.cit.,n.230.
13. Ide.,n.229.
14. Acosta Romero, Miguel. On.cit.,n.272.
15. Loret de Mola Valdillo, Rafael. On.cit.,n.31.
16. Ibidem.
17. Freyeremuth Jiménez, Jorge. On.cit.,p.36.
18. Margain Manautou, Emilio. On.cit.,pp.257 y 258.

19. Colfn, Mario. On.cit.,p.133.
20. Margain Manautou, Emilio. On.cit.,p.243.
21. Véase "Proceso Legislativo de la Iniciativa..."Op.cit.,p.9.
22. Serra Rojas, Andrés. On.cit.,T.I.,n.37.
23. Loret de Mola Valdillo, Rafael. On.cit.,n.57.
24. Garza, Sergio Francisco de la. On.cit.,n.5.
25. Acosta Romero, Miguel. On.cit.,n.375.
26. Idem.,n.496.
27. Ibidem.
28. Oncit.,n.5.
29. Acosta Romero, Miguel. On.cit.,n.497.

CONCLUSIONES.

1. El artículo 115 Constitucional instituye la figura jurídica de Derecho Público que es el Municipio, sin designarle bases económicas que procuren su desarrollo en la actividad financiera.
2. En el caso de los municipios del Estado de México, los Ordenamientos que regulan su hacienda observan la asignación de recursos que decreta la legislatura, los que económicamente no constituyen el pleno desarrollo municipal.
3. Constituyen su hacienda los ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras y participaciones federales y estatales.
4. Las siete reformas habidas al artículo 115 no observaron alguna en materia económica, sino hasta la octava que trasciende en la fracción IV, que instituye para el Municipio fuentes privadas de ingreso proyectadas a su desenvolvimiento.
5. La fracción IV delimita los ingresos que constituyen la hacienda municipal, sobresaliendo los que provengan de la propiedad inmobiliaria. Así entonces los municipios del Estado de México, mejorarán lo referente a impuestos relativos a inmuebles en sus modalidades fiscales de: predial, traslado de dominio, fraccionamiento y adicional que recaiga sobre el pago predial.
6. Deberán modificarse las Leyes de Coordinación Fiscal Local, y de Hacienda Estatal y Municipal en relación a las participaciones de carácter estatal.
7. La fracción IV señala el concepto doctrinario otros ingresos; concepto que incluye a los financiamientos, los que también serán fuente de ingreso que manejarán los municipios del Estado de México, en virtud a la Ley de Ingresos Municipal que engloba el rubro denominado "Ingresos Derivados de Financiamientos."

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1979.
2. Arnaiz Amigo, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1975.
3. Barba Hurtado, Julio. "Las Tasas en el Derecho Mexicano", Tesis, licenciatura, Fac. Derecho, U.N.A.M., 1957.
4. Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano, Segunda edición, Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1975.
5. Carnizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1980.
6. Castorena, J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1982.
7. Cervantes Leal, Tiburcio. "Panorama Legal de los Ingresos Municipales", Tesis, licenciatura, Fac. Derecho, U.N.A.M., 1963.
8. Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México. Editorial Cájica, Puebla, México, 1976.
9. Código Fiscal Municipal del Estado de México. Paquete Fiscal - 1980, Ed. Lithomex, Toluca, México, 1980.
10. Colín, Mario. El Municipio Libre, Segunda edición, Dirección de Patrimonio Cultural y Artístico, G.E.M., Toluca, México, 1978.
11. Constitución Política del Estado de México. Comisión Estatal-Electoral, 1981.
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1981.
13. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la S.H.C.P. y el G.E.M., Gaceta del Gobierno, Núm.8, Sec.tercera, Enero 19 de 1982.
14. Cortina, Alfonso. La Obligación Tributaria y su Causa, Ed. Po

rría, México, 1976.

15. Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones, T.VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.
16. Diccionario Etimológico Español e Hispánico. Editorial S.A.B. T.A., Madrid.
17. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Ed. e - Imp. Norbajacaliforniana, Ensenada, 1974.
18. Fernández y Cuevas, J. Mauricio. Criterios Sustentados por el Tribunal Fiscal de la Federación en Materia de Derecho Procesal - Fiscal, Jurisprudencia en Materia Fiscal, Ed. Jus, México, 1976.
19. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Veésimosegunda edición, Ed. Porrúa, México, 1980.
20. Fraga, Tabino. Derecho Administrativo, Dieciochoava edición, - Ed. Porrúa, México, 1978.
21. Preyermuth Jiménez, Jorge. "La Hacienda Pública Municipal", - Tesis, licenciatura, Fac. Derecho, U.N.A.M., 1963.
22. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gob. Const. del Estado de México, Junio 12 de 1982.
23. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gob. Const. del Estado de México, Núm.16, Sec.tercera, Febrero 5 de 1983.
24. Garza, Gerro Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, - Décima edición, Ed. Porrúa, México, 1961.
25. Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1960-1970. Actualización II Administrativa, 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mayo Ediciones, México, 1978.
26. Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado de México.- Gaceta del Gobierno, Núm.64, Sec.segunda, Mayo 27 de 1976.
27. Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito-Público, 1983.
28. Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. Paquete Fis-

- cal 1980, Ed. Lithomex, Toluca, México, 1980.
29. Ley de Hacienda del Estado de México. Gaceta del Gobierno, -- Núm.79, Sec.cuarta, Diciembre 30 de 1980.
30. Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Gaceta del Gobierno, Núm.79, Sec.tercera, Diciembre 30 de 1980.
31. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para el Ejercicio Fiscal de 1983. Gaceta del Gobierno, Núm.79, Sec.tercera, Diciembre 30 de 1982.
32. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Comisión Estatal Electoral, 1981..
33. Loret de Mola Valdillo, Rafael. Problemática del Municipio -- sin Recursos, Textos Universitarios, Dist.M.Porrúa, México, 1976.
34. Macón, Jorge y Merino Mañón, José. Contribución de Mejoras en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
35. Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Sexta edición, Universidad Autónoma de San--Luis Potosí, México, 1981.
36. Martínez Lórez, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Cuarta edición, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1980.
37. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México, 1972.
38. M.Sobral, Enrique. Elementos de Hacienda Pública, Ediciones - Botas, México, 1939.
39. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
40. Proyecto Oficial Tipo de "Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal". S.H.C.P., 1983.
41. Orendain Kunhardt, Ignacio y Escobedo y Escobedo, Xavier, La-

- Legislación Fiscal del Estado de México, Ed. IEESA, 1976.
42. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Núm.4, México, 1978.
43. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Núm.8, México, 1979.
44. Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Quinta edición, Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1980.
45. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Novena edición, -Tomo primero, Ed. Porrúa, México, 1979.
46. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Novena edición, -Segundo tomo, Ed. Porrúa, México, 1979.
47. Tena Pamírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Decimo séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1980.
48. Tena Pamírez, Felipe. Leyes Fundamentales de Mexico 1808-1979, Novena edición, Ed. Porrúa, México, 1980.