



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"

Comentarios a los Ingresos y Egresos Municipales en el Estado de Veracruz

**T E S I S**

Que para obtener el Título de :

**Licenciado en Derecho**

**P R E S E N T A :**

**Margarito Macuixtle Hernández**

México, D F,

1983,

N-0030755



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.

CON CARINO Y RESPETO A:

MIS MAESTROS

LA MESA REDONDA PANAMERICANA DE ORIZABA

LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
DE ACATLAN

## INDICE GENERAL

### COMENTARIOS A LOS INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

Introducción	Pág. I
--------------	-----------

#### CAPITULO I

##### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES DE LA RELACION FEDERACION-ESTADO-MUNICIPIO EN MATERIA TRIBUTARIA

1.- Fundamento Constitucional de los Ingresos .....	1
2.- La Primera Convención Nacional Fiscal en 1925 .....	7
Impuestos a la Propiedad Territorial .....	8
Concurrencia de Impuestos y Reformas Constitucionales .....	8
3.- La Segunda Convención Nacional Fiscal en 1932 .....	9
Impuestos sobre el Comercio y la Industria .....	10
Concurrencia y Reformas Constitucionales .....	10
4.- La Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947 .....	13
Impuestos sobre Agricultura y Ganadería .....	14
Impuestos sobre la Propiedad Raíz Rústica y Urbana .	14
Impuestos sobre la Inversión de Capitales .....	15
Impuestos sobre sueldos y salarios .....	15
De los Impuestos a la Industria y al Comercio .....	15
Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales .....	16
Ponencias Presentadas por la Delegación Veracruzana	17
Ley del Impuesto sobre Producción de Petróleo .....	21
5.- Funciones que tuvieron las Juntas Federales de Mejoras Materiales .....	24
Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material	26

#### CAPITULO II

##### REGIMEN FINANCIERO MUNICIPAL

1.- Generalidades .....	28
2.- Justificación de la Actividad Financiera Municipal .	33

	Pág.
3.- Organos de Recaudación de los Ingresos en el Estado de Veracruz .....	38
4.- Formas de Recaudación de los Ingresos en el Estado de Veracruz .....	43
Formas de Recaudación de los Ingresos Municipales ..	46
5.- EL Control de los Ingresos .....	49
6.- La Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	52
Anexo no. 1 .....	63
Anexo no. 2 .....	64
Anexo no. 3 .....	65
Anexo no. 4 .....	65
Anexo no. 5 .....	66
Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal .....	72
Participaciones Municipales en otros Países .....	82

### CAPITULO III

#### PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

1.- Naturaleza Jurídica de los Ingresos .....	84
2.- Elaboración del Presupuesto de Ingresos .....	88
3.- Discusión y Aprobación del Presupuesto de Ingresos .....	89
4.- Ejecución del Presupuesto de Ingresos .....	90
5.- Clasificación de los Ingresos .....	91
a) Impuestos .....	93
b) Derechos .....	93
c) Contribuciones .....	94
d) Productos .....	94
e) Aprovechamientos .....	94
f) Participaciones .....	94
6.- Fuentes de Ingresos Municipales en algunos Países .	
Alemania .....	98

España .....	Pag. 98
Estados Unidos .....	99
Venezuela .....	100

#### CAPITULO IV

#### EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

1.- Disposiciones Relativas a los Egresos .....	101
2.- Elaboración del Gasto Público .....	106
3.- Aprobación del Gasto Público .....	110
4.- Ejecución del Gasto Público .....	114
5.- Afectación del Gasto Público .....	115
Conclusiones .....	117
Sugerencias .....	118
Bibliografía .....	120

## I N T R O D U C C I O N

Nuestra inquietud por conocer la situación económica-jurídica del municipio veracruzano, nació a raíz de nuestras vivencias personales tanto con los problemas de algunas comunidades como con sus autoridades; el inevitable nexo autoridad-gobernado que se da en todos los niveles de gobierno, pero que es más directo en el municipio, volvieron a llamar nuestra atención de manera especial en nuestros cursos de De recho Constitucional y Derecho Fiscal.

En este orden de ideas, trataremos en el Capítulo I, lo relacionado a los fundamentos constitucionales tanto de la Constitución Federal como la local, para la justificación de los ingresos municipales, de manera especial el artículo 115 de la Carta Magna y sus reformas del 3 de febrero de 1983; las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932 y 1947, los motivos que originaron su celebración y los planteamientos que se hicieron en las mismas, veremos también en ellas, la participación y ponencias que hizo la representación veracruzana en busca de posibles soluciones a los problemas municipales.

En el Capítulo II que denominamos Régimen Financiero Municipal trataremos de justificar las facultades del municipio en materia financiera y el derecho que tiene como sujeto activo del crédito fiscal, veremos también los sistemas de coordinación fiscal, las críticas y justificaciones a los mismos.

En el Capítulo III analizamos la naturaleza jurídica de los ingresos municipales, la elaboración del presupuesto de ingresos, la clasificación de los ingresos, citamos además las fuentes impositivas municipales de algunos países que consideramos que pueden tener alguna similitud con nues-

tro sistema político y económico.

En el Capítulo IV trataremos lo relacionado a la -- elaboración del presupuesto de ingresos municipales, las lagunas legales en cuanto a las facultades municipales para -- programar sus gastos y disponer libremente de sus recursos.

Con nuestras conclusiones y sugerencias, de manera breve y sencilla llegamos al final de nuestro trabajo y tal como lo indica el título del tema, en la medida de nuestras posibilidades hacemos el análisis y la crítica de la situación del municipio veracruzano en su aspecto jurídico y económico; trataremos en todo momento apegarnos a la verdad para merecer con este trabajo, el título al que aspiramos y -- con la mejor intención de honrar el nombre de la Casa de Estudios que nos franqueó la entrada.

LOS PAISE LIBRES SON AQUELLOS EN LOS QUE  
SON RESPETADOS LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y  
DONDE LAS LEYES, POR CONSIGUIENTE, SON  
JUSTAS

ROBESPIERRE

## CAPITULO I

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES DE LA RELACION FEDERACION-ESTADO-MUNICIPIO EN MATERIA TRIBUTARIA

#### 1.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS INGRESOS

El artículo 40 de la Constitución General de la República establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental", vemos pues, que la federación está integrada por los Estados libres y soberanos tal como lo estatuye el artículo citado, cada Estado integrante de la República está dividido en municipios. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de cada una de nuestras entidades federativas, así está instituido en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal. En el aspecto administrativo, el municipio representa la forma más característica de la descentralización regional, debiendo contar con ingresos propios y libertad para efectuar sus gastos de acuerdo a sus necesidades, y son precisamente los ingresos y egresos del municipio en el Estado de Veracruz los puntos centrales de nuestro tema; no podemos dejar de citar los preceptos que sirven de fundamento legal a los ingresos municipales, esos preceptos que se encuentran establecidos en la Constitución General, aplicables a los municipios de toda la República. Sabemos que desde el inicio de nuestra Independencia hubo cierta inquietud por legislar en favor del municipio mexicano, puesto que también desde entonces hubo inclinación hacia el sistema federalista.

Es precisamente hasta 1917 cuando el municipio en México alcanza su real importancia, antes de esa fecha es imposible hacer un análisis del municipio mexicano sin aceptar que existía un vacío enorme con respecto al mismo en nuestra legislación. A pesar de esto, en las "Leyes Constitucionales" del 30 de diciembre de 1836 a las que muchos historiadores y tratadistas de Derecho denominan simplemente como Constitución Centralista de 1836, en la Ley Sexta que trataba de la "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos", ordenaba qué:

"Art. 14.- Toca a las juntas departamentales: Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales..."

También la Ley Sexta disponía:

"Art. 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos,... la inversión y recaudación de sus propios arbitrios;..." (1)

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (conocidas simplemente como Bases Orgánicas) del 13 de junio de 1843, establecían en su artículo 134 como atribuciones de las asambleas departamentales:

"XIII.- Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades" (2)

(Las asambleas departamentales son el antecedente de lo que hoy conocemos como Legislaturas estatales).

La Constitución Federal de 1857 en la fracción II de su artículo 31 establecía:

"II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Esta misma disposición la encontramos en la Constitución vigente, pero en la fracción IV del artículo 31, lo que significa que el Constituyente de 1917 tomó en cuenta algunos preceptos de la Constitución de 1857 para incluirlos en la nueva Carta Magna.

Durante el Segundo Imperio, y aunque no todo el territorio nacional estaba bajo el dominio del Emperador, el municipio mexicano tuvo una organización muy aceptable, pero los impuestos que cobraba el municipio eran fijados por el Emperador, encontramos así otro antecedente que nos confirma que nunca ha sido facultad del municipio mexicano, el establecer sus propios impuestos. (3)

Hecha una pequeña reseña de las disposiciones relativas al municipio antes de 1917, nos adentraremos en la génesis del artículo 115 constitucional y en especial a la controvertida fracción II que en su texto original decía:

- (1) Dublán Manuel y Lozano, José Ma. Legislación Mexicana. Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos. México 1876. Tomo III. Págs. 253, 255 y 256.
- (2) Dublán Manuel. Opus Cit. Tomo IV. Pág. 442.
- (3) (Cfr) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal en México. Edit. Porrúa, S.A. México 1979. Terc. Edic. Pág. 263.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a -- los gastos públicos del Estado en la proporción y términos -- que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nom-- brar inspectores para el efecto de percibir la parte que cor-- responde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada -- municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y -- los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de -- Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley"

Diversas y enconadas fueron las discusiones que -- suscitó la fracción antes mencionada en los días 24, 25, 30 y 31 de enero de 1917, los diputados De la Barrera, Rodrí--- guez y González, Heriberto Jara, Rafael Martínez, José Alva-- rez, Cayetano Andrade, Cepeda Medrano, Medina, Fernando de -- Lizardi, Cándido Avilés, Alberto González, y Chapa fueron -- algunos de los que con más fervor intervinieron en la discu-- sión respecto a la citada fracción II (1)

En la sesión del Congreso efectuada el 31 de enero de 1917, cuando todo indicaba que no se encontraría solución al problema de la hacienda municipal que era el punto de ma-- yor interés en la tantas veces citada fracción II y la mayo-- ría de los diputados se encontraba agotada físicamente por -- las prolongadas discusiones, "...el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: 'Los municipios administrarán libremente su hacienda, la --- cual se formará de las contribuciones que señalen las legis-- laturas de los Estados y que, en todo caso, serán las sufi-- cientes para atender a sus habitantes.'" (2)

Por desgracia, la proposición del diputado Ugarte y que paso a formar parte de nuestra Carta Magna, nunca se -- cumplió, pues los ingresos que las legislaturas locales han fijado en favor de sus municipios nunca llegan a satisfacer las necesidades municipales en el Estado de Veracruz y dudo que en algún otro Estado de la República la situación sea di-- ferente.

La disposición que nos ocupa permaneció sin modifi-- carse desde 1917 hasta el 4 de febrero de 1983. El Ejecutivo Federal que tomó el poder el 1.º de diciembre de 1982, envió inmediatamente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión para modificar el artículo 115, la cual fue publicada en el

- (1) Ochoa Campos, Moisés. Opus Cit. Págs. 321 y 341.
- (2) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1977. Décimoquinta Edición Pág. 158.

Diario Oficial del 3 de febrero de 1963, previa aprobación por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados; es ahora la fracción IV del mismo artículo 115, la que con algunas modificaciones sigue facultando a las legislaturas locales a fijar los impuestos municipales, pero además, esta fracción establece en su inciso "a" algunos rubros que deberán ser cobrados por el municipio en cuanto a impuestos, y en su inciso "e" faculta a los municipios a cobrar los derechos por los servicios públicos que presten.

Existen en nuestra Constitución Federal, disposiciones que consideramos complementarias del artículo 115, ya que también se refieren a las facultades de los municipios para el mejor desarrollo de sus actividades, así el artículo 27 en su fracción VI al final de su primer párrafo establece:

"...lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena libertad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El precepto anterior nos indica que el municipio además de ser sujeto activo del crédito fiscal, puede poseer bienes raíces, de suma importancia consideramos esta disposición porque es la base y fundamento legal para que el municipio pueda expropiar bienes inmuebles por causas de utilidad pública, además la fracción II del artículo 115 establece que: "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley"; otra disposición justa y acertada inscrita en el ámbito constitucional es la referente a la ya antes citada fracción IV del artículo 31, puesta en vigor desde el 5 de febrero de 1857; por su parte el artículo 36 en su fracción I establece como obligaciones de los ciudadanos de la República: "Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista;...", obviamente que la propiedad o industria que tenga va a ser gravada con un impuesto y según los honorarios que obtenga en el desempeño de su profesión, o salario que perciba por su trabajo, va a ser su contribución al fisco municipal, estatal o federal.

Hemos citado algunas facultades del municipio para recaudar ingresos y algunas obligaciones del particular como sujeto generador de impuestos, existen en la misma Constitución, disposiciones que limitan de manera positiva o negativa esas facultades. Las limitaciones de carácter negativo están señaladas en el artículo 73, fracción XXIX en donde se establece la facultad del Congreso de la Unión para fijar contribuciones; la limitación de carácter positivo se observa en el último párrafo de la misma fracción al establecerse que:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales (las comprendidas en el punto 5o. de la fracción XXIX), 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".

Otra limitación de carácter positivo es la contenida en el último párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional que prohíbe a los Estados y Municipios a celebrar empréstitos si estos no van a ser destinados a producir incrementos en sus respectivos ingresos por medio de las obras que con ellos se realicen; ¿pero se le negará un crédito al municipio si va a destinarlo a una obra que no va a generar riquezas como es la construcción de un palacio municipal? En verdad que resultan discutibles ciertas disposiciones, ya que no resisten análisis objetivos por su falta de claridad, más bien nos atrevemos a pensar que preceptos como el comentado nunca se han tomado en cuenta, sin embargo ahí están inscritos en el ámbito de nuestra Ley Suprema.

Hechos los comentarios a las disposiciones que en nuestra Carta Magna existen con relación a las facultades y necesidades del municipio a obtener ingresos, pasaremos ahora a comentar las disposiciones que con relación al mismo tema existen en la Constitución Política del Estado de Veracruz y que consideramos conveniente mencionar, así pues, la Constitución local en su artículo 12 dispone que:

"Nadie está obligado al pago de una contribución que no haya sido decretada previamente por la representación nacional o del Estado. Los Ayuntamientos están facultados únicamente para fijar cuotas sobre los ramos que la Ley designe para formar los arbitrios municipales, con la aprobación de la Legislatura".

Esta disposición es una garantía individual en el ámbito local y aún cuando es muy acertada es casi desconocida por los veracruzanos, por la poca difusión que tienen las leyes estatales, que sin embargo pueden ser de gran utilidad, más aún, tengo la certeza de que la mayor parte de los presidentes municipales la desconocen, pues de lo contrario, el Presidente Municipal de Orizaba no se hubiera atrevido en 1976 a incrementar el impuesto sobre el consumo de agua, que luego se abstuvo de aplicar ante la negativa de los contribuyentes a pagar las nuevas tarifas, su pretensión sin base legal era arbitraria, pues la Legislatura estatal mediante una ley de carácter general y obligatorio, es la que fija las contribuciones.

El artículo 16 de la misma Constitución establece

que: "los vecinos, además de la obligación que tienen de pagar los impuestos legales a la Federación y al Estado, deben contribuir para los gastos del Municipio, salvo el requisito que fija para el pago de todo tributo el artículo 12 de la Constitución".

Vemos pues, que a la legalidad de los impuestos va aunada la obligatoriedad del ciudadano para contribuir a los gastos del municipio; el artículo 114 en su fracción I faculta a la Legislatura estatal a fijar los impuestos que deben cobrar los municipios veracruzanos al establecer que:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales que señale la legislatura".

La anterior disposición es parecida a la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna en vigor hasta el 3 de febrero de 1983, a partir de esa fecha es reformado y -adicionado el citado artículo 115, pero sigue estableciendo, ahora en su fracción IV que las Legislaturas estatales son - las facultadas para fijar los impuestos de sus respectivos - municipios, así pues, a los municipios les está prohibido -- por la Constitución Federal y estatal, cobrar impuestos sin previa autorización legal. La fracción II del artículo 114 de la Constitución estatal establece también que:

"El Estado puede percibir un tanto por ciento, que señalará la Legislatura, sobre las rentas municipales, en el caso de que sus propios recursos no basten para cubrir sus - servicios, y recíprocamente, señalará a los municipios canti - dades supletorias tomadas de su erario, cuando dichos municí - pios no perciban lo suficiente para atender sus necesidades".

Esta disposición nos parece buena, lo que sí nos - parece censurable es la falta de programación para que las - mencionadas cantidades supletorias que sean destinadas a los municipios aparezcan en el Presupuesto de Egresos del Estado, que anualmente debe ser aprobado por la Cámara de Diputados y que en 1981 no había ninguna cantidad específica destinada a los municipios; para 1982 si aparece en el Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz, una cantidad que sería desti - nada a los municipios, en forma de participaciones (1). Para concluir con el primer punto de nuestro trabajo, diremos que el fundamento constitucional tanto federal como local son de suma importancia para la recaudación de los impuestos, pues - to que legitiman el derecho del municipio para cobrarlos.

(1) (Cfr) "De 22 mil millones de pesos, será el presupuesto estatal". Diario de Jalapa. Jalapa, Ver. Dic. 30 de 1981.

## 2.- LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL EN 1925

El principal objetivo de la celebración de esta -- Primera Convención fue estudiar la manera de coordinar los -- poderes tributarios tanto de la Federación como de Estados y municipios, para hacer una mejor distribución de esos poder-- res y encontrar principalmente, una solución al problema de la concurrencia en materia impositiva, la cual no obstante -- estar prevista en nuestra Constitución General, empezaba a -- ser motivo de preocupación al ser gravada una misma activi-- dad hasta con tres impuestos en algunos casos: uno por parte de la Federación, otro por el Estado y uno más por parte del municipio; esto resultaba molesto e inconveniente para el -- contribuyente inversionista acostumbrado a obtener siempre -- las mejores ganancias de sus inversiones.

Veamos porque se justificaba y se sigue justifican-- do la concurrencia de poderes tributarios: la Constitución -- Federal en su artículo 73, fracción XXIX establece que el -- Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar sobre --- ciertas materias, en las que va incluida la facultad de impo-- ner, esto es, de fijar ciertos impuestos y enumera las acti-- vidades y materias sobre las cuales solo la Federación puede establecer impuestos. La Constitución Federal establece tam-- bién ciertas prohibiciones como son las que cita el artículo 117 en sus fracciones III a la IX, y hay algunos impuestos -- que los Estados pueden establecer solo con autorización del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I).

La Federación no puede delegar a los Estados, el -- cobro de los impuestos que la Constitución le reserva, pero tampoco puede prohibir a los Estados el establecimiento de -- impuestos sobre materias que no estén reservadas a la Federa-- ción por disposición constitucional expresa y a esto se debe que haya en ocasiones, concurrencia impositiva y este era -- uno de los temas que se tratarían en la Primera Convención -- Nacional Fiscal.

La convocatoria para esta Convención se lanzó el -- 22 de julio de 1925, siendo Secretario de Hacienda, el Inge-- niero Alberto J. Pani. En la convocatoria el Sr. Pani mencio-- naba al sistema fiscal de aquel entonces "...como uno de los mayores obstáculos..." que se oponían al "...establecimiento de un nuevo régimen económico". Según el Sr. Pani, el siste-- ma fiscal imperante era dañino porque al gravar dos entida-- des distintas una misma fuente de producción, desalentaba la inversión por el temor a pagar tantos impuestos.

La Convención inició sus trabajos el 10 de agosto de 1925, por parte del gobierno federal hubo varios represen-- tantes, en representación del Estado de Veracruz asistió el Sr. Matías Malpica. Las comisiones que se formaron para tra--

tar los problemas de aquel entonces fueron: I.- Comisión Nacional del Plan de Arbitrios que a su vez se dividió en cinco subcomisiones: Impuestos sobre la Propiedad Territorial, Impuestos sobre el Comercio y la Industria, Impuestos Especiales, Impuestos sobre el Capital y por último Impuestos -- sobre Operaciones Jurídicas y Adquisiciones Profesionales; - II.- Comisión para el Estudio de la Concurrencia y Reformas -- Constitucionales; y III.- Comisión para el Estudio del Problema de algunos Erarios Locales. (1)

Debido a que el tema principal de nuestro trabajo es la problemática municipal en su aspecto jurídico-económico, solo hablaremos de los temas en que se hicieron planteamientos para el mejoramiento municipal, y de ello trataron -- las siguientes subcomisiones:

**IMPUESTOS A LA PROPIEDAD TERRITORIAL.**- Con respecto a esta subcomisión se determinó que: a) la imposición fiscal territorial en la República Mexicana se fijaría de acuerdo a su rentabilidad sin atender al valor comercial o a la -- extensión de los predios, b) se suprimiría la contribución -- por la traslación de dominio que ponía trabas para el cultivo, c) en caso de que alguien vendiera su tierra, pagaría el último poseedor por todos aquellos que quedaran a deber (esto era lo que ya se hacía en Veracruz, según el Sr. Malpica) algún impuesto, después se decidiría si el impuesto correspondía a los Estados o a los municipios, d) la Federación no -- podría dejar de cobrar impuestos prediales en detrimento de los municipios, estos últimos tendrían el derecho y el deber de pedir que la Federación les pagara los impuestos que dejaran de cobrar para que las arcas municipales no se quedaran sin recursos. (2)

**CONCURRENCIA DE IMPUESTOS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES.**- Este fue sin duda, uno de los temas más importantes en esta Convención, la subcomisión encargada de hacer modificaciones a nuestra Carta Magna propuso lo siguiente: a) adicionar el artículo 131 de la Constitución Federal para que cada cuatro años o cuando fuese necesario se reunieran los representantes de los gobiernos de los Estados en la capital de la República para proponer los impuestos, uniformar el sistema fiscal, así como establecer la competencia de las autoridades fiscales, b) las decisiones tomadas en la -- Convención serían obligatorias para los Estados una vez que fueran aprobadas por el Congreso de la Unión y la mayoría de --

- (1) Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925. Editada por la Sría. de Hacienda y Crédito Público. México 1926. Págs. 62-63, 77 y 163.
- (2) Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal. Opus -- Cit. Pág. 217.

las Legislaturas de los Estados, c) la adición del artículo 117 en su párrafo III en los siguientes términos:

"El gobierno federal sin embargo, proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación de dichas entidades en impuestos federales",

d) las legislaturas locales determinarían cuales de los impuestos reservados exclusivamente a las autoridades locales o que parte de esos impuestos y de la producción que en los federales correspondería a dichas autoridades locales, se debería reservar a los municipios, e) los ingresos municipales deberían destinarse exclusivamente al servicio de los municipios, f) se indicaría al gobierno federal que era de capital importancia que se les entregaran a los municipios, las participaciones que les correspondían por impuestos ya en vigor en 1925.(1)

En 1926 el Presidente de la República envió un Proyecto de Ley al Congreso de la Unión con el objeto de poner en práctica algunas de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, pero el Proyecto no fue aprobado por el Congreso y los esfuerzos por resolver el complejo sistema tributario, además de los cuantiosos gastos que la Convención implicó para el gobierno federal y los Estados fueron inútiles; además, como podemos notar, las propuestas en favor del municipio mexicano fueron muy pocas e intrascendentes, aunque debemos también tomar en cuenta que nuestro país apenas empezaba a vivir una etapa de cierta tranquilidad política.

### 3.- LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL EN 1932

El 11 de mayo de 1932, siendo Srío. de Hacienda y Crédito Público el mismo Ingeniero Alberto J. Pani pero ahora bajo la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio, se lanzó la convocatoria para la Segunda Convención Nacional Fiscal y después de haberse pospuesto varias veces esta Convención, inició sus trabajos el 20 de febrero de 1933 y los concluyó el 11 de marzo del mismo año. Como representantes del Estado de Veracruz asistieron el Sr. Jorge Cerdán que fungió también como Srío. de la Convención, y el Sr. Santiago González Cordero. El Reglamento de la Convención establecía que se consideraban aprobadas las decisiones en las que se emitiera el voto afirmativo de las dos terceras partes de las delega-

(1) Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal. Opus - Cit. Págs. 217, 250-251

ciones asistentes de las representaciones estatales, más el voto de la delegación federal. (1)

Las comisiones que se formaron para tratar los --- problemas del momento fueron las siguientes: I.- Plan Nacional de Arbitrios con cuatro subcomisiones que eran: a) Im--- puestos sobre la Propiedad Territorial, b) Impuestos sobre el Comercio y la Industria, c) Impuestos Especiales, y d) Im--- puestos sobre el Capital; II.- Estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales; III.- Especial para dictaminar so--- bre los puntos de vista del Gobierno del Estado de México; IV.- de Peticiones, y V.- de Organización de la Comisión Per--- manente. (2)

Para nuestro gusto, en esta Convención ya se men--- cionó con mayor insistencia al municipio y aún cuando las -- proposiciones en su favor fueron reducidas, sí hubo algunas novedades con relación a la Primera Convención, citaremos -- las principales sugerencias en relación al municipio mexicana--- no, que desde nuestro particular punto de vista fueron las -- siguientes:

IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y LA INDUSTRIA.- En --- síntesis las conclusiones más importantes de esta subcomi--- sión son las siguientes: a) para consolidar el progreso naci--- onal era necesario llegar a la uniformidad en la imposi--- ción al comercio y a la industria, b) mientras se expedía -- una ley uniforme se recomendaría a los Estados la substitu--- ción de los impuestos de esa época por uno solo, de acuerdo a lo siguiente: 1.- serían objeto de ese gravámen las perso--- nas que regular o accidentalmente efectuaran operaciones co--- merciales o industriales, 2.- el monto del impuesto sería -- proporcional a los ingresos percibidos anualmente por el cau--- sante y diferencial en atención al tipo de artículos por los que se obtuvieran esos ingresos que serían: por la venta de artículos de primera necesidad, artículos de uso común, artí--- culos de lujo o artículos nocivos, c) las cuotas serían tan--- reducidas que apenas alcanzarían a cubrir las necesidades -- presupuestales de los Estados y municipios con esos impues--- tos, d) las operaciones solo podrían ser gravadas en el lu--- gar en que se efectuaran y nunca serían objeto de dos o más impuestos, e) la recaudación del impuesto correspondería a -- los Estados o a los municipios, según su conveniencia de con--- trol sobre los causantes respectivos, f) el producto del im-

(1)(Cfr) Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Compilada y editada por la Sría. de Hacienda y Crédito -- Público. México 1947. Tomo I. Págs. 11, 13-18.

(2)(Cfr) Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Opus Cit. Págs. 28-29.

puesto se distribuiría solo entre los Estados y municipios -- en relación a sus necesidades y procurando que cada uno apro- vechara exclusivamente el producto de los impuestos que re- caudara, g) se incluiría dentro del impuesto general al co- mercio y a la industria que se estableciera de acuerdo al -- inciso b, los impuestos locales y municipales y sobre toda -- clase de actividades comerciales e industriales, suprimiendo se los impuestos especiales en determinados artículos, h) las oficinas recaudadoras de la Federación, los Estados y los -- municipios se proporcionarían informes de interés para ellas, i) al lograrse la unificación en el sistema impositivo, se- ría para los municipios exclusivamente, el producto del gra- vamen sobre los negocios de desarrollo enteramente local, -- j) lograda la unificación impositiva, se daría a la Federa- ción una participación de tal manera que no se afectara a -- los Estados y municipios, y k) se sugería dar a los Estados y municipios una participación fija en el rendimiento total del impuesto sobre la Renta, de ser posible a partir de --- 1934. (1)

CONCURRENCIA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES.- Con res- pecto a esta comisión, en síntesis los siguientes son los -- puntos de mayor interés:

a) La determinación, administración y recaudación de cada impuesto debería encomendarse a una sola autoridad -- que fuera a la que correspondiera aprovechar el gravamen, en los casos en que hubiera necesidad de que dos entidades impo- sitivas derivaran ingresos de una misma fuente, la otra ten- dría una participación en el rendimiento, estableciéndose -- una cooperación entre ellas para la administración y recauda- ción del impuesto.

b) Se consagraría el principio de que los Estados tendrían el derecho a gravar con el impuesto a la propiedad territorial, todos los bienes inmuebles ubicados dentro de -- su jurisdicción, con las siguientes excepciones: los bienes del dominio público o de uso común y los destinados a servi- cios públicos que conforme a las leyes pertenecieran a la -- Federación o a los municipios.

c) Se consagraría la facultad exclusiva para que -- las entidades locales establecieran y percibieran tasas y de- rechos sobre servicios locales o municipales sobre las conce- siones que otorgaran dentro de su jurisdicción, sería facul- tad exclusiva de la Federación, establecer tasas, impuestos y derechos sobre: comercio exterior, la renta, la producción o explotación de los recursos naturales, la industria, servi- cios públicos y concesiones federales, pero tanto los Esta- --

(1) (Cfr) Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal. Opus Cit. Págs. 178-185.

dos como los municipios tendrían una participación en los -- productos de estos impuestos.

d) Se facultaría a los Estados a legislar sobre -- herencias, legados y donaciones; reconociendo la participa-- ción de la Federación en la fijación de las tarifas y que -- las participaciones que le correspondieran a ella fueran uni-- formes, la imposición al comercio y a la industria se haría -- por Juntas Mixtas en las que estarían representadas tanto -- las autoridades federales como estatales, la recaudación la -- harían los Estados y el rendimiento se repartiría entre la -- Federación, Estados y municipios, en la proporción fijada -- previamente por las autoridades federales y locales, también -- se consagraria el derecho de los Estados y municipios a par-- ticipar en el producto de los impuestos reservados solo a la -- Federación (como los mencionados en el inciso anterior). (1)

Se puede apreciar que no obstante el título de la anterior comisión, trató más lo relacionado a la concurren-- cia impositiva que a las reformas constitucionales, pues no se hizo ninguna proposición para reformar algún artículo de la Constitución Federal, pero sí se hicieron importantes su-- gerencias para delimitar las facultades impositivas entre la Federación, Estados y municipios.

En general la Segunda Convención Nacional Fiscal -- no fue muy afortunada que digamos, pues no llegaron a poner-- se en práctica sus conclusiones, aunque sí un tiempo después se sometieron a la consideración del Congreso de la Unión, -- una serie de reformas que tenían relación con las conclusio-- nes de esta Convención, como ejemplo citaremos la reforma he-- cha al artículo 73 de la Constitución en su fracción XXIX -- que tiene bastante similitud con el inciso c de la comisión -- que trató lo relacionado a la concurrencia y reformas consti-- tucionales; después de esta Convención: "Puede también obser-- varse una política tendiente a suprimir ciertos gravámenes -- locales, haciéndolos federales y concediendo en su rendimien-- to una participación a los Estados en cumplimiento también -- de los acuerdos de la Convención..." (2)

Otros ejemplos son: el artículo 9o. de la Ley de -- Impuestos sobre Fondos Petroleros del 29 de diciembre de --- 1933 que fijaba el 20 % del rendimiento para los municipios -- en que se encontraran ubicados los fondos petroleros, esta -- disposición fue abrogada por el artículo 2o. Transitorio (pá-- rrafo 7o.) de las reformas a la Ley del I.V.A. que entraron -- en vigor el 1o. de enero de 1981; el artículo 16 de la Ley -- del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus derivados de

- (1) (Cfr) Memoria de la 2a. Convención... Opus Cit. Pags. -- 246-248.  
(2) Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Edit. Porrúa, S.A. México 1979. Décimoprimera Edic. Págs. 365-366.

diciembre 31 de 1940 que asignaba a los municipios una participación del 1 %, esta ley fue substituida por la "Ley que Reforma la del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus Derivados" y esta a su vez fue abrogada por las reformas a la Ley del I.V.A. de enero 10. de 1981 (artículo 20. transitorio, párrafos 5 y 6); por su parte la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal del 31 de diciembre de 1935, establecía en su artículo 13 una participación al municipio, del 5-% por la explotación de recursos forestales, esta ley fue abrogada por la Ley del I.V.A. que entró en vigor el 10. de enero de 1980 (art. 20. transitorio, párrafo 17). Las disposiciones antes citadas seguramente tuvieron que tomar en cuenta las resoluciones de la Segunda Convención, diremos pues que fueron consecuencia de las aportaciones de la citada convención.

#### 4.- LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL EN 1947

Siendo Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán Valdés y Srío. de Hacienda el Lic. Ramón Beteta, se lanzó la convocatoria el 4 de octubre de 1947 para la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual inició sus trabajos el 11 de noviembre de 1947 y los concluyó el 28 del mismo mes y año. Correspondió al Secretario de Hacienda hacer la declaración inaugural y al Lic. Eduardo Bustamante en su calidad de Subsecretario de la misma dependencia hizo una somera relación de los problemas a tratarse durante la Convención. En respuesta al discurso inaugural, el Senador y Lic. Adolfo López Mateos expresó que: "...los objetivos concretos de la Reforma Fiscal que se persiguen y cuyos lineamientos habrán de discutirse en esta reunión, revelan la claridad con que se han visto algunos de los problemas de más urgente resolución: delimitar los campos de acción de la Federación, de los Estados y de los municipios, es evitar las interferencias siempre nocivas en el sistema de tributación". (1)

La delegación federal en esta Convención estuvo integrada por 27 miembros, los delegados del Estado de Veracruz fueron el Sr. Juan Troncoso Perea (titular de la delegación veracruzana), el Sr. Vicente Luna Campos (delegado adjunto) y el Sr. Gilberto Loyo (como Secretario Técnico). La representación veracruzana participó en esta Convención con dos ponencias, que aunadas a las sugerencias que envió el entonces gobernador de Veracruz, Adolfo Ruíz Cortínez, hicie-

- (1) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Compilada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1947. Vol. I. Págs. 19-20.

ro del Estado de Veracruz, una de las pocas entidades que tuvieron una destacada participación por sus aportaciones a la Convención para encontrar la solución a los problemas del momento y que eran mucho más complejos que los problemas planteados en la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales debido a que para 1947, nuestro país había alcanzado cierto desarrollo, más aun porque las conclusiones de las citadas Convenciones no se habían podido poner en práctica y todos los problemas que no se resolvieron a tiempo, se tratarían de resolver en la Tercera Convención Nacional Fiscal.

Las Comisiones dictaminadoras encargadas de los trabajos de la Convención fueron: "I.- Impuestos Generales al Comercio y a la Industria. II.- Impuestos Especiales sobre determinadas actividades Comerciales e Industriales. III.- Impuestos a la Agricultura y la Ganadería. IV.- Impuestos sobre la Propiedad Rústica y Urbana. V.- Impuestos sobre Productos de la Inversión de Capitales. VI.- Impuestos sobre Sueldos y Salarios. VII.- Impuestos sobre Herencias, Legados y Donaciones. VIII.- Derechos por Servicios Públicos Municipales. IX.- Plan Nacional de Arbitrios. X.- Reformas Constitucionales. XI.- Organismos y Procedimientos para llevar a la práctica la Reforma Fiscal mediante la ejecución de las resoluciones de la Asamblea". (1)

Como lo hemos hecho anteriormente, solo citaremos los temas que tengan alguna relación con los planteamientos en favor del municipio mexicano y son los siguientes:

**IMPUESTOS SOBRE AGRICULTURA Y GANADERIA.**- Los impuestos en la agricultura y ganadería serían complementarios del impuesto predial, para desaparecer al quedar integrado - el catastro, el impuesto debería ser local con participación a la Federación, en agricultura sería gravada la producción y en ganadería la compraventa de animales. Serían impuestos exclusivos para el municipio, los causados por el registro de fierros, registro de marcas de sangre y los servicios de rastro, estos últimos tres serían duplicatorios del impuesto a la ganadería. (2)

**IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD RUSTICA Y URBANA.**-Con respecto a estos impuestos se establecía que aún cuando la Federación tenía derecho a la participación en los impuestos sobre arrendamiento y aparcería que establecían las fracciones 4 y 5 de la tarifa de la Ley General del Timbre, la Comi

- (1) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscla. Opus - Cit. Vol. I. Págs. 44-48.
- (2) (Cfr) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Opus Cit. Vol. I. Págs. 193-194.

sión consideraba esos ingresos como reservados a los fiscos locales y municipales, señalando además que los erarios municipales eran los más desprovistos de toda capacidad económica en virtud de que las fuentes de imposición habían sido absorbidas por la Federación y los Estados, a pesar de que los servicios públicos municipales eran los más importantes para el desarrollo del país y el bienestar de los individuos y por tal motivo, el impuesto a la propiedad raíz debería ser exclusivamente municipal, los municipios darían una participación de este impuesto a los Estados, se señalaba además que: "las leyes locales establecerán que los gobernadores de los Estados en ningún caso tendrán facultades para modificar los avalúos aprobados por las juntas valoradoras municipales" (1)

IMPUESTOS SOBRE LA INVERSION DE CAPITAL.- La Convención llegó a la conclusión que como para cuantificar los impuestos al capital era necesario contar con elementos de los cuales no disponían ni los Estados ni los municipios, se deberían dejar a la Federación para su cuantificación y cobro, pero los Estados y los municipios tendrían una participación en este impuesto y tanto empresas de la Federación, Estados y municipios que estuvieran dedicadas a la prestación de servicios públicos o tuvieran fines educativos, estarían exentas del impuesto. (2)

IMPUESTOS SOBRE SUELDOS Y SALARIOS.- En cuanto a este tema se llegó a la siguiente conclusión: "III.- Pídase a la Comisión de Arbitrios que para compensar a los Estados y Municipios por la pérdida que representa la renuncia a la imposición local sobre sueldos, salarios y demás ingresos y compensaciones derivadas del empleo, se les dé una participación en los ingresos que por dichos conceptos colecte el Gobierno Federal a través de la Cédula IV del Impuesto sobre la Renta" (3)

DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO Y A LA INDUSTRIA.- La Convención declaró que era conveniente unificar y uniformar los impuestos al comercio y a la industria, esto se conseguiría en tres etapas: la. etapa.- se recomendaría al Gobierno Federal que suprimiera los impuestos especiales sobre comercio, estableciendo un impuesto federal en función de ventas. en lugar del impuesto especial, se recomendaría también derogar el impuesto por compraventa y actos, documentos y contratos relativos al comercio, se sugeriría que la industria se

- (1) (Cfr) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Sría. de Hda. y Crédito Público. Opus Cit. Págs. 206 y 208
- (2) (Cfr) Memoria de la Terc. Conv. Opus Cit. Págs. 218-219.
- (3) (Cfr) Memoria de la Terc. Conv. Opus Cit. Pág. 228.

gravara con cuotas menores que el comercio; las actividades comerciales e industriales afectadas con un impuesto especial no pagarían otro tipo de impuestos. 2a. etapa.- en esta etapa se trataría que los Estados unificarán los impuestos -- con que gravaban a la industria y al comercio en uno solo -- que gravara los ingresos por ventas; las tasas con que se -- gravara a la industria serían menores que aquellas que se -- aplicarían al comercio. Los Estados se encargarían de recaudar los impuestos pero tendrían que dar una participación a los municipios, este impuesto se dejaría de cobrar cuando se implantara el impuesto de ventas sobre consumo y solo entonces se dejaría de cobrar el impuesto federal pero se daría a la Federación una participación del 33 % en el nuevo impuesto. 3a. etapa.- en esta última etapa se crearía un organismo que llevara a efecto los acuerdos de la Convención y se avocaría al estudio y forma en que habrían de determinarse los impuestos sobre ventas al consumo en el comercio; los impuestos especiales a la industria serían exclusivamente impositivos en participación entre la Federación, las entidades fedrativas y los municipios y una parte del impuesto se destinaría a formar un fondo de reserva para ayudar a Estados con déficit presupuestario, esta ayuda sería adicional a las participaciones que recibieran. (1)

Según Sergio F. de la Garza (2), la Federación, -- los Estados y los municipios, concurrirían también en el cobro de impuestos sobre venta de bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de aguas envasadas y explotación de recursos naturales.

COMISION DE DERECHOS POR SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.- Con respecto al cobro de derechos por la prestación de servicios públicos municipales, se estableció que: a) en cada municipio se expediría un Plan Nacional de Arbitrios Municipales al cual estaría sujeta toda la percepción de ingresos municipales, estas normas serían uniformes para todos -- los municipios de la República Mexicana (eran 2,325 municipios en el año de 1947) y de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Convención; b) los arbitrios municipales recaerían principalmente sobre fuentes de riqueza de desarrollo local como eran: 1) diversiones y espectáculos públicos -- de cualquier género, comercio ambulante, con las limitaciones que establecía el artículo 117 de la Constitución Federal, mercados, prestación de servicios de agua potable, drenaje, rastros, etc., 2) permisos, autorizaciones y licencias

(1) (Cfr) Flores Zavala, E. Opus Cit. Págs.377-378

(2) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Pág. 208.

municipales; c) los municipios participarían en la proporción fijada por las leyes en los impuestos que estableciera la Federación a los Estados sobre el comercio, la industria y la propiedad territorial, con la particularidad en este último caso de que la proporción en las participaciones en el impuesto predial urbano serían mayores que en el predial rústico; d) las conclusiones anteriores solo serían posibles en la medida en que se reformara la fracción IV del artículo 34 y I del artículo 115 de la Constitución Federal; e) para el buen funcionamiento y éxito del sistema que se propuso en materia fiscal era necesario que cada Estado expidiera su Ley Orgánica Municipal en la que fueran establecidas las formas en que habrían de regularse la constitución y funcionamiento de los ayuntamientos con la finalidad de lograr que la corporación municipal atendiera en forma debida la prestación de los servicios públicos municipales. (1)

Habiendo citado las sugerencias más importantes -- que en la Convención se hicieron en favor del municipio mexicano, paso a la reseña de dos ponencias tituladas: "IMPUESTOS ALCABALATORIOS, ANTICONSTITUCIONALES o ANTIECONOMICOS" y "PARTICIPACIONES DEL ESTADO EN ALGUNOS IMPUESTOS FEDERALES", estas ponencias fueron presentadas por el delegado titular del Estado de Veracruz; en la primera ponencia el Sr. delegado comentaba que algunas legislaciones estatales en sus disposiciones de carácter fiscal establecían gravámenes especiales sobre la compraventa de determinados productos agrícolas (no decía cuales) que habían sido calificados en aquellos entonces por los contribuyentes como alcabalatorios, anticonstitucionales o antieconómicos, sin analizar la justificación del gravamen ni la necesidad imperativa que obligó a su creación. En el caso del Estado de Veracruz, el artículo 127 del Código Fiscal en su fracción IV establecía un gravamen sobre la primera operación de compraventa que se realizaba dentro del Estado de determinados productos agrícolas como en el caso del café que era el producto más importante y cuyo impuesto había sido calificado por los contribuyentes y aún por algunas autoridades federales como alcabalatorio y anticonstitucional; el gobierno estatal defendía la legalidad del impuesto en base a lo siguiente:

PRIMERO.- porque dicho impuesto se estableció en base a las disposiciones generales establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivadas de las conclusiones aprobadas por la Primera Convención Nacional Fiscal,

(1) (Cfr) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Opus Cit. Vol. I. Págs. 252-253.

que sirvieron de base para la expedición de la Ley Fiscal -- del Estado de Veracruz que estaba en vigor en 1947.

SEGUNDO.- que aún en el supuesto que el citado impuesto no favoreciera la libertad de comercio, el impuesto -- fue establecido para proteger los intereses del erario y para evitar la intención premeditada de los causantes de elu-- dir el pago en forma sistemática.

TERCERO.- el impuesto no gravitaba sobre los pro-- ductores sino sobre los acopiadores.

CUARTO.- el impuesto revestía gran importancia en los ingresos destinados a cubrir obligaciones derivadas del presupuesto y su supresión o disminución se traduciría en -- detrimento de los servicios públicos perjudicando a la colec-- tividad.

Sin embargo, como en esta Convención se trataba de perfeccionar los sistemas impositivos en toda la República, el Estado de Veracruz colaboraría para alcanzar los objeti-- vos fijados y aceptaría por ello la federalización de este -- impuesto bajo las siguientes condiciones:

I.- que se concediera a los Estados productores -- una participación sobre las exportaciones de \$ 0.20 por kilo-- gramo, en la que estaría incluida la participación de \$ 0.04 para los municipios productores, y

II.- que el pago de dichas participaciones lo hi-- ciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada mes y en forma de anticipo, tomando como base el promedio mensual de las exportaciones habidas durante el año inmediato ante-- rior.

Por lo que respecta a la segunda ponencia titulada: "Participaciones del Estado en Algunos Impuestos Federales", el delegado exponía que su gobierno se había visto en la necesidad de sostener algunos impuestos sobre productos agro-- pecuarios en la operación de compraventa porque, a pesar de que sus impuestos por concepto de propiedad territorial cuyo rendimiento por hectárea de terreno era de \$ 0.14 anuales y que debían de ser los más importantes, no lo eran ya que los gastos tan altos que debían de hacerse y el tiempo que requere-- ría para hacer un catastro parcelario habían impedido obte-- ner aumento en los ingresos para satisfacer las necesidades que día a día iban en aumento; por otra parte el gobierno -- estaba decidido a adoptar normas que permitieran una distri-- bución equitativa entre los contribuyentes y además a modi-- car aquellos impuestos que estaban siendo combatidos y cali-- ficados de anticonstitucionales y antieconómicos, siempre --

que el Estado contara con suficientes recursos para atender los servicios públicos y que dada la importancia agrícola e industrial, el Estado podría sin perjuicio de la economía, - sostener un presupuesto de \$ 25'000,000.00; por lo que se re fiere a la industria, el Sr. delegado citó la producción de Petróleo y Cerveza como las más importantes fuentes sobre -- las cuales el Estado de Veracruz no tenía establecidos im--- puestos directos, ya que solo recibía las participaciones -- que señalaba la Ley de Ingresos de la Federación.

Por lo que respecta al petróleo, el Municipio y Es tado productores solo recibían un 1 % y 9 % respectivamente del total de los impuestos que generaban, lo que indicaba -- que el 90 % de los impuestos se quedaban a la Federación, -- otro tanto sucedía con la producción y consumo de cerveza -- aunque en menor proporción, por lo tanto era necesaria una - modificación, así que la delegación del Estado de Veracruz - sometía a la consideración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la siguiente :

"PONENCIA"

"PRIMERO.- aumento de la participación que corres- ponde a los Estados y Municipios productores de petróleo, en la proporción que sigue:

Para los Estados: el 18 % en vez del 9 % que ri ge actualmente.

Para los Municipios: el 2 % en vez del 1 % que ri ge actualmente.

SEGUNDO.- aumento de la participación que corres- ponde a los Estados y Municipios que no tengan establecidos impuestos directos sobre la industria de la cerveza, en la - siguiente proporción:

Para los Estados productores: \$ 0.0150 por li-- tro.

Para los Municipios productores: \$ 0.0050 por li-- tro.

Total..... \$ 0.02 por li-- tro.

Para los Estados consumidores: \$ 0.0250 por li-- tro.

Para los Municipios consumi- dores: \$ 0.0050 por li-- tro.

Total..... \$ 0.03 por li-- tro"

Como podemos notar, la delegación del Estado de -- Veracruz pedía aumentos tanto para el Estado como para el Municipio, pues el monto de las participaciones que la Federación les concedía eran insuficientes, cualquier respuesta favorable por parte del Gobierno Federal hubiera sido benéfica para todos los Estados y municipios de la República Mexicana pero tal parece que las peticiones de la delegación veracruzana fueron poco afortunadas o al menos no produjeron resultados inmediatos. Consideramos conveniente mencionar que el -- entonces Gobernador del Estado envió a la Convención varias sugerencias y cuyo título era el siguiente: "Revisión de los Sistemas Impositivos para basarlos en la Equidad y para lograr sean bastantes a las Necesidades Públicas", pues bien -- los puntos más sobresalientes de lo que el C. Gobernador sugería, son los siguientes:

"a) Existe la confianza de que a pesar de las modificaciones en esta Convención a la legislación impositiva, -- siempre se reconocerá que el Gobierno del Estado tiene necesidad de contar con recursos suficientes que estén en relación con sus riquezas naturales, su producción agrícola e industrial para cubrir sus crecientes necesidades en beneficio de la colectividad".

Consideramos que el C. Gobernador tenía toda la razón, pues no era justo que un Estado en donde se recaudaban muchos impuestos no tuviera suficientes recursos a su disposición para cubrir sus necesidades, debido a que casi todos los impuestos eran absorbidos por la Federación.

"b) Solicitar de esa H. Comisión Permanente se sirva dar a conocer cuando menos con quince días de anticipación, la fecha en que se iniciará la Tercera Convención Nacional Fiscal, los proyectos sobre la unificación de sistemas y delimitación de campos impositivos que se hayan formulado para documentar y presentar oportunamente sus conclusiones".

Obviamente al Gobernador estatal sí le fue comunicada oportunamente la iniciación de la Convención, estas sugerencias están firmadas con fecha 27 de septiembre de 1947 y dirigidas al Vice-presidente de la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, que era la que coordinaba los trabajos de la próxima Convención, poco después de enviadas estas sugerencias, saldría la convocatoria de la siguiente Convención Nacional Fiscal y en la cual serían analizadas las sugerencias en cuestión.

"c) Reconocer que los sistemas impositivos se pueden mejorar si se cuenta con una colaboración positiva por parte de los contribuyentes, de lo contrario de poco servi--

rán la expedición de nuevas leyes o la modificación de las ya existentes, se deben emprender campañas para conseguir -- que los contribuyentes presenten a las autoridades fiscales, declaraciones acordes con la realidad".

"d) Que la duplicidad de gravámenes originados por la invasión de los campos impositivos no deben imputarse a la legislación fiscal del Estado, ya que estos fueron establecidos de acuerdo a las bases generales y como resultado de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal"

"e) Pugnar por la delimitación legal de los campos impositivos entre la Federación, Estados y Municipios sin basar lo establecido en la fracción XXIX del artículo 73 --Constitucional y sin perjuicio de que una Entidad cuente con suficientes recursos para atender eficazmente los servicios públicos de la administración, reconociéndose a los Estados el derecho a legislar e imponer gravámenes sobre: 1.-propiedad territorial, 2.-comercio e industria, ejercicio de profesiones, artes y oficios cuando estas actividades se realicen dentro de sus respectivas jurisdicciones, 3.-sobre la -- primera operación de compraventa de productos agropecuarios en Entidades que no cuenten con catastro y donde el rendimiento del impuesto sobre la propiedad territorial sea inferior al 25 % del importe del presupuesto, 4.-sobre herencias y legados, donaciones y transferencias de la propiedad inmueble, 5.-sobre actos jurídicos no comerciales, 6.-sobre servicios públicos locales y 7.-participaciones en algunos impuestos federales".

"f) Pugnar poque se proyecte una Ley Nacional de Catastro cuya creación se acordó en la Segunda Convención Nacional Fiscal y cuyos gastos para su ejecución serían cubiertos por la Federación y las Entidades Federativas en forma -- proporcional".

"g) Reconocer a las Entidades que aún no disponen de catastros, el derecho a gravar ciertos productos agrícolas, cuando el rendimiento por impuestos a la propiedad inmueble sea de menos del 25 % del importe de los presupuestos con excepción de algunos considerados de primera necesidad -- como el maíz, el arroz, el frijol, etc."

"h) Revisión de los impuestos federales que conceden participaciones a los Gobiernos de los Estados y Municipios, se propone que las participaciones se establezcan en -- la forma siguiente":

"LEY DEL IMPUESTO SOBRE PRODUCCION DE PETROLEO"

El C. Gobernador de Veracruz pedía una participa--

ción del 13 % para las Entidades productoras de petróleo. En este aspecto cabe señalar que el C. Gobernador en sus proposiciones y peticiones mencionaba que en el año de 1940, el Estado de Veracruz recibió por concepto de participaciones 2'161,220 pesos y en 1941 solo recibió 229,229 pesos, la baja de las participaciones tuvo como origen las modalidades introducidas en la aplicación y cobro del impuesto y no en la disminución de las exportaciones, por tal motivo en el lapso comprendido de 1941 a 1946 el Gobierno del Estado de Veracruz dejó de percibir aproximadamente 9'000,000 (nueve millones) de pesos.

Por lo que respecta a Impuestos sobre Explotación Forestal, pedía una participación del 30 % para los Estados, y para los Municipios de un 20 % en vez del 5 % que se les daba. Pedía también que se modificara el artículo 15 de la Ley de Impuestos sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica de fecha 30 de diciembre de 1932 para que el Estado recibiera una participación del 50 % y así poder ayudar a sus municipios sin detrimento de la economía estatal. Modificación de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados de fecha 3 de junio de 1938 en su artículo 80. para que se concediera a los Estados productores el 20 % del monto de los impuestos y a los Estados consumidores el 41.30 %, el aumento se pedía en base a que la Federación percibía fuertes ingresos por concepto de producción y consumo de este producto.

Pedía también reglamentar las participaciones a las Entidades Federativas en materia de Producción y Consumo de Cerveza, rubro en el que pedía un aumento de participaciones en la siguiente proporción: por producción \$ 0.02 en cada litro en vez del \$ 0.01 que percibía, por consumo pedía una participación por litro de \$ 0.03 en vez del \$ 0.0175 que percibía, los porcentajes solicitados ya incluían las participaciones correspondientes a los municipios.(1)

En verdad que fueron justas y prolijas las sugerencias y peticiones que hizo el entonces Gobernador (Adolfo Ruíz Cortínez) de Veracruz y que tiempo después sería Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y cuya función desempeñó satisfactoriamente.

La Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios fue el organismo creado por la Convención y haría todos los estudios y proyectos de leyes para cumplir con los acuerdos que se tomaron en la Convención, el citado organismo estaba integrado por tres representantes de la Federación, cinco de los Estados, dos de los Municipios y dos de los con

(1) (Cfr) Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal. SHCP. Opus Cit. Vol. III. Págs. 146-161.

tribuyentes, la comisión anterior fue sustituida por la Comisión Nacional de Arbitrios creada por la Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953. (1)

Como consecuencia de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se hizo una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, estableciéndose en esa reforma que solo la Federación tendría derecho a gravar la producción y el consumo de cerveza pero los Estados que generaran el impuesto tendrían una participación del 40 % (2). Esta fue la única reforma más inmediata como consecuencia de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la situación siguió siendo desfavorable para el municipio mexicano.

No obstante la falta de resultados concretos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el 30 de diciembre de 1951 se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en dicha ley se establece que las Entidades que derogaran los impuestos locales y municipales a la industria y al comercio, se podrían coordinar al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y con ello obtendrían derecho a una participación a la tasa del 12 al millar sobre los ingresos que obtuviera la Federación, con la condición de que dieran una participación a sus municipios pero debido a la mínima participación que los Estados daban a aquellos, la Federación quiso establecer un porcentaje fijo a que tendrían derecho, esto solo fue posible hasta 1973, cuando en esta ley se establece que los municipios de los Estados coordinados tendrían una participación cuando menos del 20 % (3). Esta ley fue derogada por la Ley del Impuesto al Valor Agregado que entró en vigor el 10. de enero de 1980.

De acuerdo a la fracción II del Artículo 115 Constitucional vigente de 1917 al 3 de febrero de 1983, los municipios no podían fijar impuestos directamente, tal función correspondía (y sigue correspondiendo) a las Legislaturas locales, además de las participaciones ya mencionadas en impuestos federales estaban las siguientes: en la Producción y Consumo de Tabacos Labrados, los municipios tenían una participación del 5 % en el rendimiento sobre el impuesto con que se afectaba su consumo, para los Estados la participación era del 13 % (88% para la Federación); el artículo 12 de la Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos daba a los municipios en donde se encontraran las fábricas una participación del 15 %; la Ley del Impuesto sobre la Explotación de Sal es

(1) (Cfr) Flores Zavala. E. Opus Cit. Pág. 380.

(2) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Pág. 208.

(3) (Cfr) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. México 1962. 2o. No. Extraordinario. Pág. 551.

tablecía un 20 % de participación a los municipios en donde se encontraran las salinas, esta última Ley fue derogada a partir del 1o. de marzo de 1980 por la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la Ley sobre Producción y Consumo de Tabacos Labrados y la Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos fueron derogadas desde el 1o. de enero de 1980 también por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

#### 5.- FUNCIONES QUE TUVIERON LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES

Las Juntas Federales de Mejoras Materiales fueron establecidas solo para los municipios con puertos de altura y que como puntos de entrada y salida de productos, merecían una atención especial por parte del Gobierno Federal, para dar un aspecto aceptable a los visitantes extranjeros y para que estuvieran siempre en condiciones para el correcto funcionamiento como puertos de altura, pues esto repercutía de manera considerable en el comercio de México con otros países.

La Ley que reglamentaba a estas Juntas fue publicada en el Diario Oficial del 13 de enero de 1948. Hasta 1979 funcionaban en toda la República 46 Juntas, una de las cuales estaba en el Puerto de Veracruz; la mayoría de los directivos de éstas, eran enviados por el Gobierno Federal, la Federación se reservaba el derecho de intervenir en las obras de mejoramiento local a cargo de las Juntas.

El Presidente de la Junta era enviado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (después llamada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y por último Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), había un delegado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (en ese entonces solo denominada Secretaría de Recursos Hidráulicos) que era el vocal de la Junta, había otro vocal por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y por último un delegado de la Secretaría de Marina que era el tercer vocal por parte del Gobierno Federal. El Presidente de la Junta con aprobación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa designaba al asesor técnico y al secretario general de la misma, al municipio se le concedían tres vocales también, estos eran: el Presidente Municipal, el Presidente de los propietarios de predios urbanos o semiurbanos y el último era el Presidente de la Cámara de Comercio de la localidad.

La creación de las Juntas fue con el fin de que se les entregara el 2 y 3 % del impuesto adicional por concepto

de importación y exportación que se hiciera mensualmente y al cual los puertos tenían derecho para mejoras materiales.

Las Juntas obtenían otros ingresos que formaban -- parte de su patrimonio, los cuales se allegaban por la prestación de servicios públicos, administración de obras o empresas que se establecieran dentro del ámbito territorial en que operaban las Juntas.

En los términos del artículo 60. de la Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, se les facultaba para que establecieran la prestación de servicios públicos, realizaran obras y otorgaran subsidios al Municipio si fuere necesario.

Todos los concursos para la realización de obras -- estaban sujetos a revisión y aprobación por parte de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En cumplimiento a los fines para los que fueron creadas, participaban en obras de abastecimiento de agua, drenaje, energía eléctrica, pavimentación de calles, construcción de puentes, viveros forestales, hospitales, escuelas, comunicaciones vecinales, obras de ornato, etc. Cabe mencionar que la Junta del Puerto de Veracruz erogó de 1967 a 1968 la cantidad de 18 millones de pesos y hasta 1979, fecha en que aún no se liquidaba, junto con otras 6 en la República, eran las únicas que no necesitaban de subsidios para llevar a cabo -- las obras que les habían sido encomendadas.

El hecho de que estas Juntas realizaran en forma -- paralela obras que eran de la exclusiva incumbencia de los -- municipios en que operaban, el llevado y traído fortalecimiento del federalismo, hizo "notar" que atentaban contra la soberanía del municipio al realizar funciones que solo a él le eran inherentes, además de que solo 7 de las 46 Juntas -- cumplían con sus objetivos, pues la mayor parte de ellas operaban con subsidios, siendo esto un motivo más para su desaparición, así pues, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1978, se dispuso su liquidación paulatina pero total antes de que finalizara el año de 1979. Los Municipios en que operaban las Juntas se harían cargo de las obras y funciones que desempeñaban aquellas, motivo por el cual los municipios serían los nuevos acreedores del 2 y 3 % sobre el Impuesto General de -- Importación y Exportación, estos recursos serían destinados a la realización de obras para el mejoramiento urbano. (1)

La liquidación total de las Juntas Federales de Mejoras Materiales no fue posible sino hasta el 5 de Febrero --

(1) (Cfr) Ochoa Campos, Moisés. Opus Cit. Págs.465-467,470-471.

de 1981, fecha en que de manera oficial lo hizo saber el titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la IV Reunión Nacional de la República celebrada en la ciudad de Hermosillo, Sonora. (1)

#### LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL

Ha sido quizás una de las mayores aportaciones del Estado de Veracruz, para una mejor colaboración dentro de los municipios tanto del mismo Estado como para el municipio del país en general, la fundación en 1945 de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que se extendieron a todo el país a partir de 1953.

Estas Juntas fueron creadas por la Circular no. 24 de fecha 2 de abril de 1945, siendo Gobernador Constitucional del Estado, Don Adolfo Ruíz Cortínez y aún existen algunas de ellas en el Estado de Veracruz y Puebla y posiblemente en otros Estados de la República. Entre las muchas funciones que tenían y siguen teniendo las Juntas que aún existen están las siguientes: elevar y dignificar la conducta del individuo, inculcándole el espíritu de solidaridad nacional, el amor a la Patria, etc.; en el aspecto material y acorde con su denominación, contribuirían y efectivamente han contribuido a la construcción de escuelas, caminos, pavimentación de calles, limpia pública, introducción de agua potable y drenaje, etc.

Aunque estas Juntas fueron creadas por el Departamento de Gobernación, son organizaciones apolíticas y sin autoridad dentro del municipio, sus directivos pueden ser personas de todas las clases sociales, no perciben ninguna retribución y deben ser de una honradez comprobada, que para llevar a cabo su trabajo han buscado la colaboración económica de la iniciativa privada y de los vecinos de la ciudad en general para la obtención de los recursos necesarios y así poder cumplir con sus fines.

Teniendo en cuenta los frutos que habían tenido las Juntas desde su inicio, el Lic. Angel Carvajal en su calidad de Gobernador del Estado de Veracruz, expidió la Ley de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material el 30 de agosto de 1950.

En 1953 siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Don Adolfo Ruíz Cortínez, acordó el -

(1) (Cfr) "Liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y los Sistemas de Agua Potable de la SAHOP". Excelentísimo. Febrero 6 de 1981.

establecimiento en toda la República Mexicana y también por conducto de la Secretaría de Gobernación (1). Vemos pues, -- que teniendo en cuenta el éxito que tuvieron las Juntas creadas en el Estado de Veracruz cuando Don Adolfo Ruíz Cortínez era Gobernador, decide extenderlas a toda la República cuando llegó a Presidente, de no ser así, hubiese sido difícil -- que el que ejerciera el poder central tomara en cuenta una -- organización estatal para extenderla a toda la República, -- bien sabemos que cada gobernante en México, trata de imprimirle un "estilo personal" a su gobierno, ya sea suprimiendo o creando dependencias, esto sucede cada sexenio.

Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material siguen rindiendo frutos en algunas ciudades del Estado de Veracruz como Córdoba, Jalapa y Orizaba, en esta última ciudad, la Junta orizabeña en el período comprendido de 1977 a 1980 realizó una inversión de aproximadamente 80 millones de pesos al pavimentar 30 mil metros cuadrados de calles, colocó 2 mil metros cuadrados de adoquín en cuatro calles y -- una plazoleta (2). Existen otras Juntas que han fracasado en sus propósitos y han desaparecido, tal es el caso de la Junta de Ciudad Mendoza (3). Posiblemente otras desaparezcan -- pronto, pues aunque sean organizaciones benéficas están realizando funciones que solo corresponden a los Ayuntamientos y tarde o temprano, los municipales pondrán en tela de juicio su eficacia y discutirán la legalidad de su existencia al interferir en sus funciones. Muy a pesar de los beneficios que puedan aportar a la comuna, creemos que su creación fue una clara violación a los preceptos constitucionales del artículo 115, lo ideal sería que estas Juntas estuvieran bajo el -- mandato del Ayuntamiento y que realizaran las funciones que éste les indicara.

- (1) (Cfr) Ochoa Campos, Moisés. Opus Cit. Págs. 489-493.
- (2) (Cfr) Diario "El Regional". Orizaba, Ver. Edición Número 2742. Dic. 30 de 1980.
- (3) (Cfr) Diario "El Mundo de Ciudad Mendoza". Ciudad Mendoza, Ver. Enero 2 de 1981.

EN UN PAIS BIEN GOBERNADO DEBE INSPIRAR  
VERGUENZA LA POBREZA, EN UN PAIS MAL GO-  
BERNADO DEBE INSPIRAR VERGUENZA LA RIQUE  
ZA.

CONFUCIO

## CAPITULO II

### REGIMEN FINANCIERO MUNICIPAL

#### 1. GENERALIDADES

El municipio como unidad política y administrativa requiere de elementos para realizar las actividades inherentes al mismo y satisfacer las necesidades colectivas mediante la recaudación y erogación de divisas por medio de su actividad financiera, cuyo estudio y análisis cae dentro del ámbito del Derecho Financiero. El Derecho Financiero es definido por Sergio F. de la Garza (1) como: "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado (o cualquier otra entidad política y administrativa, como en este caso el municipio) en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores -- del Estado", y de acuerdo a los tres momentos en que se realiza la actividad financiera del Estado que son la obtención, el manejo y la inversión de los recursos, es como los autores dividen al Derecho Financiero en tres ramas, siendo una rama para cada uno de esos momentos o etapas, así tenemos: Derecho Fiscal, Derecho Patrimonial y Derecho Tributario.

Por materia fiscal se entienden todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza. Las normas relativas a la gestión y administración del patrimonio del Estado, así como las empresas públicas o privadas de su propiedad, integran el "Derecho Patrimonial". El "Derecho Tributario" está representado por el conjunto de normas jurídicas -- que se refieren al establecimiento de los impuestos, derechos o tasas y contribuciones, a las relaciones jurídicas -- que se establecen entre la Administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos que surjan para hacerlos efectivos y -- las sanciones a que se hace acreedor el particular por su -- violación. Otra división del Derecho Financiero es el "Derecho Presupuestario" que está integrado por el conjunto de -- normas jurídicas por las que se rigen los procesos tanto para la elaboración del presupuesto de ingresos como el presupuesto de egresos, así como las normas jurídicas para la rendición de cuentas y la regulación de la responsabilidad de -- los funcionarios públicos que manejan esos recursos.

(1) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Págs. 15-32.

De acuerdo a los anteriores conceptos, "se denominan Ingresos Públicos a los ingresos que obtiene el municipio por concepto de tributos para cubrir las necesidades sociales, y Gastos Públicos son las erogaciones que hace el municipio para satisfacer esas necesidades, así pues, la actividad financiera municipal consiste en la obtención, gestión y manejo de los ingresos públicos y su aplicación para cubrir el gasto público". (1)

La actividad financiera municipal en México siempre ha estado y estará limitada tanto por disposiciones de la Constitución Federal como por disposiciones de las Constituciones locales, de ahí los problemas que afrontan los municipios para allegarse los fondos necesarios para hacer frente a sus necesidades. La actividad financiera del municipio se inicia con la elaboración del presupuesto de ingresos, -- siendo previo a la elaboración del presupuesto de egresos, -- este último se elabora en base a los posibles ingresos que -- se vayan a obtener, el estudio del gasto público va aparejado con el estudio relativo a los ingresos.

El artículo 115 Constitucional establece en su -- fracción IV que la hacienda municipal se formará de las contribuciones que le señalen las Legislaturas de los Estados, esta misma disposición, pero aplicable solo al municipio veracruzano, se encuentra en el artículo 114 (fracción I) de -- la Constitución Política del Estado de Veracruz, por lo tanto el municipio elabora su presupuesto de ingresos y lo envía a la Legislatura para su aprobación como lo indica el -- mismo artículo en su fracción V, si la Legislatura no está -- de acuerdo con el presupuesto que ha elaborado un municipio, se corre el riesgo de que sea rechazado para su corrección, modificación o elaboración de uno nuevo, aunque no existe -- antecedente que nos dé la certeza de que nuestra suposición es correcta, por lo aquí expuesto, se deduce que solo la Federación y las Entidades Federativas tienen una actividad -- financiera plena

En 1942 Efraín González Luna (2) expresaba: "...no existe libertad política y administrativa como lo proclamó -- la Revolución para los Municipios...", "...ni siquiera una -- verdadera administración municipal...", cuarenta y un años -- después de aquellos comentarios, la vida del municipio mexicano poco ha cambiado y no fue sino hasta el 4 de febrero de 1983 cuando entró en vigor el artículo 115 de la Constitu-- ción Federal que vino a modificar disposiciones relativas al

- (1) Notas tomadas del II Curso de Derecho Administrativo, im--  
partido por el Profr. Luis Ortíz Hidalgo.
- (2) González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y otros En--  
sayos. Edit. Jus. México 1974. Pág. 43.

municipio, pero Carretero Pérez (1) dice que el municipio necesita de medios económicos para la cobertura de los gastos - que originan sus funciones, esta cobertura no puede ser ilimitada ya que debe estar constreñida por la economía nacional y las disposiciones jerárquicamente superiores; aunque consideramos que en el caso del municipio mexicano las limitaciones son excesivas.

El municipio como sujeto activo del crédito fiscal únicamente puede administrar libremente su hacienda y ésta se formará de las contribuciones que le fije la legislatura local (2); pero el régimen financiero municipal necesita para su existencia de disposiciones jurídicas de carácter general y obligatorio en relación a los sujetos que se coloquen en el supuesto instituido por tales disposiciones, son pues las leyes fiscales del municipio las que trataremos preferentemente, siguiendo con nuestro tema, el artículo 11 del Código Fiscal del Estado estatuye que son leyes fiscales las siguientes:

- I.- La Ley de Hacienda
- II.- El Código Fiscal
- III.- La Ley de Ingresos
- IV.- La Ley del Presupuesto de Egresos
- V.- Los demás ordenamientos legales que contengan disposiciones de orden hacendario

De acuerdo a la fracción V del artículo antes citado, estamos seguros que los demás ordenamientos de orden hacendario son: la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipal, la Ley de Deuda Pública del Estado y la Ley de Inversión Pública del Estado, todas las leyes aquí mencionadas son elaboradas exclusivamente por la Legislatura estatal y los municipios rara vez intervienen con iniciativas, aunque sí están facultados para ello, de acuerdo a lo establecido por el artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal que en su fracción I menciona como atribuciones del Ayuntamiento: "proponer ante la Legislatura iniciativas de leyes o decretos", esta disposición incluida en un ordenamiento de carácter secundario prácticamente nadie la toma en cuenta y además que: "... frente a la praxis política, las buenas intenciones tienen que dejarse de lado ..." (3), en cambio el Ejecutivo local tiene la posibilidad de imponer contribuciones si está facultado extraordinariamente para ello como lo establece el artículo 88 de la Constitución del Estado en su fracción III,

- (1) (Cfr) Carretero Pérez, Adolfo. El Sistema Tributario Español Reformado. Edit. Tecnos, S.A. Madrid, España. 1964. Primera Edición. Pág. 399.
- (2) (Cfr) Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Edit. Universitaria Potosina. S.L.P. 1979. Quinta Edición. Pág. 255.
- (3) "Alto Poder". El Universal. México. Enero 25, 1982.

es sin duda el de más antigua tradición en la era moderna y es precisamente en una ciudad norteamericana (Nueva York) en donde primero se elaboró un presupuesto (budget) en 1907 para programar las erogaciones que haría en el año siguiente, en la actualidad todos los municipios y condados que cuentan con más de cinco mil habitantes, elaboran sus presupuestos, con la única diferencia de que los controladores del presupuesto son elegidos (1), creemos que esto se hace con el fin de lograr una mayor eficiencia en la administración de los recursos del municipio o condado. En México, los tesoreros y demás funcionarios que tienen acceso al presupuesto son nombrados por el presidente municipal, muchas veces sin buscar la eficiencia, "...sino para repartirse los distintos servicios de la ciudad como feudos de explotación..." (2), esta situación cambiará un poco al incluirse en el artículo 115 Constitucional, la elección de los funcionarios municipales de representación proporcional.

En México falta mucho todavía para que los municipios alcancen un nivel aceptable en su organización financiera y en su desarrollo económico, por lo que respecta al Estado de Veracruz, solo los municipios de Veracruz, Jalapa, Orizaba, Coatzacoalcos, Poza Rica, Martínez de la Torre, Fortín, Camerino Z. Mendoza, Tuxpan e Ixtaczoquitlán que a mi juicio son los únicos considerados como urbanos, pueden por su organización y funcionamiento, encuadrarse dentro de la teoría del régimen financiero moderno, el resto de los municipios que son semiurbanos unos y otros del tipo rural y que son los que forman la mayor parte de los 203 con que cuenta el Estado, priva en ellos una completa desorganización, las autoridades no saben lo que es un presupuesto de ingresos, en que consiste un presupuesto de egresos o que tienen la facultad de expedir bandos municipales para la mejor realización de sus funciones, desconocen tanto la legislación fiscal del Estado como la Ley Orgánica del Municipio Libre, tampoco saben muchos de ellos que tienen derecho a las participaciones que envía la Federación al Estado para que éste por conducto de la Legislatura local, establezca los porcentajes que corresponden a cada municipio.

Sería muy adecuado que los funcionarios de un Ayuntamiento recibieran cursos de preparación antes de asumir sus funciones para que conocieran sus obligaciones y facultades y algo sobre la administración municipal, sería de gran utilidad tanto para los futuros gobernantes como para las personas que van a gobernar.

- (1) (Cfr) Bromage, Arthur W. Introduction to Municipal Government And Administration. Appleton-Century-Crofts, Inc. New York, N.Y. 1957. Segunda Edición. Págs. 360-359.
- (2) Rolland, Modesto C. El Desastre Municipal en la República Mexicana. Ediciones Rolland. México 1952. Pág. 138.

## 2.- JUSTIFICACION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA MUNICIPAL

El municipio realiza diversas actividades para cumplir con sus finalidades como son la prestación de servicios públicos, satisfacción de necesidades generales; necesita -- para ello de elementos personales, materiales y jurídicos, -- esta actividad tan importante para el municipio y para cualquier Estado moderno recibe el nombre de actividad financiera y comprende tres etapas o fases: a) la obtención de ingresos, b) el manejo adecuado de los ingresos y c) la erogación de esos ingresos para la realización de un conjunto de obras de beneficio público, así como el sostenimiento de las ya -- existentes. (1)

Según Sergio F. de la Garza (2), la actividad financiera (a nivel federal, estatal o municipal) tiene un aspecto económico, uno político, otro jurídico y otro sociológico: el aspecto económico se debe a que al realizar obras, está creando también empleos e invirtiendo un capital, en el caso de la construcción de un mercado municipal está de manera indirecta fomentando el comercio y esta actividad va a -- generar más empleos y divisas; el aspecto político se deduce del hecho de que nadie puede negarse al pago de impuestos, -- una negativa general de la colectividad equivaldría a un acto de rebelión política; la existencia del aspecto jurídico es esencial para regular la actividad financiera, no podría el municipio, sin una disposición legal previa, tener la facultad para recaudar impuestos, derechos, etc.; por último, el aspecto sociológico resulta del efecto que sobre los diversos grupos sociales tiene la actividad financiera, la administración pública municipal debe tener muy en cuenta a la comunidad en la realización de ciertas obras, las reacciones que pueda tener la comunidad, que implicaciones políticas -- puede haber aunadas al consenso colectivo, etc.

La actividad financiera del municipio se justifica tanto por la prestación de servicios de tipo administrativo como por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo o servicios públicos que la doctrina define: "como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades colectivas y que son realizados directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión", el servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de

(1) De nuestras notas del II Curso de Derecho Administrativo.

(2) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Págs. 6-9.

## Los usuarios y economía. (1)

Por igualdad de los usuarios entendemos que no podrá haber preferencia en cuanto a la prestación del servicio y sin más requisitos que el pago de los derechos como contra prestación de los servicios recibidos.

La característica del servicio público consiste en una actividad para la satisfacción de una necesidad pública, esta actividad está sujeta a un régimen jurídico especial, - distinto del régimen jurídico de los servicios privados. Los servicios públicos que presta el municipio son principalmente: suministro y abastecimiento de agua potable, alcantari-- llado, pavimentación y construcción de calles, limpia pública, construcción y conservación de mercados, panteones, parques y jardines, rastros, educación pública, seguridad vial, conservación del orden social, etc. Con excepción de la re-- caudación de impuestos y los servicios de tránsito y seguridad vial, algunos de los servicios que presta el municipio - pueden ser concesionados a los particulares para su presta-- ción sin que se afecte la estructura y la organización municipal en un sistema de economía libre o mixta como el nues-- tro.

Otra característica que surge de la actividad fi-- nanciera municipal, es el derecho del municipio a constituirse en propietario del conjunto de riquezas que tienen como origen las aportaciones que hacen los particulares que habitan y desarrollan sus actividades dentro del municipio y en base al imperativo legal de que dispone para forzar al parti-- cular por medio de la facultad económico-coactiva y que al - hacerlo está ejerciendo una de sus atribuciones para allegar se los recursos y estar en posibilidad de cumplir con las -- tareas que se le han encomendado o que tiene que desempeñar, porque a la iniciativa privada pocas veces le interesa satis-- facer necesidades que no le aporten ganancias, pues con la - prestación de los servicios públicos no se puede lucrar.

En México los servicios públicos son prestados en su mayoría por la Federación, los Estados y los municipios, pues bien, a nivel municipal y haciendo una comparación con el municipio de la Unión Americana, que a nuestro modo de -- ver es el prototipo del municipio moderno, en 1955, 67.4 % - de los municipios encuestados eran dueños del agua y de los sistemas de distribución, 6.4 % poseían solo sistemas de dis-- tribución, 11.2 % eran dueños de la electricidad y de los -- sistemas de distribución, 9 % eran dueños solo de los siste--

(1) (Cfr) Manual de Administración Municipal. Coordinación - General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México 1981. Págs. 64-66.

mas de distribución, las empresas privadas son en su mayoría las que surten de electricidad, gas, transporte y otros servicios; 50.7 % de los municipios encuestados eran dueños de las plantas para tratamiento de aguas negras, 21.1 % de los municipios operaban y eran dueños de los aeropuertos, 16.6 % eran dueños de auditorios. (1)

Los datos anteriores nos indican que muchos de los servicios públicos en Norteamérica están concesionados a particulares, aunque últimamente el municipio norteamericano ha decidido tener una participación más directa en la prestación de los servicios públicos, haciéndose cargo de muchos que estaban concesionados a particulares, algunos servicios los siguen manejando por medio de comisiones mixtas para su mejor administración, estas comisiones que por lo regular son designadas por el alcalde municipal o por el consejo que gobierna al municipio, tienen un grado de independencia con respecto a las autoridades municipales, que varía de un municipio a otro, un hecho notable del municipio norteamericano es que cada vez más ha venido incrementando la prestación de el servicio de transporte público, lo mismo se observa en la construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos; la limpia pública y pavimentación de calles ha sido siempre facultad exclusiva de los municipios, el interés por la salud de sus habitantes los ha llevado a la construcción de centros de salud para prevenir las enfermedades contagiosas, los servicios públicos más comunes o más indispensables son prestados por el municipio. (2)

Como podemos notar, existen algunas diferencias entre los servicios públicos que presta el municipio norteamericano y el municipio mexicano, el primero presta los servicios estrictamente necesarios a su comunidad, mientras que en el municipio mexicano se empiezan a observar actividades que compiten con la iniciativa privada, con el fin de crear empleos, esto incide de manera notoria en la actividad financiera municipal porque el municipio se encarga de la recaudación, administración y erogación de mayores cantidades de recursos.

En los últimos tiempos la actividad del Estado y por consiguiente la del municipio también ha tenido un aumento por lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos, invadiendo inclusive esferas que se consideraban exclusivas de la iniciativa privada, esto lo notamos principalmente en nuestro país, en donde el primero de septiembre de 1982 se emitió un decreto estatizando la banca, rebasando

(1) (Cfr) Bromage, Arthur W. Opus Cit. Págs. 463, 465, 477, 486, 488 y 497.

(2) (Cfr) Bone, Robert C. Opus Cit. Págs. 28, 177-178.

se con esto las facultades del Estado, previstas en la Constitución General de la República, convirtiéndose en el prestador de un servicio que por su esencia debe ser exclusivo de los particulares porque a pesar de que no puede considerarse como una actividad lucrativa si tiene como función principal la de generar intereses para despertar la confianza del público ahorrador, aunque en la actualidad, en el "Estado moderno, la identificación de servicio público no depende ya de su relación inmediata con las funciones esenciales del Estado, sino con la naturaleza de las necesidades colectivas que se satisfacen". (1)

El refrán que nació como consecuencia del liberalismo económico en la revolución industrial y que dice: "dejar hacer, dejar pasar", está perdiendo su vigencia, actualmente en México, Federación, Estados y municipios se han coordinado para intervenir en defensa y ayuda de la colectividad muy a pesar de las protestas de la iniciativa privada, como consecuencia de todo lo anterior, los presupuestos han seguido una línea ascendente como consecuencia de una organización estatal cada vez más fuerte en lo humano, en lo político y en lo económico.

Las siguientes son algunas de las razones para que el Estado preste los servicios de interés público (2):

a) Continuidad en la satisfacción del interés social que provee la empresa.

b) Uniformidad en la prestación del servicio, es decir, que todos los que tengan necesidad del servicio tengan acceso a él.

c) Dar garantías a los ciudadanos de que el servicio funcionará de acuerdo estricto con su propia naturaleza y rindiendo su natural utilidad.

d) Dar garantía de la mayor comodidad para el público.

En la prestación de los servicios públicos, los gobiernos municipales no solo realizan importantes obras públicas, ellos también implementan mayores obras y políticas emanadas del gobierno estatal o federal contribuyendo también a la creación de importantes fuentes de trabajo. (3)

(1) (Cfr) Cruz Morales, Carlos A. La Expropiación de las Instituciones Bancarias. Círculo de Sta. Margarita. México 1982. Pág. 69.

(2) (Cfr) Flores Zavala, E. Opus Cit. Pág. 16.

(3) (Cfr) Wright, Deil S. Understanding Intergovernmental Relations. Nueva York 1978. Pág. 67.

En México no disponemos de estadísticas confiables sobre el número de empleados que dependen directamente de los 2,377 municipios que existen en el país. En el año de 1975, según Deil S. Wright (1) los municipios norteamericanos daban trabajo a un poco más de 2.5 millones de personas, de los cuales 2.15 eran empleados de tiempo completo, la erogación de ese año por concepto de sueldos alcanzó la cantidad de 26 millones de dólares.

Queda pues plenamente justificada la necesidad de bienes y recursos que requiere el municipio para cumplir con las tareas que tiene a su cargo, tanto en lo político, lo económico y lo administrativo, y si por si existiera alguna duda, el artículo 115 de la Constitución General de la República, reformado a partir del 4 de febrero de 1983 establece claramente que el municipio con el concurso de su Entidad respectiva tendrá a su cargo los servicios públicos de: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpieza, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, e i) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El artículo 115 Constitucional derogado a partir del 3 de febrero de 1983 no contenía enumeración alguna de los servicios que podía prestar el municipio mexicano, aunque es obvio pensar que los principales tendrían que ser necesariamente los que se enumeran en el párrafo anterior.

(1) (Cfr) Wright, Deil S. Opus Cit. Pág. 72.

### 3.-ORGANOS DE RECAUDACION DE LOS INGRESOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El artículo 115 de la Constitución local establece que: "La Hacienda del Estado se compone de los edificios públicos del mismo, de las herencias y bienes vacantes que estén dentro de su territorio, de los bienes mostrencos, de los créditos que tenga a su favor, de las rentas que deba percibir y de las contribuciones decretadas por la Legislatura", por su parte el artículo 118 de la misma Constitución señala que: "Todos los caudales públicos pertenecientes al Estado, ingresarán a la Tesorería General o a las oficinas de Hacienda que la ley determine..." y es también la ley la que determinará la organización, planta y dotación de las oficinas de Hacienda necesarias para la recaudación de los ingresos; el artículo 80. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado faculta por su parte a la Tesorería General del Estado para intervenir en todos los asuntos que se relacionen con la política fiscal, la adquisición y administración de bienes del Estado, la contratación y vigilancia de obras que se realicen por cuenta del Estado o en cooperación con la Federación o con los municipios, los derechos litigiosos sobre derechos patrimoniales del Estado, la adquisición y distribución de bienes para satisfacer los servicios públicos, la función administrativa y otros; la Tesorería General del Estado es el organismo en el cual se concentran todos los ingresos pertenecientes al Estado o que tengan que ser administrados por el como en el caso de las participaciones federales para los municipios y las Tesorerías Municipales son los órganos de recaudación y administración de los ingresos municipales.

Todos los ingresos que pertenecen al Estado, se concentran en la Dirección de Ingresos, cuyo titular es designado por el Tesorero General, previo acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado, el artículo 14 del Reglamento de la Tesorería señala como competencia del Director de Ingresos en su fracción I, la de: "Formular para consideración del Tesorero General, las alternativas de política de Ingresos del Gobierno Estatal analizando su impacto por sectores económicos, estimando las metas de recaudación, señalando los objetivos que deba alcanzar, en congruencia con la política económica y social", otra de sus competencias es la señalada en la fracción XIII del mismo artículo al decir que debe: "ordenar y vigilar la tramitación y el cobro correcto y oportuno de las participaciones del Estado en impuestos federales, estableciendo los controles administrativos necesarios para tal efecto".

El Director de Ingresos es auxiliado por los jefes

de los departamentos de: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre Alcoholes, Impuestos a la Agricultura y Ganadería, Impuesto Predial y Catastro, de Ingresos Diversos, Contribuciones por Mejoras, Ejecución Fiscal, Administración de Oficinas de Hacienda, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, como vemos son muchos los departamentos dependientes de la Dirección de Ingresos, aún cuando la función de cada uno de ellos es bastante específica para la determinación y administración de los ingresos, ninguno de éstos departamentos está facultado para recaudar directamente los impuestos, aunque sí coadyuvan con la Dirección de Ingresos para que las Oficinas de Hacienda efectuen el cobro de los mismos.

Así pues, el artículo 46 del Reglamento de la Tesorería establece que habrá unidades Administrativas Regionales en el número con la circunscripción territorial y en la sede que determinen las autoridades superiores y con las facultades y atribuciones que les confiera la Tesorería General, el artículo 47 del mismo reglamento señala entre las facultades que tienen las Oficinas de Hacienda las siguientes:

a) Recaudar directamente o mediante auxiliares autorizados al efecto (Cobradurías), el importe de los créditos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o contribuciones especiales estatales, así como los que provengan de impuestos federales, cuya administración esté encomendada al Estado.

b) Recibir de los particulares y exigir cuando sea necesario, los avisos, manifestaciones y demás documentos que de conformidad con las disposiciones fiscales deben presentarse ante las oficinas de Hacienda, haciendo uso de las medidas de apremio convenientes.

c) Notificar a los contribuyentes los créditos fiscales a su favor.

d) Controlar el adeudo de los causantes.

e) Aplicar y seguir en todas sus fases el procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo a las disposiciones establecidas en los Códigos Fiscales Estatal y Federal, para hacer efectivos los créditos fiscales insolutos.

f) Constituir y mantener actualizados los padrones de los causantes de los impuestos estatales y aquellos de orden federal, cuya administración esté encomendada al Estado y remitir la información y documentación relativas a la Unidad Administrativa que corresponda.

g) Constituir y mantener actualizado el padrón de

vehículos automotores y remitir la información y documentación relativas a la Unidad Administrativa que corresponda.

h) Controlar a través de padrones de contribuyentes, inventario de bienes, inspección directa, registro de documentos o cualquier otro medio para el cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales.

i) Custodiar y controlar los valores y formas valoradas que se requieran para el cobro de créditos fiscales.

j) Concentrar en las Unidades Administrativas de la Tesorería General que correspondan, los ingresos recaudados así como la documentación comprobatoria de los mismos, de conformidad con las normas y procedimientos que al efecto se establezcan.

Las Oficinas Regionales de Hacienda dependen del Departamento de Administración de Oficinas de Hacienda y además de las funciones y facultades señaladas en los incisos anteriores, tienen también a su cargo la distribución de cheques por concepto de pago de servicios a los empleados de las distintas dependencias del Estado que se encuentren dentro de su demarcación territorial, honorarios a trabajadores de las Oficinas de Hacienda a que estén adscritos, adquisiciones de bienes y servicios, así como tramitar ante las Unidades Administrativas que correspondan, los asuntos relacionados a movimientos de personal, programas de capacitación, pago de salarios y remuneraciones eventuales.

Las Cobradurías como auxiliares de las Oficinas de Hacienda y de acuerdo al artículo 48 del Reglamento de la Tesorería General del Estado, tienen las siguientes atribuciones:

a) Recaudar el importe de los créditos provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales estatales, así como los que provengan de impuestos federales cuya administración esté encomendada al Estado, de acuerdo a la legislación relativa a la materia y los convenios entre el Estado y la Federación.

b) Recibir de los particulares, los avisos, manifestaciones y demás documentos que de conformidad con las disposiciones fiscales deban presentarse ante las autoridades de las Cobradurías, haciendo uso, si fuere necesario, de las medidas de apremio convenientes.

c) Notificar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.

d) Controlar el adeudo de los causantes.

e) Aplicar y seguir en todas sus fases el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales insolutos de conformidad con lo establecido por el Código Fiscal del Estado y Federal.

f) Concentrar en la Oficina de Hacienda del Estado en cuya demarcación territorial se encuentre establecida, el efectivo recaudado y la documentación comprobatoria, de acuerdo a las normas y procedimientos fijados al efecto por la Tesorería General.

Las Cobradurías que auxilian a las Oficinas de Hacienda están a cargo de un cobrador, auxiliado por los empleados que sean necesarios.

Hasta octubre de 1980 estuvieron funcionando las "Casetas Fiscales", teniendo como funciones las de: "Servir como puestos de control y verificación del pago correcto y oportuno de los impuestos a la Agricultura y la Ganadería, tanto estatales como federales, así como de las contribuciones especiales que procedan...", también podían "...recibir, previa determinación de los créditos fiscales que correspondan a su fijación en cantidad líquida por las autoridades fiscales competentes, el pago de los conceptos que los generaron..." (Art. 49, fracciones I y IV del Reglamento de la Tesorería General del Estado).

Las disposiciones en relación a las casetas fiscales, fueron derogadas a partir del 10. de noviembre al entrar en vigor el Anexo número 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dicho anexo se firmó para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano (SAM), por tal motivo a la agricultura y la ganadería se les eximió del pago de impuestos junto con otros productos considerados de primera necesidad, el citado anexo tenía como condición la desaparición de las "Casetas Fiscales" y en efecto desaparecieron, sin embargo el Reglamento de la Tesorería General del Estado no se reformó para suprimir de su texto lo relacionado a las normas que regulaban el funcionamiento de las "Casetas Fiscales". (Más adelante trataremos nuevamente el problema del desaparecido SAM).

El sistema de casetas fiscales para recaudar impuestos era uno de los más deficientes, puesto que en muy pocas casetas fiscales se encontraban el inspector que hacía las funciones de recaudador, los pocos impuestos que se recaudaban en la mayor parte de estas casetas, no ameritaba el pago de más de un empleado.

Las Oficinas de Hacienda están situadas en las cabeceras municipales si los municipios disponen de carreteras, si dentro del municipio existen poblaciones de mediana importancia, se instalan las Cobradurías para auxiliar a las Oficinas de Hacienda en la recaudación de los ingresos; la falta de vías de comunicación han impedido la instalación de Oficinas de Hacienda o Cobradurías en algunos municipios y -- por lo consiguiente la recaudación es aún deficiente en algunos renglones, al contribuyente moroso le es demasiado difícil caminar hasta tres horas solo para pagar sus impuestos, debido a esta situación, algunos contribuyentes de predios rústicos tienen hasta 10 años de adeudos y debido al desconocimiento de la Ley no se acogen a la protección del artículo 36 del Código Fiscal Estatal que establece que un crédito fiscal prescribe a los cinco años. Obvio es pensar que si el contribuyente no camina 3 horas para pagar sus impuestos en la Oficina de Hacienda o la Cobraduría más cercana, menos el recaudador de impuestos va a caminar las 3 horas para forzar al contribuyente moroso por medio de las medidas de apremio o para seguirle un procedimiento administrativo de ejecución para que cumpla con sus obligaciones fiscales.

Dentro de la demarcación territorial que abarca la Oficina de Hacienda y la Cobraduría a su cargo, el contribuyente puede hacer su pago en cualquiera de las dos dependencias indistintamente, pero no podrá hacer su pago en Oficina de Hacienda o Cobraduría a cuya demarcación territorial no pertenezca el bien o actividad que genere el impuesto, los pagos a favor de la Tesorería General del Estado, no se pueden hacer en ninguna institución bancaria, como sucede en el Distrito Federal y posiblemente en algunos Estados de la República, pensamos que de poder efectuarse los pagos en instituciones bancarias, se agilizarían los pagos, ahorraría tiempo y molestias a los contribuyentes.

Por lo que respecta a la recaudación de los ingresos en los Municipios, son las Tesorerías Municipales las únicas autorizadas para tal fin, ninguna otra dependencia del Ayuntamiento puede recaudar ingresos. La fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece que el Presidente Municipal no puede: "Cobrar personalmente o por agente que no dependa de la Tesorería Municipal, renta o arbitrio alguno, o permitir que en oficina distinta de ésta se retengan fondos municipales". Las Tesorerías Municipales se encuentran situadas en las poblaciones o ciudades que sirven de "cabeceras municipales" y casi siempre en el mismo local en que están las demás oficinas del Ayuntamiento, la Tesorería está a cargo del Tesorero Municipal y es designado siempre por el Presidente Municipal.

Con excepción de la Ley Orgánica del Municipio Libre, no existe en las leyes locales ninguna otra disposición que hable de las facultades u obligaciones del Tesorero Municipal como único responsable de los ingresos municipales. La Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 49 establece como principales funciones del Tesorero Municipal las siguientes:

"III.- Inspeccionar la recaudación de todos los -- arbitrios municipales y vigilar el ingreso de los depósitos que hayan de hacerse en la Tesorería.

IV.- Informar al Ayuntamiento de los derechos que tenga a su favor el fisco municipal para que sean ejecutados o deducidos por el Síndico (de la Comisión de Hacienda).

V.- Cuidar de que los cobros se hagan con exactitud y oportunidad siendo responsable de las pérdidas que se originen por la falta de ellas en los casos que haya exigido el pago conforme a la facultad económico-coactiva sin causa justificada".

"VII.- Informar al Ayuntamiento sobre los inconvenientes o dificultades que ofrezca en la práctica el cobro de impuestos, manifestando su opinión sobre el particular".

La Ley Orgánica del Municipio Libre no prevé el -- ingreso de las participaciones estatales o federales a las -- Tesorerías Municipales, pero de acuerdo al artículo 157 de -- la Ley de Hacienda Municipal y a la Ley de Ingresos Municipales, las participaciones que por ley o convenios correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales o estatales, deben ingresar a la Tesorería Municipal. La Ley -- Orgánica del Municipio Libre tampoco faculta al Tesorero Municipal a practicar revisiones o auditorías a causantes.

#### 4.- FORMAS DE RECAUDACION DE LOS INGRESOS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

La forma en que el contribuyente puede cubrir los créditos a favor del Estado, varía de acuerdo a las disposiciones que regulan cada una de las materias y actividades -- por las cuales el contribuyente tiene que pagar impuestos, -- al respecto el artículo 27 del Código Fiscal del Estado establece que: "El pago de los créditos fiscales deberá hacerse en efectivo, salvo que las disposiciones aplicables establezcan que se haga en especie, y en la forma autorizada por la Tesorería General del Estado. Los giros bancarios, telegráficos o postales y los cheques de cuenta personal del causante se admitirán como efectivos", el artículo 22 del mismo Cód-

go establece que: "...la obligación fiscal determinada en -- cantidad líquida, debe pagarse en la fecha o dentro del pla-- zo señalado en las disposiciones fiscales...", en caso de -- que el contribuyente no pueda cumplir con el anterior precep-- to, podrá invocar en su favor lo dispuesto en el artículo 15 del mismo Código que señala que las obligaciones y créditos fiscales se podrán garantizar en alguna de las siguientes -- formas:

I.- Depósito en dinero ante la Tesorería General del Estado o en la Oficina de Hacienda correspondiente.

II.- Prenda o hipoteca.

III.- Fianza otorgada por compañía autorizada, la que no gozará de los beneficios del orden de exclusión.

IV.- Secuestro en la vía administrativa.

V.- Obligación solidaria asumida por tercero que -- compruebe su idoneidad y solvencia".

Los preceptos citados en las fracciones anteriores presuponen el cumplimiento forzoso de la obligación fiscal -- cuando esta ha sido plenamente deducida, pero solo el Direc-- tor de Ingresos de la Tesorería General del Estado, tiene -- facultad para conceder prerrogas y autorizaciones para el -- pago en parcialidades de los créditos fiscales, previa garan-- tía de su importe y accesorios legales, es también el único -- autorizado para condonar multas administrativas por infrac-- ciones fiscales, o para autorizar la venta fuera de subasta de bienes embargados por la falta de pago de los créditos -- fiscales a favor del Estado, así como vender, guardar o des-- truir los bienes que se abandonen a favor del Gobierno del -- Estado según lo establecido en las fracciones IX y X del ar-- tículo 14 del Reglamento de la Tesorería General del Estado; el artículo 10 (fracción XV) del mismo Reglamento establece que es competencia del Departamento Legal de la Tesorería, -- autorizar la formulación de liquidaciones sobre impuestos de herencias y legados que no hayan sido pagados por los intere-- sados.

La Ley de Hacienda del Estado en su artículo 14 es-- tablece que el impuesto predial será anual y deberá pagarse -- dentro de los meses de enero y febrero de cada año, la Teso-- rería General del Estado tendrá acción real para el cobro -- del impuesto predial y de las prestaciones accesorias a éste (art. 16), cuando se trate de predios y construcciones no -- registradas a tiempo, el cobro se hará por cinco años ante-- riores al conocimiento de la ocultación (art. 18), el impor--

te de la traslación de dominio se pagará antes de expedirse los testimonios de las escrituras públicas correspondientes o al certificarse las firmas de los contratos privados, cuando se trate de resoluciones administrativas o judiciales o de documentos otorgados fuera del Estado dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que causen ejecutoria o sean autorizados según lo establece el artículo 38; el impuesto que se cause por la percepción de ingresos que obtengan los fraccionadores por la enajenación de lotes de terrenos, se pagará dentro de los primeros veinte días siguientes a la fecha en que se hubiere causado (arts. 42 y 46 fracción III), este impuesto se causará y pagará a razón del 85 % sobre el monto mayor que sirva como base que resulte de comparar, el valor consignado en la escritura, el del avalúo que otorgue una institución de crédito autorizada y el del certificado de Valor Actual Real (arts. 45 y 46).

El impuesto sobre transporte público en las zonas urbanas se causará por la percepción de ingresos que se obtenga por la prestación de servicios de transporte a personas o bienes que se haga en vehículos de alquiler (art. 48), la base del impuesto será el ingreso percibido a razón del 1.0 % sobre el monto de la base anterior señalada (arts. 50 y 51). La Tesorería General del Estado podrá determinar cuotas fijas mensuales a los contribuyentes estimando sus ingresos probables, esta cuota no podrá ser menor a la cantidad equivalente a dos días de salario mínimo general de la zona económica del domicilio del contribuyente que así lo solicite, este impuesto deberá de pagarse dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que se cause (arts. 52 y 53); el impuesto sobre honorarios se pagará de acuerdo a la percepción de los ingresos derivados del libre ejercicio de una actividad profesional, técnica, cultural, artística, deportiva o de cualquier otra naturaleza, siempre que se ejerza sin estar bajo la dirección y dependencia de otra persona y la que realizan los notarios públicos y los corredores públicos dentro del territorio del Estado y que tengan su domicilio en él como lo establece el artículo 98, son sujetos de este impuesto las personas que no paguen el Impuesto al Valor Agregado según el artículo 99, el pago del impuesto se hará dentro de los primeros veinte días del mes siguiente a aquel que corresponda el pago (art. 102).

Los derechos por el pago de la prestación de servicios se efectuarán en el momento en que el particular reciba el servicio, los derechos por la revalidación anual de licencias de Funcionamiento de Patentes serán pagados dentro de los meses de enero y febrero de cada año (art. 146); las contribuciones por mejoras se causarán al terminarse las mismas en cada tramo que se ponga en servicio y se pagarán en un

plazo de dos años que podrán ampliarse hasta cuatro, dependiendo de las condiciones económicas de los beneficiados, en caso de que anticipen sus pagos, tendrán un 6 % de descuento, se considera pago anticipado, el que se efectúa antes de que venza el plazo para efectuar el primer pago parcial (art. 171).

#### FORMAS DE RECAUDACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El artículo 8o. de la Ley de Hacienda Municipal -- prohíbe a los municipios, cobrar mediante igualas o procedimientos alcabalatorios, la última parte de este artículo es en acatamiento a lo ordenado por el artículo 117 de la Constitución General de la República que en sus fracciones IV y V prohíbe a las Entidades Federativas, el cobro por permitir el tránsito de personas o de mercancías por su territorio, -- la prohibición de las alcabalas en los municipios están previstas en la fracción VI del artículo 117.(1)

El artículo 18 de la Ley de Hacienda Municipal establece que el pago de créditos fiscales, cuando no haya disposición expresa deberá hacerse:

I.- Cuando se trate de pagos periódicos;

- a) si deben hacerse semanalmente, dentro de los tres primeros días de cada semana,
- b) si deben hacerse mensualmente, dentro de los -- primeros 15 días de cada mes,
- c) si deben hacerse bimestralmente o en un plazo -- mayor, dentro de los primeros 15 días del plazo, y

II.- Cuando se trate de pagos que deban hacerse -- por una sola vez, al efectuarse el acto o concurrir la circunstancia que origine la erogación de hacer el pago.

Tratándose de derechos, estos se pagarán al solicitarse el servicio y antes de que se preste.

Cualquier crédito a favor del fisco municipal prescribirá en el término de cinco años, pero los créditos que -- el fisco municipal tenga que hacer a favor del particular -- incluyendo las cantidades que tenga que devolver por pagos -- indebidos serán devueltos en el término de dos años (art.19); no encontramos justificación de ninguna índole para que al -- contribuyente se le exijan sus deudas hasta cinco años después que las haya causado y que el municipio solo se obligue a pagar al particular solo en un lapso de dos años y que después de ese tiempo prescriban sus deudas, el Código Fiscal --

(1) (Cfr) Flores Zavala, Ernesto. Opus Cit. Pág. 242.

de la Federación establece 5 años para los casos arriba mencionados y creemos que el artículo 19 de la Ley de Hacienda Municipal debe establecer términos semejantes para aplicarlos al caso.

Para hacer efectivos los cobros en favor del municipio, los Tesoreros Municipales podrán ejercitar la facultad económico-coactiva (art. 26) conforme al procedimiento administrativo que para ello establece el Código Fiscal del Estado, pues la Legislatura local no ha elaborado un Código Fiscal aplicable solo en los municipios veracruzanos, como es el caso del Estado de México en donde sí existe un código fiscal municipal.

El impuesto predial tanto rústico como urbano será anual y deberá pagarse en los meses de enero y febrero de cada año como lo establece el Capítulo I, del Título Primero de la Ley de Hacienda del Estado. El impuesto sobre espectáculos públicos se pagará en la Tesorería Municipal donde se efectúen los espectáculos, si el impuesto puede determinarse antes de la celebración, se cubrirá antes de que se inicien y sin cuyo requisito no se permitirá su celebración, cuando el monto no pueda determinarse, para su pago se tomarán en cuenta los boletos vendidos o cuotas de admisión diaria, al finalizar el espectáculo, los interventores fiscales del municipio tomarán nota de los ingresos y en base a ello se hará la liquidación a la Tesorería, cuando el impuesto se cause por medio de cuotas en períodos determinados, deberán pagarse dentro de los diez primeros días de cada mes si son mensuales, en los quince días si son bimestrales, si un espectáculo se suspende antes del término en que se pague mediante cuotas, el pago se hará de manera proporcional (art. 50); el impuesto sobre juegos permitidos se pagará en los primeros cinco días de cada mes (art. 57); el impuesto sobre rifas, loterías y sorteos se cobrará a razón del 20 % del total de los billetes o boletos vendidos, cuando no se emitan billetes ni boletos, se pagará el 20 % del valor total de los premios (art. 64). Por lo que respecta al impuesto sobre matanza de ganado, 25 % del impuesto se pagará en el Municipio en donde estén establecidos los rastros frigoríficos y el otro 75 % será para los municipios de donde proceda el ganado (art. 74); los causantes presentarán una relación del número y clase de animales sacrificados, el recaudador revisará la relación que se le presente, hará la liquidación y recibirá el pago correspondiente (art. 75); el pago de derechos por el deslinde de predios urbanos por peritos de los Ayuntamientos se pagarán al solicitarse el servicio en la caja de la Tesorería Municipal antes de que se preste el servicio (art. 103).

El pago por la prestación del servicio de agua po-

table es bimestral y aún cuando el artículo 4o. de la Ley Número 80 publicada el 26 de noviembre de 1981 en la Gaceta Oficial establece que las autoridades estatales y municipales prestarían los servicios de agua potable y alcantarillado, el Estado permite a los municipios mediante convenio, a ser ellos los que presten el servicio y recauden los derechos, ya que esta ha sido en algunos municipios, la mayor fuente de sus ingresos, además de que hubo una fuerte oposición a la pretensión de la Tesorería General del Estado para que fuera esta dependencia la que cobrara los derechos por la prestación de tales servicios.(1)

La circunstancia mencionada antes ha permitido que siga aplicándose el Capítulo XI de la Ley de Hacienda Municipal que habla de los "Derechos por Servicios de Agua" de fecha 29 de diciembre de 1979. Las contribuciones por obras públicas de urbanización se causarán al terminarse las obras que las generen (art. 126) y serán sujetos de este impuesto los propietarios de los predios con el frente a la calle donde se ejecuten las obras de urbanización.

El artículo 133 señala que tienen el carácter de productos los ingresos que obtenga el municipio por la enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los municipios, pero tal enajenación solo puede llevarse a cabo cuando el Ayuntamiento lo apruebe y lo autorice la Legislatura del Estado, y serán el primero y la segunda, los que fijarán la base para la subasta, y si el pago del inmueble o mueble se hace a plazos, el adquirente tendrá que otorgar garantía para asegurar el pago del crédito (arts. 136 y 138); para el uso o aprovechamiento de bienes que formen parte de la Hacienda Municipal, el usuario deberá otorgar garantía que asegure el interés fiscal (art. 142); la renta por la ocupación de casillas o sitios dentro de los mercados públicos municipales, en la vía pública o en otros lugares de interés común, se fijarán tomando en cuenta la superficie ocupada, la importancia del mercado, los servicios públicos que en el se presten, la ubicación de la casilla y todas las demás circunstancias que influyan (art. 143). Los ingresos que se obtengan de los bienes embargados por las autoridades municipales y que se depositen en almacenes o locales pertenecientes al municipio, si no se retiran después de cinco días de haberse puesto a disposición del adquirente o del deudor contra quien se hubiera seguido el procedimiento económico-coactivo, pagarán cuotas por dicho almacenaje por el período de un mes en la Tesorería Municipal (arts. 149 y 150), mientras no se cubra íntegro el almacenaje no se podrá retirar ningún objeto (art. 151). Los ingresos por concepto de apro-

(1) (Cfr) "Alto Poder". El Universal. Enero 22, 1982.

vehamientos como son rezagos, recargos, multas por violación de la Ley de Hacienda Municipal, las disposiciones o acuerdos del Ayuntamiento o de la Presidencia Municipal, herencias, legados, donaciones e indemnizaciones a favor del Municipio se harán efectivos en la vía judicial o por medio del procedimiento económico-coactivo (art. 152).

Aunque el Código Fiscal del Estado menciona como efectivo el pago hecho con cheques de cuenta personal, giros bancarios o telegráficos, lo cierto es que en las Tesorerías Municipales solo se acepta el pago en moneda de curso legal y no se aceptan ni siquiera los cheques de cuenta personal porque en muchos municipios no hay sucursales bancarias y es sumamente difícil que en las Oficinas de Hacienda del Estado o en las Cobradorías acepten tales cheques y ningún recibo de la Tesorería General del Estado o de las Tesorerías Municipales especifican que los pagos puedan efectuarse en alguna institución bancaria, hemos observado también la deficiencia, la falta de control efectivo sobre el contribuyente, lo que impide también una forma dinámica para la recaudación de los ingresos.

## 5.- EL CONTROL DE LOS INGRESOS

Consideramos este punto de trascendental importancia, podemos afirmar que el control de los ingresos equivale a una buena administración y a una estricta aplicación de los mismos al gasto público, desde nuestro particular punto de vista, consideramos desatinada la derogación de la fracción de la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución General de la República que facultaba al Congreso de la Unión para examinar la Cuenta Pública que presentaba anualmente el Presidente de la República para su aprobación, este es un ejemplo que puede ser seguido por los Estados de la República, que como el Estado de Veracruz contienen en sus Constituciones locales, disposiciones parecidas a la derogada en la Constitución General de la República.

La Constitución Política del Estado establece en el artículo 68 (fracción XIV) como facultad del Congreso local, fijar anualmente los gastos públicos y decretar las contribuciones con que hayan de ser cubiertos los gastos públicos y en la fracción XV del mismo artículo se faculta también al Congreso para tomar cuentas al Gobierno, cada año o cuando le parezca oportuno, de la recaudación o inversión de los caudales públicos, este control se refiere a lo recaudado por la Tesorería General del Estado, a los ingresos del Estado; con respecto al control de los ingresos municipales, existen disposiciones que consideramos efectivas, el problema es que no se cumplen, más aún, algunas Tesorerías Municipales

pales carecen de recibos expreso para la recaudación de -- los ingresos y en algunos municipios ni siquiera dan recibo como comprobante de los pagos que se efectúan; para un mejor control de los ingresos debería de haber un recibo único de pago y que este se pudiera efectuar en alguna institución -- bancaria para evitar las aglomeraciones que en último momento forman los contribuyentes en las oficinas recaudadoras.

Como ya mencionamos antes, existen numerosas disposiciones para un efectivo control de los ingresos, pero estas disposiciones son desconocidas por la mayor parte de los funcionarios municipales, incluyendo a los de más alta jerarquía; algunas disposiciones las consideramos contradictorias, citemos como ejemplo el caso de la fracción IV del artículo 114 de la Constitución local que faculta al Ejecutivo para: "...nombrar inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar los servicios públicos,..." , consideramos que la facultada para llevar a cabo este tipo de acciones es la Legislatura local, ya que solo esta, y en una asamblea podría designar los inspectores para tal fin, o en su defecto, el Ejecutivo local debería de hacerlo por conducto de la Legislatura del Estado, por otra parte el artículo 10 de la Ley de Hacienda Municipal establece que la: "Determinación, revisión, recaudación, control y administración de los ingresos fiscales de los municipios corresponde a sus autoridades", en --- relación al control de los ingresos, el artículo 26 (frac--- ción X) de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece como facultad del Presidente Municipal la de: "Vigilar que la recaudación de todos los ramos de la Hacienda Municipal se haga con exactitud cuidando que su inversión se haga con estricto apego al presupuesto" y prohíbe al Presidente Municipal en su artículo 27, lo siguiente:

"I.- Distraer los fondos, valores, o bienes municipales y objetos a los que esté destinados por ley", o

"VII.- Cobrar a través de persona ajena a la Tesorería Municipal o personalmente, renta o arbitrio alguno o permitir que en oficina distinta de la Tesorería Municipal se retengan fondos".

En los términos del artículo 33 de la misma ley se establece que la Comisión de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones:

"I.- Inspeccionar las labores de la Tesorería e -- informar al Ayuntamiento de cualquier irregularidad que notáre en sus operaciones.

II.- Vigilar que la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municipal se haga con la eficacia de-

bida y con apego a la ley y que la distribución de los productos sea conforme a las partidas del presupuesto de egresos respectivo.

III.- Revisar los cortes mensuales de caja de la Tesorería Municipal y firmarlos".

"V.- Examinar las cuentas que presenten las demás comisiones emitiendo el dictamen correspondiente".

El artículo 49 por su parte, faculta y obliga al Tesorero Municipal para:

"III.- Inspeccionar la recaudación de todos los arbitrios municipales y vigilar el ingreso de los depósitos que deban hacerse en la Tesorería.

IV.- Informar al Ayuntamiento de los derechos que tenga a su favor el fisco municipal para que sean ejercitados o deducidos por el Síndico.

V.- Cuidar que los cobros se hagan con exactitud y oportunidad, siendo responsable de las pérdidas que se originen por falta de ellos, en los casos que no haya exigido el pago conforme a la facultad económico-coactiva, sin causa justificada".

"VII.- Presentar el día 10. de cada mes el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior con la intervención del Síndico y Edil encargados de la Comisión de Hacienda, de este documento remitirán una copia a la Legislatura del Estado".

"VIII.- Presentar al Ayuntamiento dentro de los primeros quince días de cada mes, las cuentas del anterior para su glosa preventiva, debiendo aquel remitirla a la Sección de Glosa y Fianzas de la Legislatura del Estado dentro de los siguientes quince días".

Por los preceptos antes citados, podemos decir que existen bases legales para un efectivo control de los ingresos, lo que dudamos es de su estricta aplicación, pues de lo contrario no habría rumores de la sustracción de fondos en los municipios veracruzanos, no existirían casos en que se cobra una cantidad y aparece en los comprobantes otra cantidad menor a la cobrada cuando el contribuyente no habla el idioma español (en Veracruz como en otros Estados de la República existen existen grupos de nativos que siguen conservando su lengua materna, no hablan el español y no saben leer ni escribir, pero no por ello escapan a la acción del fisco municipal o estatal); somos de los convencidos que evadir impuestos es una falta grave a nuestras obligaciones como contribuyentes, una falta de solidaridad con los que sí cumplen con sus deberes como tales, pero también estamos convencidos que es falta grave que se abuse del contribuyente por el hecho de ser ignorante, muy a pesar de que el legislador veracruzano se ha preocupado por prever cualquier falla, es-

estas siguen dándose, más que disposiciones legales, necesitamos un cambio de mentalidad por parte de los servidores públicos, estos deben entender que en la medida en que actúan con rectitud, el contribuyente será más responsable con sus declaraciones ante el fisco.

El control y la buena administración de los ingresos son imprescindibles, el municipio debe justificar su actividad financiera manejando sus ingresos de la manera más escrupulosa.

En los negocios particulares puede no haber escrúpulos, sin que para ello cuente mucho la opinión pública, no así en la administración de un municipio, el jefe administrador de un departamento municipal debe ser honesto, dispuesto al trabajo, a ejercer su autoridad y asumir su responsabilidad en los actos que realiza y en los fondos que maneja.

#### 6.- LA ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Este convenio que de alguna manera ha venido a modificar la actividad del municipio veracruzano (y de México en general), tiene varios sexenios de antecedentes, citaremos algunos datos que tienen relación a este punto: en la Tercera Convención Nacional Fiscal se expidió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que establecía una participación para los Estados y municipios que derogaran los impuestos locales al comercio y a la industria, esta participación para los municipios, a partir de 1973 fue del 20% del total que correspondiera a los Estados, este incremento era con el fin de favorecer la coordinación de las Entidades Federativas por lo que respecta a ingresos mercantiles; también el Gobierno Federal aumentó en un 10% las participaciones que los Estados ya tenían en el rendimiento de los impuestos en otros productos, esto debido principalmente a que de 1957 en que se adhirió el Estado de Guerrero para hacer un total de 15 Estados adheridos, hasta 1970 no se había sumado ningún Estado al número citado y obvio resulta pensar que preferían seguir cobrando sus propios ingresos en vez de percibir participaciones, pero en 1970 se reforma la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, creando una tasa especial aplicable (del 10%) en toda la República, la reforma también aumentó al 40% la participación a los Estados si se coordinaban, la tasa especial del 10% se causaría aún cuando los Estados no se coordinaran, por lo cual estos optaron por coordinarse y así evitar una doble tributación que sería muy molesta para los contribuyentes. El 29 de diciembre de 1972 se adiciona el artículo 45 bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta y faculta a la Secretaría de Hacien-

da y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que solicitaran adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en cambio no mantener impuestos locales o municipales sobre la utilidad de las empresas causantes menores o causantes que contribuyeran en los giros agrícolas, ganaderos o de pesca, las Entidades coordinadas percibirían una participación en el rendimiento de lo recaudado en la localidad correspondiente conforme a las bases que se fijaran en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas; la administración de los impuestos y la revisión o práctica de auditorías a los causantes menores podían ser hechas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aunque tales funciones las hubiera delegado a los Estados. (1).

En la X Reunión de Tesoreros de los Estados y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos informó que la distribución de los ingresos fiscales no habían eliminado los subsidios a las Entidades y municipios y propuso una mayor participación a los fiscos locales en la recaudación fiscal pues pese a que los objetivos de la coordinación habían sido favorecer a las Entidades en el aspecto económico, en 1976, solo los Estados de Jalisco, Nuevo León, el Estado de México y el Distrito Federal absorbieron el 57.5 % del total destinado a los Estados por concepto de participaciones, lo que significa que el 42.5 % restante se distribuyó entre los demás Estados que eran la mayoría y a los cuales les tocó un porcentaje bastante bajo, en vista de esa desproporcionalidad, se acordó que en el futuro las participaciones se distribuirían conforme al grado de desarrollo y necesidades de las Entidades federativas para propiciar un desarrollo más equilibrado, a pesar de todo los avances hasta 1977 en materia de coordinación habían sido importantes para el cobro de impuestos, se había logrado también la coordinación de información y procesamiento de datos, además del registro de causantes e intercambio de experiencias sobre sistemas de computación, información y sistemas de administración en general, aunque resulta innegable que las mayores aportaciones las hizo la Federación, pues en base al centralismo que existe, es la única que cuenta con los mayores recursos económicos y humanos para tales fines. (2).

El 22 de diciembre de 1978 el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de Coordinación Fiscal y el 27 de diciembre del mismo mes y año se publicó en el Diario Oficial de -

(1) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Págs. 243-244.

(2) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Pág. 245.

la Federación, el artículo 10. Transitorio de esta Ley establece:

"Esta Ley entrará en vigor, en toda la República - el día 10. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las cuales entrarán en vigor en lo conducente, el 10. de enero de 1979".

Quedó así derogada la Ley de Coordinación Fiscal - del 22 de diciembre de 1953; en la exposición de motivos, el Ejecutivo Federal señalaba la necesidad de establecer impuestos reservados solo a los Estados y municipios, ya que la -- fracción XXIX del artículo 73 Constitucional no lo estable-- cía, por otra parte al facultar los artículos 115 y 124 Cons-- titucionales a las legislaturas locales para establecer im-- puestos sin delimitar los campos reservados a la Federación, los Estados o los municipios de una manera precisa, se incur-- ría muchas veces en la doble tributación y que aún cuando en la fracción IV del artículo 31 Constitucional se preve esta, ello no quería decir que el constituyente quería que cada -- fuente fuera gravada con impuestos municipales, estatales y federales, por lo tanto, el Congreso Federal, así como las -- Legislaturas locales debían actuar con la máxima prudencia -- para no superponer gravámenes a los contribuyentes, esta pru-- dencia, proseguía la exposición: "...ha llevado a los legis-- ladores federales y estatales a buscar acuerdos para que so-- lo unos u otros graven ciertas materias, compartiendo el pro-- ducto de su recaudación".

Se expresaba también en la iniciativa que la Ley - tenía por objeto corregir algunas deficiencias en cuanto al monto y forma de distribución de las participaciones, pues - al modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el Impuesto al Valor Agregado, obligaba a revisar todos los procedimientos de participación y reunir-- los en un solo sistema al cual la iniciativa de ley denominó Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con este sistema - no se otorgarían participaciones solo respecto de ciertos im-- puestos federales, sino que lo que correspondiera a Estados y municipios se determinaría en función del total de impues-- tos federales, incluyendo aquellos que se consideraron exclu-- sivos de la Federación como eran los impuestos a la importa-- ción y exportación, beneficiando a los Estados con mayores - participaciones, daría a estos base económica para que hicie-- ran lo mismo con los municipios, ya que el fortalecimiento - de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático, la iniciativa establecía que los Estados que se coordinaran tendrían que dar a sus munici-- pios cuando menos el 20 % de las participaciones que recibie-- ran; los Estados de la República en uso de su soberanía po-- drían o no solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordi-- nación Fiscal, en cuyo caso la Secretaría de Hacienda y Cré--

dito Público celebraría con ellos un convenio de coordinación fiscal que les daría derecho a participar también en un Fondo General de Participaciones formado con el 13 % de la recaudación federal total que se incrementaría con el porcentaje que represente en dicho ingreso de la Federación, la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en dejar en suspenso según lo establece en el artículo 2o. fracción I la Ley de Coordinación Fiscal, a partir del 1o. de enero de 1983 se adiciona esta fracción para establecer que los Estados coordinados en materia del impuesto sobre adquisiciones de inmuebles participarán adicionalmente del 80 % de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuando menos 20 % de esta participación será para los municipios.

Los Estados de la República que así lo prefirieran, podían no coordinarse, en cuyo caso podrían establecer libremente los impuestos que estimaran convenientes, con excepción de los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 -- Constitucional, en relación con los cuales seguirían recibiendo participaciones que señalan las leyes federales. Dado que las entidades que generaran mayores impuestos recibirían mayor volumen de participaciones, se creó el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, cuya función es la de proporcionar recursos adicionales para aquellas entidades que al generar menos impuestos, recibirían menos participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituyó en 1980 con el 0.37 % de la recaudación federal total (para 1981 fue de 0.50 %, para 1982 y 1983 no ha habido modificaciones) hasta aquí los puntos más importantes de la exposición de motivos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los pagos de las participaciones se harán a más tardar dentro de los 5 meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal de la Federación, ésta determinará la recaudación total por concepto de impuestos que hubiese obtenido, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan (artículo 7o. último párrafo).

La participaciones son inembargables, no pueden ser retenidas ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de deudas contraídas y a petición de las Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de instituciones de crédito con concesión para operar en el territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación (art. 9o. primer párrafo).

El convenio con la SHCP para adherirse al Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal, debe celebrarse con autorización de la Legislatura local, tanto para la adhesión como para la terminación. (art. 10 primer párrafo).

Cuando alguna entidad viole lo estipulado en el Convenio de Adhesión, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones de la entidad que viole el Convenio, lo que se quite a una entidad irá a formar parte del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año siguiente (art. 11, párrafos 1o. y último)

La entidad afectada por la disposición anterior podrá inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contando con un lapso de 30 días para hacerlo a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación, la declaratoria que afecte a tal entidad, se correrá la demanda a la parte contraria (Ejecutivo Federal y SHCP para que en 30 días conteste la demanda y dentro de los siguientes 90 días se celebre la audiencia en la que la SCJN formulará su fallo y este producirá efectos 30 días después de que sea publicado en el D.O.F. (art. 12).

La recaudación de los impuestos federales se hará por las oficinas autorizadas por la SHCP o por las oficinas autorizadas por las Entidades Federativas, según se establezca en los convenios, la entidad que recaude ingresos federales, los concentrará directamente en la SHCP y rendirá cuenta pormenorizada de la recaudación, la SHCP podrá compensar las cantidades no concentradas con las cantidades que a la entidad correspondan en los fondos de participaciones establecidos en esta ley (art. 15).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (art. 16).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará cuando menos una vez al año en el lugar del territorio nacional elegido por los integrantes y será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (art. 18).

El artículo 3o. Transitorio señala que al entrar en vigor esta Ley, quedaban abrogadas la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de fecha 29 de diciembre de 1948 y la Ley que otorgaba Compensaciones Adicionales a los Estados que celebraron Convenios de Coordinación en materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles del 28 de diciembre de --

1953. Aún cuando se admite la posibilidad de que algún Estado no quisiera adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, según se desprende del análisis del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, para el 10. de noviembre de 1979 todos los Estados habían suscrito el Convenio de Adhesión de Coordinación Fiscal, en esa misma fecha lo suscribió el Estado de Veracruz, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asistió a la firma del Convenio, su titular de aquel entonces, David Ibarra Muñoz y el Sr. Guillermo Prieto Fortún en su calidad de Subsecretario de Ingresos de la misma dependencia, por el Estado de Veracruz asistieron a la firma del Convenio el entonces Gobernador del Estado, Rafael Hernández Ochoa, el Subsecretario de Gobierno, Emilio Gómez Vives y el Tesorero General del Estado, Rafael Murillo Pérez y los considerandos que justificaban la celebración del Convenio eran en síntesis los siguientes:

Primero.- que el pacto federal requiere de una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, Estados y Municipios, pues solo fortaleciendo las haciendas públicas se puede aspirar a fortalecer la soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

Segundo.- que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando la superposición de gravámenes por parte de la Federación, los Estados y los Municipios.

Tercero.- que los Convenios Unicos de Coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y los Estados en los años de 1977 y 1978 consignaron el compromiso del propio Ejecutivo Federal para la expedición de la presente Ley de Coordinación Fiscal.

Cuarto.- que las participaciones en impuestos federales a favor de los Estados y los Municipios se han venido estableciendo solo sobre algunos de los Ingresos de la Federación y en forma tal que dejan de ser equitativos.

Quinto.- que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al cual se pueden adherir los Estados mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio del cual las Entidades recibirán porcentajes fijos de todos los impuestos federales a cambio de lo cual se obliguen a derogar ciertos impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones que establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Sexto.- que dotar de recursos a las Entidades otorga a estos base económica para que hagan lo mismo con el municipio que es la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

Séptimo.- que es preciso establecer en los Convenios que se celebren, no solo el conjunto de recursos destinados a las entidades federativas sino también las fórmulas conforme a las cuales participará cada entidad y precisar los procedimientos que deban seguirse para identificar el origen por entidad federativa de diversos impuestos de la Federación, facilitando así la aplicación de dichas fórmulas.

Algunas de las Cláusulas del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebró el Estado de Veracruz con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las siguientes (únicamente transcribimos las que consideramos de mayor importancia):

PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de este Convenio y de sus Anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo. La Ley de Coordinación Fiscal citada en este documento es la publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1978.

SEGUNDA.- Para fines del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 5o. transitorio del mismo ordenamiento, se entenderán por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos" las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se refiere el párrafo final del artículo 2o. citado y el monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período. Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con los ingresos federales, serán tomados en cuenta para los efectos del párrafo anterior, como impuestos realmente cobrados. Las devoluciones de los impuestos pagados previamente no se considerarán para los efectos de esta Cláusula, como estímulo fiscal.

Respecto de los recargos por impuestos federales, se conviene que al monto de los percibidos en cada año de calendario se apliquen los mismos porcentos utilizados para el cálculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que las cantidades resultantes se adicionen por la Federación, al Fondo respectivo. El monto de los recargos no se sumará a los impuestos cuyo origen por entidades federativas sea plenamente identificable, a que se refieren las cláusulas siguientes.

TERCERA.- Para los efectos del artículo 30. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impuestos federales, cuyo origen por Entidad Federativa es plenamente identificable, los siguientes: I.- al valor agregado, II.- sobre producción y consumo de cerveza, III.- sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, IV.- sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, V.- sobre tabacos labrados, VI.- sobre venta de gasolina, VII.- sobre enajenación de vehículos nuevos, VIII.- sobre tenencia o uso de vehículos, -- IX.- al ingreso global de la empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas del citado impuesto sobre la renta.

CUARTA.- Para identificar el origen del impuesto al valor agregado por Entidad Federativa, se procederá como sigue:

I.- Cuando el contribuyente solo tenga uno o varios establecimientos en una Entidad Federativa será asignable para ésta:

a) El impuesto del ejercicio que resulte a cargo del contribuyente.

b) El impuesto al valor agregado pagado en aduana con motivo de la importación de bienes tangibles durante el ejercicio.

c) Las diferencias por el impuesto al valor agregado correspondiente a ejercicios anteriores, que hubieran sido pagadas por el contribuyente en el ejercicio de que se trate.

Si el resultado de estas operaciones fuera negativo, no procederá asignación.

II.- Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más entidades federativas, el impuesto asignable a que se refiere la fracción I, se prorrotará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorroteo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que corresponda a la enajenación, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada entidad entre la cantidad que se obtenga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantida

des que correspondan a cada entidad federativa.

El impuesto al valor agregado se asignará en el año del calendario en que termine el ejercicio. Las diferencias de ejercicios anteriores se asignarán en el año en que se paguen. No se considerará identificable el origen de este impuesto, cuando se trate de contribuyentes que no estén obligados a prestar declaración de ejercicio.

Para efectos de esta cláusula se entenderá por impuesto del ejercicio y por establecimiento, los que señale la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

QUINTA.- Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones II a VII de la Cláusula Tercera de este convenio por entidad federativa, conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será:

a) El impuesto del ejercicio.

b) Las diferencias del impuesto pagadas por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

Si el resultado fuere negativo no procederá asignación.

Para los efectos de esta cláusula se entenderá como impuesto del ejercicio, el causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente.

II.- El impuesto asignable se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a los porcentajes siguientes:

Impuesto	Entidades Productoras	Entidades Consumidoras
Producción y consumo de cerveza .....	6 %	94 %
Envasamiento de bebidas alcohólicas ....	-	100 %
Compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos	40 %	60 %
Tabacos labrados ...	10 %	90 %
Venta de gasolina ..	-	100 %
Enajenación de vehículos nuevos .....	-	100 %

Cuando los contribuyentes tengan fábricas en dos o más entidades federativas, el impuesto correspondiente a las entidades productoras se asignará entre ellas en proporción

al impuesto causado por la producción en cada entidad durante el ejercicio de que se trate.

Tratándose de contribuyentes del impuesto sobre tabacos labrados, cuyo capital sea mayor de 10,000 pesos, el monto total del impuesto asignable corresponderá a la entidad donde se elaboren los productos.

Los impuestos a que se refiere esta cláusula se asignarán en el año de calendario en que se termine el ejercicio del impuesto al valor agregado. No se considerará identificable el origen de dichos impuestos, cuando se causen por contribuyentes no obligados a presentar la declaración del ejercicio del impuesto al valor agregado.

SEXTA.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes a la entidad federativa donde la pague, en el mismo año en que se realice dicho pago.

SEPTIMA.- Tratándose de causantes menores del impuesto sobre la renta y de causantes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas, se identificará el origen por entidad federativa de los siguientes impuestos: al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por prestación de servicios personales subordinados que deba retenerse y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa. La asignación se hará conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el ejercicio de que se trate y las diferencias de impuesto pagadas durante el mismo período, correspondientes a ejercicios anteriores.

II.- El monto determinado conforme a la fracción anterior será asignado a la entidad federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago.

OCTAVA.- Para los efectos del artículo 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se conviene que los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones, que recibirá el Estado a partir de enero de 1980, se calculará aplicando el por ciento que le corresponda en dicho Fondo a la canti-

dad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate. Mientras no se determine el cambio anual que proceda en el por ciento mencionado, éste se continuará utilizando para el cálculo de los anticipos mensuales al Estado.

La afectación mensual al Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando como base los ingresos -- totales que hubiera percibido la Federación, especificados en la Cláusula Segunda, adicionados con el monto de los recargos correspondientes, tal como unos y otros los conozca -- al día 20 del mes en que se deba efectuar la afectación. En enero de 1980 ésta se calculará sobre la recaudación de impuestos totales y recargos obtenidos en el mes de diciembre de 1979.

NOVENA.- Para los efectos de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se estará a lo siguiente:

I.- El 50 % del Fondo se distribuirá entre todas -- las entidades federativas por partes iguales.

II.- El otro 50 % del Fondo se distribuirá entre -- las mismas entidades conforme a las siguientes bases:

a) La suma de las erogaciones en cada entidad federativa por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitantes".

b) Se dividirá la unidad o número 1 entre la "erogación por habitante" y al resultado se le denominará "factor".

c) Se determinará un primer por ciento que será el que el "factor" de cada entidad federativa represente en la suma de los "factores" de todas las entidades.

d) Adicionalmente se calculará un "segundo por -- ciento" en la siguiente forma:

1.- El "factor" de cada entidad se multiplicará -- por la cantidad de sus habitantes.

2.- Se determinará el por ciento que el producto -- obtenido en cada entidad, conforme al subinciso que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las entidades federativas.

e) El promedio aritmético del "primer por ciento" y del "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que -- cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

DECIMA.- Los anticipos mensuales que correspondan al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participa-

ciones y las afectaciones al mismo que también mensualmente debe efectuar la Federación, se calcularán conforme a las -- mismas reglas y bases señaladas en la Cláusula Octava.

DECIMA PRIMERA.- En el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes o por cientos de participaciones no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en -- los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

DECIMA SEGUNDA.- El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa, incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será tomado en cuenta en todos los cálculos y distribución de participaciones de acuerdo con las mismas reglas aplicables al Estado y a las -- Entidades Federativas.

Las cláusulas anteriores constituyen todo el texto del Convenio celebrado entre el Estado de Veracruz y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los términos del Convenio son a veces un tanto vagos, puesto que aluden a las -- entidades federativas en general, siendo que el Estado de Veracruz tiene características diferentes a las demás entidades federativas y también fuentes gravables diferentes a las de Baja California Norte o Michoacán, es pues un convenio con el mismo texto que han firmado todas las entidades del país, debido a ello, ha sido necesario añadirle anexos a dicho convenio, en dichos anexos se detallan aspectos particulares de acuerdo a la situación de cada Estado, así pues, simultánea a la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre el Estado de Veracruz y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se firmaron también los -- anexos 1 y 2 de dicho convenio.

#### ANEXO NUMERO 1

El Anexo No. 1 tomaba como base el año de 1979 y -- substitutivamente el año de 1978 para los efectos de las -- fracciones I y II del artículo 5o. Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1o. de enero de -- 1980, en dicho Anexo se señalaba que al entrar en vigor el -- Convenio, el Estado suspendería el cobro de ciertos impuestos estatales y municipales, los cuales serían cubiertos por la Federación al Estado en forma de participaciones, los impuestos estatales que quedaron en suspenso son los siguientes: 1.- impuestos sobre honorarios, 2.- impuestos sobre productos de capitales, 3.- impuestos sobre diversiones y especulaciones para la asistencia pública, 4.- impuesto adicional --

para el fomento a la educación, 5.- 2 % sobre ingresos brutos por venta de gasolina (los 4 primeros fueron suspendidos parcialmente y el último fue suspendido totalmente).

En 1979 cuando el Estado cobraba totalmente los impuestos anteriores obtuvo ingresos por la cantidad de ... 318'946,000.00 pesos, en 1980 con los ajustes necesarios, el Estado percibió una cantidad un poco mayor por concepto de participaciones federales.

Los impuestos municipales que fueron suspendidos a partir del 1o. de enero de 1980 fueron los siguientes: 1.- especial del Estado, 2.- alcoholes y aguardientes, 3.- impuestos sobre honorarios, 4.- productos de capitales, 5.- operaciones accidentales, 6.- diversiones y espectáculos públicos, 7.- juegos permitidos por la explotación de aparatos mecánicos, electromecánicos y fonoelectromecánicos, 8.- matanza de ganado, 9.- especial sobre expendio de bebidas alcohólicas, 10.- arrendamiento y subarrendamiento de bienes inmuebles, 11.- adicionales; todos los anteriores impuestos fueron suspendidos parcialmente, es decir que no quedaron exentos de pagar el impuesto al valor agregado.

En 1979 los impuestos municipales que se recaudaron por los anteriores conceptos alcanzaron la cantidad de - 235'906,000.00 pesos. Por otra parte las erogaciones que hizo el Estado en 1979 por los impuestos federales que administró ascendieron a la cantidad de 70'324,000.00 pesos, estos gastos de administración a partir de 1980 recibieron el mismo trato que los impuestos estatales y municipales, así pues, en 1979 por gastos de administración en impuestos federales el Estado obtuvo la cantidad de 625'176,000.00 pesos, esta cantidad fue suplida a partir de 1980 con participaciones federales.

## ANEXO NUMERO 2

En este Anexo se convino que el 10 % adicional a las participaciones derivadas de la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, que en 1979 se liquidaron al Estado y sus municipios por estar coordinados en Ingresos Mercantiles, a partir de 1980 solo se consideraría para tales participaciones el 12.12 % del 50 % total de los impuestos que percibiera la Federación por impuestos a la industria Petroquímica y la Producción de Petróleo, esta reducción en las participaciones se convino con el fin de que las cantidades que se dejaron de pagar fueran incrementadas al Fondo General de Participaciones y así poder beneficiar a otras entidades federativas que están en desventaja por carecer de recursos propios.

### ANEXO NUMERO 3

En la firma de este Anexo intervinieron por la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en este anexo se convino que el Estado de Veracruz dejaría de expedir pasaportes provisionales a los usuarios que solicitaran este servicio, pues esto ocasionaba problemas a los que lo solicitaban y dada la demanda de pasaportes y visas a nivel nacional (pues todos los veracruzanos se contagiaron del auge petrolero del sexenio 1976-1978 y querían gastar su dinero en el extranjero contribuyendo con ello a la crisis actual), la Secretaría de Relaciones Exteriores acorde a la reforma administrativa, descentralizaba sus funciones para que por su conducto, el Estado de Veracruz colaborara con dicha Secretaría en la expedición de pasaportes, en 1979 el Estado de Veracruz obtuvo un ingreso de 932,150.00 pesos por la expedición de pasaportes provisionales, esta cantidad se sumaría, para los efectos del artículo 5o. Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, a las demás participaciones por concepto de gravámenes estatales o municipales que el Estado no mantendría en vigor al iniciarse la vigencia de dicha ley.

Este anexo es de fecha 2 de enero de 1981 y de acuerdo al mismo, el Estado de Veracruz se convierte en colaborador de otro organismo más de la Federación: la Secretaría de Relaciones Exteriores. Como dato curioso diremos que este anexo estuvo archivado y fue comunicado al Estado de Veracruz después del anexo 4, siendo que por la numeración progresiva de los anexos debió de entrar en vigor inmediatamente después del anexo 2.

### ANEXO NUMERO 4

Este anexo fue firmado el 31 de octubre de 1980 y publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre del mismo año y en el se señala que de acuerdo al Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que tuvo como objetivo principal la instauración del Desaparecido Sistema Alimentario Mexicano que tuvo a su cargo la coordinación de la política agropecuaria, comercial, industrial y consumo de alimentos básicos para proteger el salario popular, se establecía en el anexo que el Estado había decidido participar en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano, dejando en suspenso la aplicación de leyes tributarias estatales y municipales que gravaran la producción o enajenación de productos alimenticios que integraran la canasta básica recomendable, el Estado dejaría de gravar artículos alimenticios que aún pagaban el impuesto al valor agregado y los cuales por decreto del go-

bierno federal, de fecha 28 de agosto de 1980, se les concedía exención en el pago del citado impuesto.

De acuerdo a este anexo, no pagarían el impuesto - al valor agregado, la tenencia o enajenación de animales y - vegetales y otros 35 productos alimenticios más. El anexo -- establecía también la obligación del Estado de Veracruz a re - tirar a más tardar el 31 de diciembre de 1980, todas las "ca - setas fiscales" establecidas en sus vías generales de comuni - cación y que gravaban el tránsito de productos agrícolas y - ganado. El anexo entró en vigor el 10. de noviembre de 1980.

Como todos sabemos, el Sistema Alimentario Mexicano desapareció al iniciarse la administración de Miguel de - la Madrid sin que se haya definido claramente que dependen-- cia de la administración pública federal se haría cargo de - las funciones que desempeñó el Sistema Alimentario Mexicano.

#### ANEXO NUMERO 5

La firma del Anexo número 5 tuvo como función prin - cipal la modificación del Convenio de Adhesión al Sistema -- Nacional de Coordinación Fiscal en relación a las Cláusulas Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Novena, con motivo de la entrada en vigor de una nueva Ley sobre Bienes y Servi - cios, la ampliación del objeto del Impuesto sobre Uso y Tenen - cencia de Automóviles para incluir a otros vehículos y algu - nas modificaciones que sufrió la Ley del Impuesto al Valor - Agregado y el procedimiento para la distribución del Fondo - Complementario de Participaciones. Las Cláusulas mencionadas quedaron como sigue:

"CLAUSULA TERCERA.- Para los efectos del artículo 30. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impus - tos federales, cuyo origen por entidad federativa es plena - mente identificable, los siguientes: I.- al valor agregado, II.- sobre producción y servicios, III.- sobre enajenación - de automóviles nuevos, IV.- sobre tenencia o uso de vehícu - los, excepto aeronáves, V.- sobre la renta y al valor agrega - do, que hubieran determinado presuntivamente las autoridades fiscales a contribuyentes menores; sobre la renta que se cubra conforme a bases especiales establecidas por la Secreta - ría mediante reglas generales, aplicables a personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca, así co - mo retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados a que estén obligados - los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a las mencionadas bases especiales y el impuesto sobre erogac - ciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, a que estén obligados

los contribuyentes menores y las personas físicas antes mencionadas".

"CLAUSULA CUARTA.- Se identificará el origen de -- los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III -- de la Cláusula Tercera y por tanto serán asignables:

I.- Los impuestos correspondientes al año de calendario, cuando el ejercicio del contribuyente coincida con el. De lo contrario, serán los impuestos determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año de calendario inmediato anterior a la determinación de su ejercicio. En -- ambos casos, los pagos a que se refiere esta fracción se considerarán después de efectuados, cuando así corresponda, los acreditamientos respectivos.

II.- Los impuestos mencionados en el primer párrafo de esta Cláusula, pagados en Aduanas con motivo de la importación de bienes tangibles durante el calendario.

III.- Las diferencias de impuestos citadas al inicio de esta Cláusula pagadas en el año de calendario, correspondientes a años anteriores, que no hayan sido declaradas, ni consideradas en declaraciones complementarias por el contribuyente.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo, no procederá asignación".

"CLAUSULA QUINTA.- Para asignar los impuestos a -- que se refieren las fracciones I, II y III de la Cláusula -- Tercera por entidad federativa, se procederá como sigue:

I.- Tratándose del impuesto al valor agregado:

a) Cuando el contribuyente tenga uno o varios establecimientos en una sola entidad federativa, el impuesto -- asignable será el que resulte conforme a las reglas de la -- Cláusula Cuarta.

b) Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más entidades federativas, el impuesto al valor -- agregado asignable, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorroteo se hará dividiendo la cantidad que -- resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que correspondan a la enajenación, otorgamiento del uso o -- goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada entidad, entre la cantidad que se obtenga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del

contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada entidad federativa.

No se hará asignación de este impuesto, tratándose de los pagos efectuados por contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.

II.- Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación o la importación señalados en dicha ley, el impuesto asignable corresponderá a las entidades productoras y consumidoras, conforme a lo siguiente:

Bienes	Entidades Productoras	Entidades Consumidoras
Aguas envasadas y refrescos en envases cerrados. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos. Concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, destinados al consumidor final que al diluirse permiten obtener refrescos .....	40 %	60 %
Cerveza .....	6 %	94 %
Bebidas alcohólicas, excepto cerveza ....	-	100 %
Tabacos labrados ...	10 %	90 %
Gasolina .....	-	100 %

Cuando los contribuyentes tengan fábricas en dos o más entidades federativas, el impuesto correspondiente a las entidades productoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado por la producción en cada entidad durante el año de calendario de que se trate.

El impuesto correspondiente a las entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada entidad, en el año de calendario de que se trate. No se considera asignable el impuesto a que se refiere esta fracción cuando se cause por la prestación de servi-

cios o por aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio.

Para los efectos de esta Cláusula, se entenderá -- por establecimiento el que señalen los reglamentos de las -- leyes respectivas.

III.- Tratándose del Impuesto sobre Enajenación de Automóviles Nuevos; el impuesto correspondiente a las Entidades Consumidoras se asignará entre ellas en proporción al -- impuesto causado, correspondiente a los automóviles distri-- buidos para su venta en cada entidad, en el año de calendario de que se trate.

No se considerará asignable el impuesto a que se -- refiere esta fracción cuando se cause por contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio".

"CLAUSULA SEXTA.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos distintos de las aeronaves, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes a la entidad federativa donde la paguen, en el mismo año en que -- se realice dicho pago".

"CLAUSULA SEPTIMA.- La identificación por entidad federativa del origen de los impuestos a que se refiere la -- fracción V de la Cláusula Tercera de este Convenio, se hará conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, co-- rrespondiente a impuestos causados o retenidos en el año de calendario de que se trate y las diferencias de impuesto pagadas durante el mismo período, correspondiente a ejercicios anteriores.

II.- El monto determinado conforme a la fracción -- anterior, será asignado a la entidad federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe -- dicho pago".

"CLAUSULA NOVENA.- A partir de 1961 y para los --- efectos de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se efectuarán las siguientes operaciones con base en datos del año del calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo:

I.- El 25 % del Fondo se distribuirá entre todas -- las entidades federativas por partes iguales.

II.- El 50 % del Fondo se distribuirá entre todas -- las entidades, conforme a las siguientes reglas:

a) La suma recibida por la entidad por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones, más el gasto corriente federal en materia de educación y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitante".

b) Se dividirá la unidad o número 1 entre la erogación por habitante y al resultado se le denomina "primer factor".

c) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el por ciento que el primer factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los primeros factores de todas las Entidades.

III.- El otro 25 % del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades, conforme a las siguientes reglas:

a) Se dividirá uno entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo General y al resultado se le denomina "segundo factor".

b) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del monto total del Fondo, será el por ciento que el segundo factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los segundos factores de todas las Entidades.

IV.- Por último se sumarán las cantidades que en números absolutos correspondan a la Entidad, conforme a las fracciones I, II y III de la presente Cláusula y se determinará el porcentaje que dicha suma represente en el monto total del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año de calendario inmediato anterior a aquel para el que se efectúe el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda a cada Entidad". (de esta última Cláusula hemos suprimido la parte final de la misma debido a su intrascendencia).

Como un hecho curioso debemos mencionar que el punto 7o. de la Cláusula Novena del presente anexo, señala que entraría en vigor el 1o. de enero de 1981, pero no fue firmado sino hasta el 3 de julio de 1981 y publicado en el Diario Oficial el 13 de octubre del mismo año.

Tomando en cuenta la fecha de entrada en vigor del Anexo 5 y la firma del mismo, debemos de aceptar que más que convenio es un acto de imposición. El Estado de Veracruz como integrante de la Federación está sujeto a ella y no solo

Veracruz sino todas las demás Entidades Federativas, vemos - que no existe la menor posibilidad de que un gobernador esta- tal discuta las disposiciones del poder central, por conve- niencia o por sumisión tendrá siempre que aceptarlas.

Muy a pesar de la buena intención del Sistema Na- cional de Coordinación Fiscal para evitar el problema de la doble tributación y la falta de recursos en el municipio me- xicano, hay quienes censuran a la coordinación tildándola de arma política y considerándola como un atentado más al Muni- cipio Libre.

Las disposiciones en materia de coordinación fis- cal tienen antecedentes en varios sexenios anteriores, pero es en el sexenio 1976-1982 cuando más se acentuó la sujeción del municipio al poder central y fue precisamente en el puer- to de Veracruz en marzo de 1976 cuando José López Portillo - entonces candidato a la Presidencia de la República, celebró la Reunión Nacional sobre Administración Pública Municipal, auspiciada obviamente por el Partido Revolucionario Institu- cional y algunos de sus futuros colaboradores, allí se senta- ron las bases de su política en pro de los municipios. (1)

Es innegable que la transferencia de recursos al - municipio ha aliviado en parte la situación del mismo, pero se le ha limitado en su libertad política y en su administra- ción financiera, con respecto a este último punto, el munici- pio ha dejado de cobrar impuestos que recaudaba en forma di- recta, ahora es la Federación y el Estado los que se encar- gan de cobrarlos, o si los cobra el municipio, es por encar- go de la Federación o del Estado, tal como lo establece el - Anexo número 1 del Convenio de Colaboración Administrativa.

Por lo que respecta a las Tesorerías Municipales - en el Estado de Veracruz, de sujetas activas del crédito fis- cal, se han convertido en receptoras de participaciones, adé- más de administradoras y recaudadoras de impuestos tanto de la Federación como del Estado, amén de que el municipio reci- be sugerencias y recomendaciones para el uso de las partici- paciones que le proporcionan. (2)

No faltan tampoco elogios para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual se decidió incorporar a to- dos los Estados de la República y es nuevamente en el Puerto de Veracruz en la III Reunión Nacional de la República cele-

- (1) (Cfr) Loret de Mola V., Rafael. Problemática del Municipi- pio sin Recursos. Textos Universitarios, S.A. México 1976. Pág. 125.
- (2) (Cfr) "Atentado al Municipio Libre". El Universal. Méxi- co. Enero 7, 1981.

brada el 5 de febrero de 1980, cuando se pusieron de mani-  
fiesto las bondades del Sistema Nacional de Coordinación Fis-  
cal, ya que con ello se pretende que el municipio cuente con  
mayores recursos para mejorar los servicios públicos munici-  
pales. (1)

Al entrar en vigor la Ley de Coodinación Fiscal, -  
trajo cambios al sistema tributario de los Estados y Municipi-  
pios en general, muchos Estados no se preocuparon en derogar  
de inmediato las disposiciones locales que se opusieran a la  
ley federal, caso concreto es el del Estado de Veracruz que  
firmó el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordi-  
nación Fiscal el lo. de noviembre de 1979 y el 29 de diciem-  
bre del mismo año, se publicó la Ley de Ingresos del Estado  
y municipios, con algunas disposiciones que contravenían lo  
estipulado en el Convenio, las modificaciones que se hicie-  
ron para actualizar la Ley de Ingresos entraron en vigor el  
12 de noviembre de 1980 y las modificaciones a la Ley de Ha-  
cienda entraron en vigor hasta el 28 de abril de 1981, esto  
lo citamos solo como ejemplo de algunas fallas a nivel local  
para la adecuación de las disposiciones fiscales.

En la misma fecha en que se firmó el Convenio de --  
Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se fir-  
mó también el Convenio de Colaboración Administrativa en Ma-  
teria Fiscal Federal entre el Estado de Veracruz y la Secre-  
taría de Hacienda y Crédito Público en base a lo estipulado  
en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fis-  
cal. En los considerandos del Convenio de Colaboración Admi-  
nistrativa se dice que su celebración se debe a que los go-  
biernos de los Estados son las instituciones más cercanas y  
operativas para atender y coordinar los esfuerzos de sus co-  
munidades, por su contacto estrecho con estas y lo que es --  
más importante: para superar el excesivo centralismo que a --  
veces obstruye la solución de ciertos problemas en materia --  
fiscal; que la colaboración administrativa ha permitido tam-  
bién en los últimos años, aumentar considerablemente la re-  
caudación de los impuestos federales, que la administración  
de los impuestos federales por parte de los Estados debe de  
garantizar la uniformidad de los sistemas fiscales en todo -  
el país, respetando la libertad de operación de las autorida-  
des estatales competentes en esta materia, que para ello se  
les ha dotado de facultades que eliminan trámites y demoras  
en los procesos de recaudación, fiscalización y cobranzas.

La Cláusula Primera de este Convenio establece co-  
laboración para administrar impuestos federales, en las si--

(1) (Cfr) "Política Fiscal en Favor del Municipio". La Repú-  
blica. Organó Informativo del Partido Revolucionario Ins-  
titucional. Septiembre de 1980. No. 415

guientes materias:

- I.- Registro Federal de Contribuyentes.
- II.- Recaudación de Informática.
- III.- Comprobación.
- IV.- Determinación de impuestos y de sus acceso---rios e imposición de sanciones.
- V.- Participación de los trabajadores en utilidades
- VI.- Notificación y cobranzas.
- VII.- Recursos Administrativos.
- VIII.- Devolución y autorización para pagar a pla---zos.
- IX.- Intervención en juicio.

Las funciones a que se refieren las fracciones II-IV, VI y VIII se ejercerán solo con respecto a los siguien---tes gravámenes denominados "impuestos coordinados":

- a) Impuesto al Valor Agregado.
- b) Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.
- c) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos ex---cepto aeronaves.
- d) Impuesto sobre la renta a los ingresos por acti---vidades empresariales de contribuyentes menores.
- e) Impuesto sobre los ingresos por actividades agr--- agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contri---buyentes sujetos a reglas generales dictadas por --- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para --- determinar su utilidad fiscal en materia del im---puesto sobre la renta, entendiéndose por activida---des conexas, las comerciales, en los giros de intro---ducción y comisión de ganado, aves, pieles en cru---do, pescados y mariscos.
- f) Impuestos sobre la renta por la prestación de --- servicios personales subordinados sujetos a reten---ción por los causantes a que se refieren incisos d y e que anteceden.
- g) Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y --- dependencia de un patrón que deben pagar los con---tribuyentes señalados en los incisos d y e que anteceden.

En la Cláusula Segunda se establece que las funcio---nes conferidas serán ejercidas por el Gobernador del Estado, los funcionarios de la Administración Pública del Estado, --- conforme a sus leyes o reglamentos que establezcan faculta---des para administrar impuestos federales, a falta de leyes y reglamentos, las citadas funciones serán ejercidas por auto---ridades que realicen actividades de igual naturaleza en rela---ción con gravámenes locales, sean las que fueren, tendrán ---

todas las facultades para hacer que se cumplan las disposiciones de este Convenio.

La Cláusula Tercera establece que en materia de -- registro federal de contribuyentes, el Estado ejercerá las -- atribuciones de la Secretaría consistentes en llevar y mantener al corriente el registro de los contribuyentes menores -- que obtengan ingresos por actividades empresariales, en materia del impuesto sobre la renta y de las personas físicas -- que realicen actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y -- conexas, sujetas a reglas generales dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar su utilidad fiscal en materia de ese mismo impuesto.

En la Cláusula Cuarta se faculta al Estado para -- recibir las declaraciones, avisos, recaudar los pagos de los créditos fiscales y sus accesorios conforme a lo dispuesto -- por el Código Fiscal de la Federación, formular la liquidación provisional a que se refiere el artículo 66 de la Ley -- Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y las contribuciones a que se refiere el artículo 38 de la Ley del Im-- puesto al Valor Agregado así como hacer las correcciones en las declaraciones.

La Cláusula Quinta establece que el Estado tendrá facultades para efectuar visitas domiciliarias y practicar -- auditorías a los contribuyentes. Según la Cláusula Séxta, el Estado podrá determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad -- líquida los respectivos recargos, los gastos de ejecución, -- imponer las sanciones administrativas por infracciones al -- Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, condonar total o parcialmente las multas que el Estado imponga pero también informará a la Secretaría de las infracciones en las cuales el no pueda imponer sanciones, así como la comisión o presunta comisión de delitos de los -- cuales tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

De acuerdo a la Cláusula Décima Segunda, la Secretaría se reserva las siguientes atribuciones:

I.- Emitir instructivos, circulares y resoluciones de carácter general para la aplicación de este Convenio.

II.- Emitir reglas generales para establecer bases en materia de impuestos federales. El Estado intervendrá en los estudios que se realicen para este propósito.

III.- Revisar los dictámenes formulados por los -- contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

IV.- Secuestrar vehículos, salvo que el secuestro

se realice con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

V.- Recibir las declaraciones del Impuesto al Valor Agregado a cargo del contribuyente por la importación de bienes tangibles y recaudar el importe de los créditos correspondientes.

VI.- Aprobar el remate y autorizar la venta fuera de subasta, de bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, así como dispensar la garantía de interés fiscal.

La Cláusula Décima Tercera establece que la Secretaría podrá ejercer algunas facultades aún cuando hayan sido conferidas al Estado, tales como comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de acuerdo a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, incluyendo visitas domiciliarias, prácticas de auditorías, para determinar la existencia de obligaciones fiscales, dar las bases para su liquidación y fijar en cantidad líquida los impuestos y sus respectivos recargos, así como estimar el ingreso de los causantes. Imponer las sanciones administrativas por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales. Intervenir como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las atribuciones del Estado. La Secretaría hará las notificaciones y requerimientos que procedan y aplicará las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, sin que las facultades conferidas al Estado impliquen limitaciones a este respecto.

Según la Cláusula Décima Quinta, la Secretaría cubrirá al Estado por las actividades de administración fiscal que realice con motivo del Convenio, el 35 % del monto que cobre el Estado por concepto de impuestos, recargos y multas, si el pago se obtiene como consecuencia de determinación de impuestos omitidos y de sus recargos formulada por las autoridades de la Secretaría con base en actas de visitas domiciliarias o revisiones de escritorio, practicadas por el Estado, se cubrirá en vez del 35 % antes citado, el 80 % de los impuestos omitidos y de sus recargos y el 100 % de las multas impuestas por la Secretaría a los contribuyentes visitados por el Estado.

La Cláusula Décima Sexta establece que el Estado informará al Banco de México a más tardar el 25 de cada mes, el importe de la recaudación de fondos federales correspondientes al mes anterior inmediato para que se abone en cuenta de la Tesorería de la Federación, descontando lo que corresponde al Estado por cobros en ese mes, así como las devoluciones que sean hechas a los contribuyentes.

En la Cláusula Vigésima Primera se establece que --

la Secretaría puede tomar a su exclusivo cargo, las facultades que este Convenio confiere al Estado cuando éste incurra en incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas en el mismo, previo aviso, también previo aviso, el Estado puede dejar de ejercer alguna de las atribuciones que le hayan conferido.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación cuando menos 30 días después a la fecha de su notificación y surtirá efectos al día siguiente de efectuada la publicación mencionada. Si la terminación se solicita por el gobierno del Estado, dicha declaratoria se publicará además en el periódico oficial del propio Estado.

La Cláusula Vigésima Segunda establece que su entrada en vigor sería el 29 de diciembre de 1979, al otro día de su publicación en el Diario Oficial (28 de diciembre del mismo año), dejando sin efecto los convenios de coordinación en materia fiscal celebrados con anterioridad a excepción del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las cláusulas aquí citadas son las que consideramos de mayor importancia para el tema que nos ocupa, incluimos ya, las modificaciones que se le hicieron al Convenio, mismas que aparecieron en el Anexo 2 de este Convenio y que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el 23 de noviembre de 1982, la modificación más importante que se hizo al Convenio mediante el Anexo 2, fueron los incrementos de participaciones en favor del Estado.

El Anexo número 1 entró en vigor el 4 de julio de 1981, fue publicado en el "Diario Oficial" el 3 de julio del mismo año y en su Cláusula Primera se establece que en materia fiscal algunas de las facultades conferidas al Estado, pueden ser ejercidas por conducto de las autoridades municipales, pudiendo ser auxiliadas por el Estado de acuerdo a los lineamientos que al efecto fije la Secretaría, pero tanto el Estado como la Secretaría podrán realizar en forma directa, las facultades que otorgan al Municipio en este anexo, sin perjuicio de que este perciba de parte del Estado, las participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6o., las siguientes atribuciones de la Secretaría podrán ser ejercidas por los Municipios:

"I.- Notificar cuando así proceda y recaudar el importe de las multas a que se refiere este anexo, así como liquidar y recaudar sus correspondientes accesorios, sean

estos recargos, gastos de ejecución o indemnizaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

II.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las multas y sus correspondientes accesorios, así como en su caso, suspender dicho procedimiento administrativo de ejecución, previa garantía a favor de la Tesorería de la Federación.

Quando se solicite la dispensa de la garantía ante la autoridad fiscal municipal y esta considere procedente la solicitud, suspenderá provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las normas dictadas que dicte la Tesorería de la Federación. Si la Secretaría negase la dispensa, la autoridad fiscal municipal requerirá que se otorgue la garantía.

III.- Efectuar devoluciones de cantidades pagadas indebidamente de acuerdo con las reglas que sobre el particular expida la Secretaría.

IV.- Cancelar prórrogas o autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas, previa garantía o dispensa de ella.

V.- Tramitar los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, excepto el recurso de revocación y los que prevean las leyes federales con base en las cuales se haya aplicado la sanción.

Las facultades a que se refiere esta Cláusula serán ejercidas indistintamente por el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal o los funcionarios que ejerzan facultades de igual naturaleza a las mencionadas en el presente documento".

La Cláusula Cuarta por su parte establece que el Municipio recibirá el 90 % de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas, recargos o indemnizaciones, también debe rendir cuentas al Estado, cada mes; dentro de los 15 días siguientes del mes rendirá cuentas al Estado del 10 % restante, del cual 2 % será para la Tesorería de la Federación y 8 % para el Estado, además, el Municipio tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución en los cobros que efectue.

En síntesis, lo anterior fue lo más importante del Anexo no. 1, cuyos postulados obedecen al programa de reforma administrativa y fortalecimiento municipal y aún cuando los lineamientos fijados en el mismo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obedecen a la política emanada del

poder central, puede ser un buen logro para el municipio mexicano en general, aunque este tipo de convenios tienen más el carácter de decisiones unilaterales que deben ser aceptadas por las entidades y los municipios, pues tanto las primeras como los segundos carecen de la capacidad suficiente para negociar cualquier tipo de acuerdos, además de que las pretensiones políticas de un gobernador implican muchas veces su sometimiento en perjuicio de los intereses de su Estado y sus gobernados.

En la Reunión Nacional de Solidaridad Municipal -- efectuada en la Ciudad de Puebla a principios de 1982, se -- hizo allí, una evaluación de los avances logrados en beneficio del Municipio mexicano durante el sexenio 1976-1982. Se dijo en esta Reunión que "López Portillo detuvo la inercia -- centralista y retomó el camino pleno del federalismo", aunque otro de los oradores propuso que: "les sean transferidos algunos programas, sobre todo aquellos que por su inmediatez y naturaleza pueden ser mejor atendidos por las autoridades municipales que por las dependencias federales", analizando estas dos intervenciones vemos que aún no se ha logrado lo -- que muchos deseamos para el Municipio, pero quizás la verdad más dolorosa y realista la dijo el que pidió que: "se revise el actual sistema de coordinación fiscal, fundamentalmente para otorgar mayor intervención a los ayuntamientos en la determinación que le afectan en la materia, por ejemplo: coordinación en materia de derechos, que convenida por autoridades federales y estatales, ha producido una merma importante, no solo en los ingresos municipales, sino básicamente en la capacidad política de los ayuntamientos", solicitando además; "que los Estados respeten los porcentajes de participaciones que de los impuestos transferidos por la Federación le corresponde a los municipios, pues existen evidencias de que en muchos casos no se cumple con las disposiciones vigentes en la materia, perjudicándose las ya deterioradas haciendas municipales". (1)

Lo citado en el párrafo anterior nos confirma que el municipio está muy lejos de alcanzar la autonomía política y financiera para lograr un sano desarrollo de la comunidad que gobierna, por otra parte, la Federación siempre ha absorbido gran parte de los ingresos que se generan en los Estados y Municipios, dándole a estos últimos una participación mínima de esos ingresos, citaremos algunos datos: durante la Administración del Presidente Calles, los municipios recibieron el 8 % del ingreso fiscal de la Federación; durante el Gobierno de Cárdenas descendió al 6 %, con Avila Cama-

(1) (Cfr) "Robustecer Municipio y Estado fortalece al país: JLP". El Universal. México. Octubre 5, 1982. Pág. 1.

cho fue solo del 4 %, entre 1946 y 1964 fue del 3 %, con Díaz Ordáz y Echeverría alcanzó su nivel más bajo que fue de 1.6 % y para el sexenio 1976-1982 fue del 3 %, aunque en la reunión efectuada en Querétaro el 5 de febrero de 1983, se dijo ante el actual mandatario mexicano, que en los últimos 6 años los municipios mexicanos solo recibieron el 1.43 % de la recaudación total de la Federación y que lo ideal no es solo transferir mayores cantidades de recursos al municipio sino que se debe hacer lo posible para que este tenga una mayor libertad política. (1)

El sistema de participaciones no es una novedad -- dentro de los regímenes federalistas y democráticos, lo que sí es censurable que en nuestro país, algunas legislaturas o gobiernos locales manipulen las participaciones para someter a los presidentes municipales que se oponen a políticas estatales que quieran de alguna manera coartar la actividad de algún presidente municipal, actitudes como estas: "...ponen en evidencia la famosa ley de Coordinación Fiscal que según los voceros oficiales de la administración lopezportillista tenía el propósito de restituir a los municipios del despojo de los recursos que tradicionalmente les había hecho el gobierno del Estado y la Federación". (2)

Según los últimos datos publicados, las participaciones federales a Estados y Municipios en 1979 fueron de -- 67,000 millones de pesos y en el primer año de operación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal las asignaciones del --- fondo general fueron de 110,000 millones de pesos; 146,000 millones en 1981, para 1982 casi totalizaron 207,000 millones y en 1983 serán entregados a los gobiernos locales 465,000 millones de pesos. El Fondo Complementario de Participaciones distribuyó 2,411 millones de pesos en 1980, 4,321 millones en 1981 y en 1982 casi llegó a los 6,000 millones de pesos. (3)

Pese a las cifras anteriores, la mayor parte de -- los municipios carecen de recursos económicos para resolver los problemas más urgentes de su población, lo negativo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es que al adherirse a el los Estados, la Federación es la que recauda prácticamente todos los ingresos en la República, como se nos indicó en el Departamento de Participaciones en la Ciudad de Jalapa,

- (1) (Cfr) "Postración Municipal". El Universal. Octubre 5 de 1982 y "Estáen el municipio el cambio de la realidad nacional". El Universal. Febrero 6 de 1983.
- (2) (Cfr) "Victiman a San Luis Potosí". El Universal. Abril 25 de 1983.
- (3) (Cfr) "Al vigorizar la autonomía económica de los Estados se da nueva dimensión al Federalismo". El Universal. Nov. 13 de 1982. Pág. 1 de la sección "Mundo Financiero".

los ingresos directos recaudados por los municipios veracruzanos son de solo un 10 %, el otro 90 % lo reciben en participaciones, vemos pues que las facultades tributarias de los municipios se han reducido al mínimo.

Además de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa puestos en marcha en el sexenio 1976-1982 y que según indicios continuarán cuando menos por otro sexenio más, fue puesto en marcha también en el sexenio anterior el Convenio Único de Coordinación, suscrito por todos los Estados de la República el 5 de febrero de 1980 en la Tercera Reunión Nacional de la República (así se llamaron las reuniones en que el Ejecutivo Federal se reunía con todo su Gabinete y los Gobernadores de las Entidades Federativas el 5 de febrero de cada año en el sexenio 1976-1982), la encargada de elaborar e instrumentar los programas del Convenio fue la Secretaría de Programación y Presupuesto cuyo Secretario en aquel entonces era el actual Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

El Convenio Único de Coordinación tuvo como finalidad la de coordinar las acciones del Ejecutivo Federal con los Gobiernos Estatales para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, incluyendo la construcción de obras y prestación de servicios públicos, para ello, cada Estado se podría coordinar con cada una de las Secretarías del Gobierno Federal para la realización de los programas materia del Convenio. Los programas de desarrollo socioeconómico en materia de inversión estatal comprendió: introducción de agua potable y alcantarillado en áreas rurales, obras de beneficio colectivo en cabeceras municipales, mejoramiento de la vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarías, caminos vecinales, carreteras estatales y urbanas, construcción de centros de salud y casas asistenciales, construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.

Dentro del Convenio Único de Coordinación, en su Cláusula Sexta establecía que: "El Gobierno del Estado apoyará la ejecución de los programas integrados que conforme al sistema de colaboración programática de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Áridas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMAR) apruebe el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de la Entidad. Los recursos asignados por virtud de este Convenio a proyectos localizados en zonas COPLAMAR, son intransferibles".

En base a lo anterior, el organismo conocido comúnmente en el sexenio anterior como COPLAMAR, llevó a cabo en los municipios más necesitados del Estado de Veracruz, obras

públicas de singular importancia tales como introducción de alcantarillado y redes de distribución de agua potable, construcción de carreteras y acondicionamiento de caminos vecinales, como ejemplo citaremos la carretera de terracería (aún en construcción) que unirá los municipios de Tehuipango, Texhuacán y Zongolica; la dotación de agua potable al municipio de Tequila; la construcción de la carretera de terracería -- que comunica a los municipios de Magdalena, Tequila y Atlahuilco, además, COPLAMAR en colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social construyó en algunos municipios también, clínicas-hospitales, cooperando así a la solución de los problemas de salud en los municipios más pobres del Estado de Veracruz. La construcción de obras públicas de la naturaleza aquí citada, permitió que los recursos municipales -- fueran transferidos para atender otro tipo de carencias.

La participación de COPLAMAR en la solución de los problemas en algunos municipios veracruzanos durante el sexenio anterior es innegable, sin embargo, al comparecer el día 13 de diciembre de 1982, ante la Cámara de Diputados a exponer el presupuesto de egresos de la Federación, el Secretario de Programación y Presupuesto informó que parte de COPLAMAR iría al I.M.S.S. y parte a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como consecuencia de las nuevas medidas adoptadas por la nueva administración que asumió el poder el 10. de diciembre de 1982, además de las dos dependencias antes citadas, participarán también en los programas -- que venía realizando COPLAMAR, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, de la Reforma Agraria, La Comisión Nacional de Subsistencias Populares y la Comisión Federal de Electricidad, previéndose para 1983 una inversión aproximada de 31,000 millones de pesos para la construcción de caminos rurales, introducción de agua potable y alcantarillado, mejoramiento de la vivienda campesina, empleo rural, electrificación rural, abasto y prestación de -- servicios médicos. (1)

La entrada en vigor del Convenio Unico de Coordinación fue el 10. de enero de 1980 y el 5 de febrero del mismo año fue firmado por todos los Estados de la República y se renovó el 5 de febrero de 1981 y 1982. El Convenio Unico de Coordinación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Estado de Veracruz se publicó en el Diario Oficial -- del 12 de septiembre de 1980.

El 5 de febrero de 1981, en la Cuarta Reunión Nacional de la República celebrada en Hermosillo, Sonora, el -- Secretario de Programación y Presupuesto informó que como --

(1) (Cfr) "Decidió MMH la Desaparición de la Coplamar".El Universal. Abril 20 de 1983. Págs. 21-22.

consecuencia de la firma de los Convenios Unicos de Coordinación, para 1981 serían destinados 22,000 millones de pesos -- a programas estatales de inversión (1).

El 5 de febrero de 1982 en la Quinta y última Reunión Nacional de la República, aún cuando se volvió a firmar el Convenio Unico de Coordinación por todos los Gobernadores estatales, las notas periodísticas relacionadas con el Convenio casi no existieron quizás debido a los preparativos que comenzaban a hacerse para la renovación de la administración en diciembre de ese año.

La presente administración a cargo del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, tomando en cuenta la importancia del -- Convenio Unico de Coordinación durante el sexenio en que fungió como Secretario de Programación y Presupuesto ha decidido su continuación pero ahora con el nombre de Convenio Unico de Desarrollo, en la Cláusula Sexta del nuevo convenio que -- ya ha sido firmado por algunos Estados de la República se establece que: "Los Ejecutivos Federal y Estatal, convienen en instrumentar las diferencias sustantivas para transformar al Convenio Unico de Coordinación en un Convenio Unico de Desarrollo que promueva mediante la acción ordenada y programada de las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal), el desarrollo nacional".

Como una novedad en el actual Convenio Unico de Desarrollo, el Capitulo V del Convenio habla del Fortalecimiento Municipal, estableciendo en su Cláusula Décima Séptima -- que los Ayuntamientos podrán intervenir en los planes de desarrollo que lleven a cabo los Gobiernos Federal y Estatal, así como vigorizar su capacidad administrativa, técnica y -- financiera para que puedan atender sus propias necesidades; debido a que el Convenio Unico de Desarrollo aún no ha sido firmado por varios Estados de la República (Veracruz entre -- ellos), no podemos abundar sobre el mismo, pero estamos seguros que su instrumentación traerá excelentes frutos para los municipios principalmente.

#### PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN OTROS PAISES

Las participaciones que perciben los municipios en los ingresos de algunos países como Estados Unidos de América del Norte, España o Alemania, son de alguna consideración en cuanto a la cantidad, pero no en el porcentaje que han --

(1) (Cfr) "22,000 Millones para Programas en los Estados".  
El Universal. México, Febrero 6 de 1981.

alcanzado en México, especialmente a partir de 1980 en que entró en el vigor la Ley de Coordinación Fiscal.

Así tenemos que el 40 % de los ingresos totales en los municipios norteamericanos en 1975 fue por concepto de participaciones; esto significa que sus impuestos directos representaron el 60 %, lo que nos indica que estos municipios tienen amplias facultades en materia impositiva. (1)

En España las participaciones a los municipios se deducen de las siguientes materias y actividades: el 90 % de las cuotas de la Contribución Territorial Urbana, el 90 % de las cuotas de Licencia Fiscal, la recaudación de tales impuestos corresponde al Estado, quien después entregará participaciones a los municipios, en segundo lugar: "...una novena -- parte de la participación del 90 por 100 en la Licencia Fiscal del Impuesto Industrial y el 3 por 100 de lo recaudado -- por el Estado por Impuestos Indirectos se atribuye a los Municipios a través del Fondo Nacional de Haciendas Municipales para lo cual existen las oportunas normas de reparto", -- además obtienen ingresos por: "...recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado autorizados por las leyes, -- en este apartado se encuentran principalmente, los recargos sobre las cuotas de licencia fiscal del Impuesto Industrial. El establecimiento de estos recargos es voluntario para los Ayuntamientos y su administración y cobranza corresponde a -- la Administración del Estado, quien después ha de entregar a cada Ayuntamiento la cantidad que le corresponda...". (2)

En Alemania, según lo establece el artículo 106 -- (inciso 5) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania que: "los Municipios recibirán una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, que deberán hacer llegar los Estados (Länder) a sus Municipios sobre la base de los pagos efectuados por sus habitantes en concepto de impuesto sobre la renta. La reglamentación se hará por -- una ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal. Dicha ley podrá autorizar a los Municipios a fijar tipos de recaudación para la participación municipal". En este precepto se nota que los municipios alemanes no reciben tantas participaciones debido a que tienen también grandes facultades en materia impositiva, como lo veremos al final del Capítulo III de este trabajo. (3)

- (1) (Cfr) Due, John F. y Friedlaender, Ann F. Governmental - Finance. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois. E.U. A. 1977. Pág. 176.
- (2) (Cfr) Ferreiro Lapatz, José J. Curso de Derecho Financiero Español. Madrid, España. 1975. Pág. 324.
- (3) (Cfr) Ley Fundamental de la Rep. Fed. de Alemania. Depto. de Prensa e Información del Gobierno Federal. Bonn, 1981.

LAS RECIENTES REFORMAS AL ARTICULO 115 DE NUESTRA CARTA MAGNA SON EL MEJOR INDICIO DE LOS ESFUERZOS QUE ESTÁ HACIENDO LA ACTUAL ADMINISTRACION PARA VIGORIZAR AL MUNICIPIO.

### CAPITULO III

#### PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

##### 1.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS INGRESOS

De acuerdo a la doctrina, las disposiciones reguladoras de cada tipo de ingresos, tienen el carácter de leyes tanto en su aspecto formal porque se originan en un acto del Congreso de la Unión (si son para toda la República) o de la Legislatura Estatal (si son para una Entidad Federativa y sus respectivos Municipios), como en su aspecto material, porque son actos creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Como ya antes se ha mencionado al principio de este trabajo, el artículo 31 de la Constitución General de la República en su fracción IV, expresa como obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público tanto de la Federación como de los Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa; el artículo 73 del mismo ordenamiento establece en su fracción VII que el Congreso tiene facultad: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;". Así pues, no puede haber contribución si no existe una ley formalmente legislativa que la concrete, según se deduce de los artículos antes mencionados.

Existe la posibilidad de que el Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le confiere el artículo 29 constitucional, que instituye que de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en los recesos del primero, "...podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación;..." y emitir disposiciones con igual jerarquía a las que expide el Poder Legislativo, a estos ordenamientos la doctrina les denomina -- "Decreto Ley".

El "Decreto Delegado" como fuente del Derecho Fiscal en nuestra legislación, está previsto en el artículo 131 constitucional que establece en su segundo párrafo que el -- Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, crear otras, prohibir las importaciones, el tránsito de productos y efectos cuando lo estime urgente. (1)

La facultad concedida por el artículo 131 es en --

(1) (Cfr) Margain Manautou, Emilio. Opus Cit. Págs. 60-61

virtud de que se considera que el Ejecutivo puede actuar con la inmediatez y flexibilidad que se requiera en un momento determinado.

En el Decreto-Ley, la facultad para decretar impuestos y poder hacer frente a la situación, es implícita; en el artículo 131 en donde tiene su fundamento legal el Decreto-Delegado, la facultad es expresa.

Otras disposiciones de carácter general, obligatorio e impersonal, equiparables a la ley son los reglamentos que expide el Presidente de la República, en uso de la facultad que le confiere el artículo 89 (en su fracción I) de nuestra Carta Magna. El reglamento es también, una fuente importante del Derecho Fiscal Mexicano, aunque su función primordial es la de desarrollar y complementar en detalle las leyes para hacerlas más eficaces y expeditas en su aplicación.

Respecto al ámbito espacial de las leyes de ingresos, son aplicables únicamente en el territorio sujeto a la soberanía del poder público que les dió vida y de acuerdo a la estructura del Estado Mexicano, tenemos leyes federales, estatales y municipales.

En cuanto a la vigencia de la Ley de Ingresos, de lo establecido en el artículo 74 de la Constitución General se deduce que es de un año, pues en la fracción IV de este artículo instituye como facultad de la Cámara de Diputados, la de: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos...discutiendo primero las contribuciones..."; por si existiera alguna duda, el artículo 65 de nuestra Ley Fundamental ordena la reunión del Congreso a partir del 1.º de septiembre de cada año para la celebración de sesiones ordinarias para ocuparse del estudio, discusión y votación de las leyes que se sometan a su consideración; y la Ley de Ingresos no puede enviarse ni antes del 15 de noviembre ni después del 15 de diciembre, según lo consigna el artículo 74 constitucional (la reciente reforma la veremos más adelante)

La iniciación de la vigencia de las disposiciones fiscales y entre estas la Ley de Ingresos, constituyen otro elemento de interés dentro del tema que nos ocupa, así, el Código Fiscal de la Federación en vigor hasta el 30 de septiembre de 1982 en su artículo 70. establecía que la entrada en vigor de las disposiciones fiscales en toda la República, sería a los 15 de su publicación, salvo que en ellas se ordenara una vigencia distinta, con tal de que su publicación fuera anterior.

El Código citado en vigor actualmente, establece en su artículo 70. que las leyes fiscales, sus reglamentos

y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República, al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

Hemos citado algunas disposiciones de carácter federal en relación a los ingresos, veamos ahora los preceptos existentes en relación al mismo tema en el Estado de Veracruz y de acuerdo a la importancia de cada uno de ellos; así, la Constitución local en su artículo 87 fracción IV estatuye como obligación del Ejecutivo local, "presentar a la Legislatura, al principio de su primer período de sesiones ordinarias, el presupuesto de gastos del año siguiente, proponiendo arbitrios para cubrirlo", las sesiones ordinarias comienzan en cada trienio el 10 de octubre, después de las elecciones de diputados (art. 51), en los demás años comenzarán el 16 de septiembre (art. 87, fracción X).

En el período ordinario de sesiones, la Legislatura se ocupará principalmente en examinar, discutir y aprobar los planes de arbitrios de los municipios, según lo manda el artículo 53; de este precepto y los más arriba citados se deduce que la Ley de Ingresos municipal en Veracruz, tienen una vigencia anual en la Constitución local, en cuanto a la iniciación de la vigencia de las leyes fiscales, el artículo 14 del Código Fiscal establece que entrarán en vigor en todo el Estado al 8o. día de su publicación en la "Gaceta Oficial" salvo que en ellas se establezca una vigencia distinta, posterior a su publicación, tomándose en cuenta los días inhábiles inclusive; en cambio el Código Civil para el Estado, en su artículo 2o. preceptúa que las leyes, decretos, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, entrarán en vigor 3 días después de su publicación en la "Gaceta Oficial" del Estado; en los lugares en que no se publique la Gaceta, para que tales disposiciones se reputen publicadas y sean obligatorias, será necesario que además de los 3 días antes citados transcurra un día por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, el artículo 3o. del mismo Código establece que si una disposición de carácter general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Habiendo citado algunas disposiciones constitucionales, tanto federales como estatales en relación a los ingresos, pasaremos a ver que es lo que debe entenderse por presupuesto. Según el maestro Andrés Serra Rojas, el presupuesto "es un acto legislativo anual mediante el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos del Estado",

de este concepto se obtienen las siguientes características: a) su anualidad, b) mediante una ley, y c) dentro de la definición se incluyen a los ingresos y los gastos; ya que se encuentran en gran escala vinculados o estrechados, aunque -- ambos ordenamientos se emiten por separado, ya que en una -- ley se establecen los ingresos y en otras los gastos, pero -- ambos son formalmente legislativos, al respecto el artículo 30. del Código Fiscal para el Estado de Veracruz establece -- de manera clara y categórica que: "ningún impuesto, derecho, producto, aprovechamiento o contribución por mejora podrá -- recaudarse si no está previsto en la Ley de Ingresos", pre-- cepto similar es el que se encuentra en el artículo 12 de la Constitución local que establece que: "Nadie está obligado -- al pago de una contribución que no haya sido decretada pre-- viamente por la representación nacional o por la del Estado. Los Ayuntamientos están facultados únicamente para fijar cuo-- tas sobre los ramos que la Ley designe para formar los arbi-- trios municipales, con la aprobación de la Legislatura"; la inclusión de disposiciones como esta última en el texto cons-- titucional del Estado, constituyen la mejor garantía de que -- el particular gozará de la protección de una ley de primer -- orden al recurrir ante los órganos judiciales en caso de ser víctima de una imposición arbitraria o que no esté decretada por una ley previa.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 53 y 68 (este último en su fracción XXXIV) es facultad exclusiva de la Legislatura local, fijar las contribuciones tanto del Estado como de los municipios, en un ordenamiento formal y -- materialmente legislativo denominado Ley de Ingresos, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Consti-- tución General de la República, los municipios mexicanos en general, se sujetarán a lo que les ordene la Legislatura lo-- cal en materia de impuestos, su facultad tributaria está su-- bordinada por mandato constitucional, debido a estas y otras restricciones, algunos munícipes han solicitado que: "...se implanten medidas urgentes tendientes a dotar de una autono-- mía financiera a los ayuntamientos y que de otra manera su -- autonomía se ve lesionada en forma grave". (1)

Nada exageradas, así lo creemos, que resultaron -- las opiniones vertidas en un simposio denominado "El Desafío Municipal", en el que algunos representantes municipales --- afirmaron que: "...a pesar del mandato constitucional, los -- Municipios no han gozado en plenitud de la libertad ordenada, tanto política, administrativa y económica..." (2) y no es -- que los preceptos constitucionales sean inadecuados, lo que

(1) "Autonomía Financiera Demandan los Municipios a la Fede-- ción". El Universal. Enero 23, 1982. Págs. 1 y 10.

(2) "Utópica la Autonomía Mpal." El Universal. Feb. 8, 1982.

sucede es que al municipio siempre se le concede menos de lo que dispone la ley, al municipio se le regatea hasta lo que por disposiciones legales le corresponde, analizando las características de los gobernantes estatales principalmente, y es mi opinión personal, que no han entendido su función -- como gobernantes, al adoptar actitudes de auténticos caciques, en vez de velar por el progreso de sus respectivos Estados y municipios.

## 2.- ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

De acuerdo a la Constitución local y a la Ley Orgánica del Municipio Libre, corresponde a los municipios del Estado de Veracruz, elaborar sus presupuestos de Ingresos y enviarlos a la Legislatura local para su aprobación, los conceptos por los que pueden los municipios percibir ingresos o sean las fuentes generadoras de los mismos, están establecidos en la Ley de Hacienda Municipal.

La fracción V del artículo 114 de la Constitución estatal establece que cada año los municipios remitirán a la Legislatura para su revisión y aprobación, los presupuestos de ingresos para el siguiente, por su parte la Ley Orgánica Municipal en su artículo 24, fracción II señala como facultad de los ayuntamientos formar sus presupuestos anuales de ingresos y enviarlos a la Legislatura para su aprobación.

Son varios los miembros del ayuntamiento que intervienen en la elaboración del presupuesto, tal como la Ley Orgánica del Municipio lo establece y son los siguientes: el Síndico encargado de la cuestión hacendaria, entre las funciones que le señala el artículo 29, está la de cooperar a la formación de presupuestos y planes de arbitrios; la Comisión de Hacienda, según el artículo 33 tiene como atribución formar el presupuesto de ingresos para presentarlo al ayuntamiento en su oportunidad; el artículo 49 en su fracción II faculta al Tesorero Municipal para contribuir a la formación, discusión y aprobación del presupuesto de ingresos, dicho presupuesto debe quedar elaborado a más tardar en la primera quincena del mes de septiembre de cada año por el Presidente Municipal, el Síndico I o único, el Edil de Hacienda y el Tesorero Municipal; en la segunda quincena del mismo mes, el ayuntamiento discutirá y aprobará este presupuesto.

En el curso del mes de octubre de cada año, los ayuntamientos remitirán por triplicado los presupuestos de ingresos a la Legislatura, cuando los presupuestos sean elaborados por un ayuntamiento cuyo período concluya ese mismo año, el nuevo ayuntamiento podrá enviar sus puntos de vista en los primeros días de diciembre, los que deberán ser toma-

dos en cuenta por la Legislatura antes de que esta apruebe un presupuesto, ya que el período ordinario de sesiones termina el 31 de diciembre como lo establece la Constitución del Estado.

El presupuesto de ingresos debe estar aprobado antes del 10. de enero, que es la fecha en que se inicia el nuevo año fiscal, desafortunadamente, en el Estado de Veracruz, no se toma en cuenta lo que establece la Constitución Federal, la Constitución local, ni las disposiciones fiscales vigentes, pues si bien algunos municipios como Córdoba, Jalapa, Cd. Mendoza, Veracruz y otros más sí envían sus presupuestos de ingresos con oportunidad, el municipio de Orizaba aún no elaboraba su presupuesto de ingresos para diciembre de 1980 y que debería de empezar a regir en enero de 1981, lo mismo ha sucedido con los presupuestos de 1982 y 1983, existen otros muchos municipios que también se atrasan en su elaboración y otros más que ni siquiera los elaboran por carecer de los más elementales recursos tanto humanos como materiales.

Creemos que la anormalidad en la elaboración de los presupuestos y la presentación extemporánea de los mismos ante la Legislatura, ni es justificable ni puede ser aceptada, sin embargo, no existen disposiciones que sancionen estas circunstancias, pero si la Constitución local y la Ley Orgánica del Municipio Libre establecen que un presupuesto debe ser presentado ante la Legislatura en determinada fecha, debe hacerse todo lo posible por acatar tales disposiciones.

### 3.- DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Respecto a la discusión y aprobación del presupuesto de ingresos, no existen disposiciones que establezcan las reglas a seguir. Si hacemos una comparación entre un presupuesto de ingresos de la Federación o del Estado y un presupuesto de ingresos para algunos municipios veracruzanos, veremos que este último por muy grande que sea, resulta muy sencillo en relación con los primeros.

Como ya antes se ha mencionado, los municipios no siempre envían oportunamente sus presupuestos de ingresos para que sean aprobados por la Legislatura del Estado antes del 31 de diciembre de cada año, fecha en que termina el período ordinario de sesiones, esto significa que cualquier discusión y aprobación de un presupuesto de ingresos será hecha por la Diputación Permanente que estará compuesta por 10 diputados en ejercicio, cinco actuarán como propietarios

y cinco como suplentes, según lo establece el artículo 80 de la Constitución local reformado el 30 de diciembre de 1982; ahora bien, si el presupuesto de ingresos de algunos municipios es aprobado por la Diputación Permanente, quiere decir que dicho presupuesto solo es discutido y aprobado por cinco representantes de la Legislatura, esto seguramente abrevia su análisis y por ende su aprobación; algunos objetarían la facultad de la Diputación Permanente para discutir o aprobar un presupuesto de ingresos, nosotros consideramos que su facultad para hacerlo deriva de lo dispuesto en el artículo 82 (fracción XIII) de la Constitución local que establece como facultad de la Diputación Permanente: "Conocer de los asuntos relacionados con la hacienda de los Municipios y revisar y aprobar sus cuentas", por otra parte, el Departamento de Glosa y Fianzas dependiente de la Cámara de Diputados, colabora de manera eficaz en el análisis de los presupuestos de los municipios.

Teniendo en cuenta que la Legislatura es la que fija los arbitrios y las tarifas que estos causarán, los municipios no tienen problema con la aprobación de sus presupuestos de ingresos, aunque de existir oscuridad en los mismos, la Legislatura local está facultada para hacer comparecer a los Presidentes Municipales ante ella para que aclaren los puntos oscuros, hasta ahora no existe antecedente de algún presupuesto que no haya sido aprobado.

#### 4.- EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Corresponde única y exclusivamente a las Tesorerías Municipales la ejecución del presupuesto de ingresos, pues no existe otro órgano facultado para tal fin, aunque el Presidente Municipal tiene también facultad de vigilar la recaudación de los arbitrios municipales como lo establece el artículo 26 (fracción X) de la Ley Orgánica del Municipio Libre, tampoco se pueden retener los fondos municipales en oficina distinta a la Tesorería según lo establece el artículo 27 de la misma ley en su fracción VII.

Debido a que existe en cada Municipio una sola Tesorería como órgano recaudador de los ingresos, el problema se simplifica, además de que el Tesorero siempre será auxiliado por el Síndico de la Comisión de Hacienda y el Presidente Municipal para la obtención de las participaciones a que tenga derecho cada Municipio en los impuestos federales o estatales, el Presidente Municipal solo tiene que recurrir al Departamento de Coordinación Municipal que es el encargado de: "Controlar y enterar oportunamente a los Municipios, el monto de las participaciones que les corresponden por concepto de Impuestos Federales cuya administración esté en-

comendada al Estado", según lo establece el artículo 12 del Reglamento de la Tesorería General del Estado en su fracción I, la Tesorería General del Estado es la encargada de gestionar el pago de las participaciones que corresponden a los municipios en impuestos federales, ante la Tesorería de la Federación.

Por lo que se refiere a la obtención de empréstitos para compensar en parte la falta de ingresos municipales, la Ley de Deuda Pública para el Estado de Veracruz establece en su artículo 4o. que: "La deuda pública municipal se forma por los empréstitos y créditos que contratan los Municipios, los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria...", el artículo 8o. de la misma ley, faculta a la Legislatura del Estado para que autorice a los ayuntamientos la celebración de empréstitos, así como el reconocimiento y autorización del pago de las deudas públicas contraídas; el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre contiene una disposición parecida al establecer que los Ayuntamientos pueden contratar empréstitos con la aprobación de la Legislatura local o de la Diputación Permanente, lo que no especifica el precepto es que miembro del ayuntamiento debe gestionar los empréstitos, creemos que debe ser el Presidente Municipal por ser el máximo representante del Municipio, aunque también podría delegar esta facultad en otro integrante del ayuntamiento como es el Tesorero, el Síndico encargado de la cuestión hacendaria o bien una comisión integrada por representantes del ayuntamiento; los estatutos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que es la institución a la cual recurren la mayoría de los municipios veracruzanos y de la república en solicitud de préstamos, establecen que es el Presidente Municipal el que mediante escrito indicará el monto del préstamo, la obra a realizarse y la forma en que se recuperará la inversión.

##### 5.- CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

Dentro de la legislación y doctrina mexicana se han elaborado diversas clasificaciones de los recursos municipales, la clasificación más importante y completa fue la elaborada por el municipio de Puebla para el ejercicio fiscal del 15 de febrero de 1965 al 14 de febrero de 1966. (1)

Para aquel entonces, la clasificación que presentó el municipio poblano era una innovación, establecía ingresos por concepto de impuestos, derechos, aprovechamientos y par-

(1) (Cfr) Margain Manautou, Emilio. Opus Cit. Pág. 268.

ticipaciones, no citaba los productos ni las contribuciones especiales, tal como las cita actualmente el Código Fiscal del Estado de Veracruz.

La clasificación de los ingresos municipales veracruzanos en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones aparecen por primera vez en la Ley de Hacienda Municipal del 30 de diciembre de 1975 y su definición de acuerdo al artículo 30. de esa ley, era la siguiente:

"I.- Impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que establece la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público de los Municipios".

"II.- Derechos, las contraprestaciones establecidas por la ley en pago de servicios públicos municipales".

"III.- Productos, los ingresos que percibe el Municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales y por otras actividades que no corresponden a sus funciones de derecho público".

"IV.- Aprovechamientos, los recargos, las multas, y los demás ingresos no clasificables como derechos, productos o participaciones;" y

"V.- Participaciones, las cantidades que corresponden al Municipio en el rendimiento de la recaudación de determinados ingresos federales o estatales, de conformidad con las leyes respectivas y los convenios que se celebren sobre el particular".

La clasificación anterior es la misma que aparecía también en la Ley de Ingresos Municipales de 1976, que además mencionaba a las Contribuciones Especiales sin dar ninguna definición de ellas, pero el Código Fiscal del Estado define actualmente a las Contribuciones Especiales como: "los tributos que fija la ley a quienes independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciales particulares derivados de la realización de obras o servicios públicos"; la actual Ley de Hacienda Municipal que entró en vigor el 10. de enero de 1980 no contiene ninguna definición para los seis ramos en que se dividen los ingresos municipales.

En los ingresos municipales de la República Mexicana notamos dos etapas: antes de 1980 y después de 1980, que es el año en que todos los Estados se "adhirieron" al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, antes de 1980 los municipios recaudaban la mayoría de sus ingresos, después de 1980 dejan de recaudar algunos y a cambio empiezan a recibir participa-

ciones, los municipios veracruzanos no podían ser la excepción, porque de no adherirse el Estado de Veracruz al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se corrían graves riesgos tanto políticos como económicos.

Veamos en detalle los recursos municipales veracruzanos como fuentes de ingresos a partir del 1o. de enero de 1980 y que no han variado para 1981, 1982 y 1983 de acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales:

a) IMPUESTOS.- La Ley de Ingresos Municipales para cada uno de los años arriba citados establecen como impuestos los siguientes: 1.- Predial, 2.- Sobre honorarios, 3.- Sobre Espectáculos, 4.- Sobre juegos permitidos, 5.- Sobre loterías, rifas y sorteos, 6.- Sobre matanza de ganado, 7.- Sobre impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en ejercicios anteriores, pendientes de liquidación o pago, 8.- Adicional sobre arbitrios municipales, 9.- Sobre fraccionamientos, y 10.- Sobre transporte público en zonas urbanas.

La Ley de Hacienda Municipal del 30 de diciembre de 1975 mencionaba además de los impuestos arriba citados, los siguientes: sobre ganadería, agricultura, alcoholes y aguardientes, sobre expendio de bebidas alcohólicas, sobre producción de azúcar, piloncillo y mieles cristalizables e incristalizables; todos estos impuestos fueron suspendidos al entrar en vigor el Anexo no. 1 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en enero de 1980, así como el Anexo no. 4 del mismo convenio y vigente a partir del 1o. de noviembre del mismo año, cabe mencionar que los impuestos suspendidos en un Estado eminentemente agrícola como lo es Veracruz, eran los que más ingresos aportaban a los municipios veracruzanos.

b) DERECHOS.- Actualmente los particulares pagan derechos por: 1.- Servicios que se presten en los rastos municipales, 2.- Servicios que se presten en los panteones municipales, 3.- Servicios de alineamiento de predios y fijación de números oficiales, 4.- Por expedición de licencias para obras de construcción, reparación y demolición de edificios, 5.- Servicios del Registro Civil, 6.- Expedición de certificados, certificaciones y copias de documentos, 7.- Deslinde de predios, 8.- Conexión de albañales, 9.- Servicios de agua, y 10.- Servicios de alumbrado público y servicios conexos, la Ley de Ingresos Municipales para 1983 señala además: 11.- Por el Registro de marcas de herrar para ganado y expedición de tarjetas de identificación para los ganaderos y 12.- Por servicios diversos. El único cambio experimentado en cuanto a derechos es que se han sumado otros dos conceptos.

c) **CONTRIBUCIONES.**- 1.- Por obras públicas de urbanización. La Ley de Ingresos Municipales no establece que tipo de obras públicas de urbanización causarán contribuciones, pero la Ley de Hacienda Municipal establece en su artículo 124 que son objeto de contribución las siguientes obras: 1.- Instalación de atarjeas, 2.- Instalación de tuberías de distribución de agua potable, 3.- Construcción o reparación de banquetas, 4.- Construcción o reparación de pavimentos, 5.- Instalación de alumbrado público, y 6.- Cualquier otra similar considerada como obra pública de urbanización.

El artículo 30. de la Ley de Ingresos establece -- que los rezagos por concepto de Contribuciones por obras públicas de urbanización, "se cobrarán y recaudarán de conformidad con las disposiciones legales que rigieron en la -- época en que se causaron", el artículo 40. de la misma ley -- establece que la falta de pago por este mismo concepto, "dará lugar a la imposición de recargos a razón del 4.5 % por -- cada mes o fracción que se retarde el pago, independientemente de la sanción a que haya lugar", la Ley de Ingresos Municipales de 1980 establecía un recargo de 3.5 % para los mismos lapsos, consideramos que el incremento para 1982 fue razonable, para 1983 no ha variado, si el contribuyente se viene en la necesidad de invocar las facilidades que le otorga el artículo 24 del Código Fiscal del Estado para obtener una prórroga en el pago de sus obligaciones fiscales, solo pagaría intereses a razón del 3 % sobre el monto total de los -- créditos prorrogados como lo establece el artículo 50. de la Ley de Ingresos Municipales en relación con el artículo 24 -- del citado código.

d) **PRODUCTOS.**- 1.- Por enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, 2.- Por renta de bienes propiedad del Municipio, 3.- Por intereses por capitales impuestos, 4.- Por almacenaje o guarda de bienes. Estos arbitrios no han variado en los últimos años, aunque claro -- está son los que menos ingresos aportan a los Municipios en Veracruz.

e) **APROVECHAMIENTOS.**- Dentro de esta clasificación se encuentran: 1.- Recargos, 2.- Rezagos, 3.- Multas, 4.- Herencias e indemnizaciones en favor del Municipio, legados y donaciones, y 5.- No especificados.

f) **PARTICIPACIONES.**- A partir de 1980, las participaciones se convierten en la fuente de ingresos más importantes no solo de los municipios veracruzanos, sino para los -- municipios de la república en general; previstas en el artículo 73 (fracción XXIX) y el nuevo artículo 115 de la Constitución General. El artículo 115 establece las participaciones en su fracción IV inciso b), aunque existe cierta confu-

sión, ya que establece que estas: "...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", el precepto nos indica que la Federación -- las pagará directamente a los Municipios, lo cual no es verdad, la Federación entrega las participaciones a la Tesorería General del Estado y ésta es la que las distribuye entre los Municipios de acuerdo a los porcentajes que establece la misma Legislatura local.

Las participaciones también están previstas en la Ley de Ingresos Municipales para el Estado de Veracruz, pero no se les menciona en la Constitución local, consideramos -- que debería de mencionarlas, ya que la Constitución General de la República sí las menciona. A partir de 1980, el sistema de participaciones vino a deteriorar completamente el sistema fiscal tanto estatal como municipal, pues casi todo lo que recaudan el Estado y los municipios ingresa a la Tesorería de la Federación y esta les devuelve una parte como participaciones.

Aun cuando la Legislatura del Estado "aprobó" en su sesión ordinaria del 27 de diciembre de 1979, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tenemos los suficientes motivos para creer que el Convenio fue -- desfavorable, pues dado el potencial económico del Estado, aunado a una buena administración (aunque el Convenio en nada afectó la buena o mala administración que existe en el Estado y sus Municipios), debería ser uno de los más desarrollados de la República, sin tener ninguna necesidad de participaciones, como no la tendrían otros Estados con igual o -- más recursos que Veracruz; esto no quiere decir que impugnemos totalmente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, -- porque gracias a él, la Federación ha logrado la derrama de recursos a nivel nacional aliviando aunque sea en una mínima parte, las necesidades de los municipios más pobres a través del Fondo de Fomento Municipal y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, solo que la Federación se queda con la mayor parte de los ingresos de Estados y Municipios, y coincidiendo con porcentajes citados en otra parte de este trabajo, diremos que solo el 3 % del ingreso fiscal lo dedica a los Municipios, debiendo ser cuando menos del 10 % (1); no nos ha sido posible obtener el monto que la Tesorería General del Estado de Veracruz recibe de la Tesorería de la -- Federación para distribuirlo entre sus Municipios, pero el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los Municipios no percibirán menos del 20 % que en participa

(1) (Cfr) "El 10 % del Peso Fiscal debe ser para el Municipio, dice Pablo E. Madero". El Universal. Abril 26 de 1982.

ciones correspondan al Estado, el mismo artículo señala que las Legislaturas locales serán las facultadas para fijar los porcentajes para cada uno de los municipios.

Los convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados son los que han recibido las más fuertes críticas por todos los partidos políticos de oposición, sean estos de deracha o de izquierda, pues el partido en el poder ha tratado por todos los medios de desalentar el voto en favor de aquellos, "...señalando que en el caso de que ganen los candidatos que no sean del partido oficial, los municipios no avanzarán porque no tendrán el apoyo de la Federación". "Tales convenios prácticamente han maniatado a las instituciones políticamente más débiles, como son los municipios, que se encuentran privados de autonomía, ya que carecen prácticamente de ingresos propios, pues los que por naturaleza les corresponden, son ahora recaudados por la Federación o por los Estados, dejándoles solo pequeños ingresos por concepto de multas y los han orillado a crear impuestos que resultan inconstitucionales, como los de pavimentos y drenajes que ya se cobran en varias entidades del país.

De acuerdo con los convenios que obligan los Estados y la Federación a los Municipios, éstos recibirán en devolución, como participaciones, cantidades determinadas las que deberán ser aplicadas de acuerdo también a los convenios celebrados" (1)

El párrafo antes transcrito no resulta del todo exagerado, efectivamente, las participaciones pueden ser utilizadas a nivel municipal para manipular a municipios o elecciones municipales, debido a la falta de información del pueblo pueden resultar como arma eficaz aunque bien sabemos que la Federación difícilmente se prestaría para favorecer a determinado candidato del partido oficial por medio de las participaciones en un municipio, además de que - afortunadamente - existen instituciones como la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la cual puede recurrir un municipio para que le sean entregadas sus participaciones, esto como último recurso, pero no ha sido necesario ni lo será, para que tal municipio reciba las participaciones que le correspondan, la Federación no ha retenido participaciones a municipios; sí - en cambio, lo han hecho los gobiernos del Estado de Oaxaca - con el municipio de Juchitán, Veracruz con el municipio de Pánuco y San Luis Potosí con el municipio de San Luis Potosí.

En Veracruz, la Tesorería General del Estado es la encargada de recibir de la Tesorería de la Federación, las participaciones para distribuirlas entre sus municipios, los

(1) "Centralismo contra el Municipio". El Universal. Noviembre 24 de 1982.

porcentajes son fijados por la Legislatura del Estado y es el Departamento de Coordinación Municipal que depende de la Tesorería General del Estado, el encargado de hacer la entrega de las participaciones que corresponden a cada uno de los municipios veracruzanos. El Decreto no. 615 de fecha 27 de diciembre de 1979 fijó los porcentajes correspondientes a los 203 municipios, siendo los municipios de Veracruz y Coatzacoalcos con 0.198685586 y 0.11990388 respectivamente los que reciben más participaciones; San Andrés Tenejapan con 0.000491236 y Magdalena con 0.000489410 son los municipios que menos participaciones reciben.

Hemos hecho una somera descripción de los Ingresos ordinarios del municipio veracruzano, ninguna ley de ingresos municipales menciona a los ingresos extraordinarios denominados así por la doctrina y constituidos esencialmente por los préstamos que obtiene una entidad administrativa, esto no quiere decir que por no preverse en las leyes de ingresos municipales no existen, pues aún los municipios que más participaciones reciben como son Coatzacoalcos y Veracruz, tienen que recurrir a préstamos ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos para cubrir sus déficits. Esperamos que con la estatización de la banca a partir del 10. de septiembre de 1982, los municipios tengan más facilidades para obtener préstamos.

Estamos seguros que el municipio mexicano mejorará a partir del 10. de enero de 1984, fecha en que los municipios empezarán a percibir más ingresos como consecuencia de la entrada en vigor de los incisos a) al c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República, así lo establece el artículo Segundo Transitorio del Decreto aparecido en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, que reforma y adiciona este artículo, quedando de manifiesto con ello, la inquietud del actual Presidente de México, que el 10. de diciembre en su discurso de toma de posesión expresó:

"...avanzaremos en la consolidación del municipio libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables para los municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios. Cumpliremos así una demanda generalizada en la consulta popular.

Llegó el momento de establecer las condiciones para que los estados y los municipios dependan menos de las participaciones federales y más de su esfuerzo fiscal propio. En fecha próxima invitaremos a las autoridades fiscales en --

todo el país a diseñar juntos un nuevo esquema de distribución de competencias en la materia..." (1)

Efectivamente, tal como lo prometió, el 3 de febrero de 1983 se publicaron en el Diario Oficial las reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, aunque nos parecen muy modestas, confiamos en que vengan a mejorar un poco la atribulada situación económica de los municipios mexicanos. Este artículo en su fracción IV establece que los municipios tendrán como contribuciones e ingresos los que -- les señalen las legislaturas locales 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; en el inciso b) de esta fracción se menciona el derecho del municipio a las participaciones y el inciso c) establece que son privativos del municipio, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a -- su cargo. Como podemos darnos cuenta, los ingresos más importantes siguen siendo para la Federación y estos son los generados por el comercio, la industria y la agricultura. Pero -- el hecho de que a solo 65 días de la presente administración se haya reformado un precepto constitucional para beneficiar al municipio mexicano, es sin duda el mejor síntoma de que -- existe una real preocupación para mejorar la situación de -- los municipios del país.

#### 6.- FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAISES

Alemania, República Federal de.- los municipios -- alemanes reciben ingresos por impuestos reales, impuestos de consumo y de lujo, también se les otorga el derecho a fijar tipos de recaudación de impuestos en el comercio, todos ellos establecidos en el artículo 106 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, otra de las fuentes importantes de ingresos son los derechos por la prestación de servicios públicos.

España.- los impuestos que perciben los municipios españoles son por los siguientes conceptos: por espectáculos públicos donde se hagan apuestas, cabarets, salones de baile y similares, comunicaciones en hoteles y restaurantes de lujo, sobre casinos y círculos de recreo, pompas fúnebres y -- traviesas, impuestos sobre solares sin edificar, sobre incre

(1) Extracto del Discurso de toma de posesión del Lic. Miguel de la Madrid. El Universal. Dic., 2 de 1982.

mento del valor de los terrenos y sobre riqueza urbana, rústica y pecuaria, impuestos sobre la publicidad en rótulos y cartiles, impuestos sobre la circulación de vehículos de tracción mecánica; los regímenes especiales de Madrid y Barcelona están autorizados además a establecer un impuesto especial como lo es el de radicación y que recae sobre las empresas por tener en el municipio su sede, sucursales, despachos, almacenes o tiendas. (1)

Estados Unidos.- la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica no establece disposiciones legales en relación a los municipios de la Unión Americana, corresponde a los Estados integrantes de la Unión, por medio de sus Legislaturas, regular todo lo relacionado a sus municipios. La creencia de que la inclusión de disposiciones en la Constitución para regular los ingresos y finanzas de los municipios podría ser rechazada por la Suprema Corte de los Estados Unidos como ocurrió en 1896, ha sido el principal motivo para que no se vuelva a insistir en regular a los municipios por medio de disposiciones de carácter federal, sin embargo, las Legislaturas de los Estados han tenido la suficiente visión para permitir a las localidades, los ingresos suficientes para el cumplimiento de sus funciones y la satisfacción de sus necesidades. Aunque las disposiciones varían de un Estado a otro, en 1975 los ingresos municipales estuvieron constituidos en un 38 % por impuestos, 21 % por recargos, contribuciones especiales y otros conceptos; el impuesto más importante lo representó el ingreso predial tanto rústico como urbano con un 80 % en el total de esta fuente, 7 % por impuestos comerciales locales, 3 % por impuestos al consumo local y ventas, 4 % por impuestos sobre la renta y 4 % por impuestos diversos. Como ya hemos dicho, las leyes varían de un Estado a otro, siendo en unos Estados el impuesto predial la fuente de mayores ingresos y en otros la mayor fuente de ingresos municipales la constituyen los impuestos al comercio. (2)

Italia.- los municipios italianos, de acuerdo a la Ley de Delegación, reciben impuestos por el incremento del valor de los inmuebles (art. 1, III), el impuesto sobre la renta a personas físicas y jurídicas; el artículo 12 de la citada ley ensu punto 1 ordena la institución y gestión por los municipios de un impuesto sobre la publicidad, en general son pocos los impuestos que recibe el municipio italiano en forma directa, la mayor parte de sus ingresos los obtiene de las asignaciones que por Decreto de 26 de octubre de 1972 le corresponden de un fondo especial para el saneamiento --

(1) (Cfr) Ferreiro Lapatza, José J. Opus Cit. Págs. 324-325.

(2) (Cfr) Due, John F. y Friendlaender, Ann F. Opus Cit. Págs. 176 y 240.

de los presupuestos municipales. (1)

Venezuela.- la Constitución Política de ese país - establece en su artículo 31 los siguientes ingresos municipales: 1o.-el producto de sus ejidos y bienes propios, 2o.-las tasas por el uso de sus bienes y servicios, 3o.- las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos, 4o.- las multas - que impongan las autoridades municipales, 5o.- las subvenciones estatales o nacionales y los donativos, y 6o.- los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley. (2).

- (1) (Cfr) Tejerizo López, José Manuel. La Reforma Tributaria Italiana. Madrid España. Edición 1975. Págs. 72-73, 75 y 82.
- (2) (Cfr) Constitución Política de la República de Venezuela. Gaceta Oficial No. 662 Extraordinario. Caracas Venezuela. Enero 23 de 1961

LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO EXIGE QUE SUS AUTORIDADES LE SIRVAN, LO DEFIENDAN, CUIDEN LOS INTERESES LOCALES, EL CUERPO Y EL ESPIRITU DE LAS FAMILIAS QUE LO INTEGRAN, QUE HACEN VIDA COMÚN EN SU ÁMBITO, PRIMICIA Y RESUMEN DE LA PATRIA,

EFRAIN GONZALEZ LUNA

## CAPITULO IV

### EL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

#### 1.- DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS EGRESOS

Existe aún polémica en cuanto a la naturaleza jurídica de los egresos, en el Derecho Fiscal Mexicano se les -- considera como un acto legislativo en su aspecto formal y como un acto administrativo en su aspecto material por ser un acto de previsión y autorización que resulta de la colaboración funcional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. (1)

La posición anterior la consideramos correcta porque la aprobación del presupuesto de egresos por parte del Poder Legislativo constituyen el marco legal en su aspecto formal, su aspecto material deriva de la previsión y autorización para efectuar los gastos aprobados por la Cámara de Diputados, dentro de las áreas previstas en el presupuesto y por las dependencias de la administración pública federal autorizadas. Independientemente de esta polémica, consideramos que los requisitos son los mismos tanto para un presupuesto de egresos para la Federación, como del Estado o del municipio, pues dado nuestro régimen de derecho, las facultades y límites de los ejecutores del presupuesto están regulados por la ley.

A nivel federal, el artículo 126 de la Constitución Federal establece que: "No podrá hacerse pago alguno -- que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior", esto significa la administración e inversión de los fondos públicos no quedan al arbitrio de los funcionarios encargados de su manejo, todo gasto que se efectúe debe estar considerado en el presupuesto de egresos; de la administración y gastos efectuados, el Ejecutivo Federal tendrá que rendir cuenta por medio del Secretario encargado de despacho (en este caso el Sr. de Programación y Presupuesto), de los gastos efectuados, la revisión de los gastos y en general de toda la cuenta pública del año anterior será hecha por la Cámara de Diputados, durante su período ordinario de sesiones que se inicia el 1.º de septiembre y concluye el 31 de diciembre de cada año según lo establecido por el artículo 65 de la Constitución General de la República.

El artículo 74 de nuestra Carta Magna establece -- como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la dis

(1) (Cfr) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Págs. 119-120.

cusión y aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública del año anterior para comprobar si las erogaciones fueron hechas de acuerdo a lo presupuestado. Estamos firmemente convencidos que de la eficiencia de las disposiciones constitucionales y de la eficacia de la Cámara de Diputados como parte integrante del Poder Legislativo e independiente respecto del Ejecutivo al que debe vigilar para que no incurra en excesos de poder (exceso que trata de evitarse con la División de Poderes establecida en el artículo 49 Constitucional), abusando entre otras cosas de un presupuesto integrado con las aportaciones del pueblo, son las condiciones básicas para la buena administración del Gasto Público, su correcta aplicación y por lo tanto la satisfacción de las necesidades nacionales.

El 10. de diciembre de 1982 en la toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Sr. Miguel de la Madrid anunció la creación de la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría para una mejor fiscalización y control de todas las instancias administrativas gubernamentales y vigilar con estricto apego la aplicación del gasto público federal. (1)

Acorde con el anuncio del 10. de diciembre de 1982, el 29 del mismo mes y año se publicó en el Diario Oficial el Decreto de adición y reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 32 Bis establece las funciones y facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el desempeño de sus funciones en materia de planeación, presupuestación, financiamiento e inversión, así como la realización de auditorías en todas las dependencias de la Administración Pública Federal ya sea por sí o a petición de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, coordinándose con la Contaduría Mayor de Hacienda para el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación investigará incluso la inversión de los fondos federales en los Estados para evitar fugas de dinero y gastos innecesarios. (2)

Hemos citado algunas disposiciones de carácter federal en relación a los egresos y veremos a continuación las

- (1) (Cfr) "Crea MM la Contraloría y cambia funciones a 8 secretarías". El Universal. Dic. 5 de 1982. Págs. 1 y 5.
- (2) (Cfr) "Organos de control en secretarías y gobiernos locales". El Universal. Mayo 28 de 1983. Págs. 1 y 12.

disposiciones que existen en la Constitución local, siguiendo el orden jerárquico acostumbrado en este trabajo. Así --- pues, el artículo 53 establece que en el período de sesiones ordinarias, la Legislatura se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos que para el año siguiente presente a su consideración el Ejecutivo del Estado; la -- fracción XIV del artículo 68 determina como facultad de la -- Legislatura, la de fijar anualmente los gastos públicos y -- las contribuciones con que hayan de ser cubiertos de acuerdo al presupuesto que le envíe el Ejecutivo estatal y continua el mismo precepto: "La Legislatura, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que -- corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y -- en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar -- dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido en el presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo"; creo que a nadie le gustaría colocarse en el su- -- puesto de este último precepto, pues dada la situación cam- -- biante que estamos viviendo, el proceso inflacionario hace -- necesaria la modificación de determinadas normas para que -- estas no pierdan su eficacia en detrimento del individuo.

En los términos del artículo 88 fracción II, al Go- -- bernador del Estado le está prohibido: "Distraer los cauda- -- les públicos de los objetivos a que están destinados por la -- Ley". En general, la Constitución Política local contiene po- -- cos preceptos en relación a los presupuestos de egresos muní- -- cipales y solo en la fracción V del artículo 114 establece -- que "cada año los municipios remitirán a la Legislatura para -- su aprobación, las cuentas del anterior y los presupuestos -- para el siguiente", pero estas deficiencias son subsanadas -- en parte por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica -- del Municipio Libre que en su artículo 24 faculta al Ayunta- -- miento para formar sus presupuestos anuales de ingresos y -- egresos y enviarlos a la Legislatura para su aprobación, la -- Ley Orgánica establece en su artículo 25 (fracción II) que -- el Ayuntamiento no puede autorizar gastos que no señale el -- presupuesto de egresos aprobado por la Legislatura local, el -- artículo 115 de nuestra Carta Magna en su fracción IV inciso -- c), último párrafo, establece actualmente que el presupuesto -- de egresos será aprobado por el ayuntamiento en base a sus -- ingresos disponibles, todos los preceptos locales que contra -- vengán lo dispuesto por la Constitución General de la Repú- -- blica quedan sin efecto aunque no haya ningún decreto por -- parte de la Legislatura del Estado; de acuerdo al artículo -- 133 de nuestra Constitución General; en cuanto al límite pa- -- ra que el municipio presente sus presupuestos de ingresos y -- egresos, el artículo 62 de la Ley Orgánica establece que los -- ayuntamientos remitirán por triplicado estos presupuestos a -- la Legislatura local para su discusión, aprobación o modifica- -- ción a más tardar el 31 de octubre de cada año.

De acuerdo a la doctrina, existen algunos principios que rigen a todo presupuesto sea federal, estatal o municipal y que consideramos necesario citar aunque sea de manera breve y poder así establecer su nexco con nuestras disposiciones legales, entre estos principios están los siguientes:

Principio de universalidad.- según este principio, todos los gastos a realizarse en un ejercicio deben estar comprendidos en el presupuesto de egresos (art. 126 de la Constitución Federal, art. 88 frac. II de la Constitución local y art. 25 fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre)

Principio de anualidad.- significa que el presupuesto abarcará los gastos a realizarse durante un año, esto de acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal que en su artículo 74 (fracción IV) faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación"; la Constitución local por su parte, en su artículo 53 establece que "en su período de sesiones ordinarias, la Legislatura se ocupará preferentemente en examinar, discutir y aprobar los presupuestos que con relación a los ingresos y egresos del año siguiente le serán presentados por el C. Gobernador"; por último la Ley Orgánica establece en sus artículos 61 y 62 que en los meses de septiembre y octubre, los ayuntamientos deben formular sus presupuestos y enviarlos a la Legislatura para su discusión, aprobación o modificación.

Principio de Unidad.- este principio significa que el presupuesto debe contenerse en un solo documento, "siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del sector público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas". (1)

Principio de especialidad.- conforme a este principio, el presupuesto no debe estar expresado en términos generales, es decir, no deben existir partidas en forma general, los gastos no deben ser globales, debe especificarse sin llegar al extremo de detallarse. El fundamento constitucional de este principio está contenido en el artículo 74 de la Constitución General que en su fracción IV dispone que: "... la Cámara de Diputados debe revisar la cuenta pública a fin de cerciorarse que las cantidades gastadas concuerdan con las partidas respectivas y la justificación de los gastos hechos, así como que no puede haber otras partidas secretas

(1) Garza, Sergio F. de la. Opus Cit. Pág. 126.

con ese carácter en el mismo Presupuesto y..."; una disposición parecida a esta se encuentra en el artículo 53 de la -- Constitución local.

En base a este último requisito, resulta sumamente difícil que el presupuesto de ingresos sea igual al presupuesto de egresos como lo establece el artículo 63 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en la mayor parte de los municipios veracruzanos, las necesidades a satisfacer exceden en mucho a lo que se preve en el presupuesto de egresos debido a una deuda pública que han contraído desde hace varios años la mayor parte de estos municipios, quizás se deba en parte a una mala administración pero también a la imposibilidad -- de obtener recursos suficientes para ir liquidando el pasivo y no permitir que parte del gasto público se dedique a la liquidación de adeudos; un caso patético es el del municipio -- de Camerino Z. Mendoza que para 1981 tenía un presupuesto de egresos de poco más de 7 millones de pesos y una deuda pública superior a los 5 millones de pesos (1), un caso similar -- es el de Córdoba que en 1980 manejó un presupuesto de 71 millones de pesos y en 1981 su presupuesto fue el mismo para -- satisfacer aún mayores necesidades, dado el proceso inflacionario que ya se estaba sintiendo con todos sus efectos (2), -- estamos seguros que la culpable de estas anomalías es la Legislatura local por no actualizar la Ley de Ingresos Municipales oportunamente y de acuerdo con la realidad.

Hemos citado algunas disposiciones que en relación a los egresos existen tanto en la Constitución Federal como en la Constitución local y que sirven de referencia legal a los egresos municipales que son el tema principal en este -- último capítulo, pues bien, las disposiciones a nivel municipal en relación a los egresos son muy escasas, debiendo -- hacer una ley que regule perfectamente el presupuesto de -- egresos municipales, puesto que la planeación del gasto público en municipios como Veracruz, Coatzacoalcos, Poza Rica, Orizaba o Tuxpan que cada vez más tienen una gran importancia a nivel local y nacional por su actividad financiera, -- quieren de una ley adecuada para tal fin.

Desde nuestro particular punto de vista, debe ser la Legislatura local la que se encargue de la elaboración de la ley que regule el presupuesto de egresos municipales, -- pues aunque la fracción II del artículo 115 de la Constitución General establece ciertas facultades a los ayuntamien--

- (1) (Cfr) "El Mundo de Cd. Mendoza", diario local. Cd. Mendoza, Ver. Dic. 30 de 1980.
- (2) (Cfr) "El Sol del Centro", diario local. Córdoba, Ver. Dic. 28 de 1980.

tos para la elaboración de algunos reglamentos para el buen funcionamiento del gobierno local, se requiere de un ordenamiento aplicable en todos los municipios del Estado y por -- tanto, las únicas disposiciones que pueden aplicarse a nivel estatal son las elaboradas por la Legislatura local y lo más que puede hacer un ayuntamiento es enviar iniciativas de ley o decretos a la Legislatura local de acuerdo a lo establecido en el artículo 70 (fracción III) de la Constitución Política del Estado y artículo 24 (fracción I) de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Además de las limitaciones que tienen los municipi-- pios para que sus ayuntamientos expidan leyes y decretos en relación a sus presupuestos de egresos, añadiremos la falta de elementos humanos con la suficiente preparación para re-- dactar y elaborar disposiciones claras, precisas y objetivas, pero una de nuestras principales objeciones a que cada ayun-- tamiento reglamente su presupuesto de egresos se centra en -- la falta de uniformidad que tendría si cada municipio hiciera un reglamento para regular su presupuesto de egresos.

## 2.- ELABORACION DEL GASTO PUBLICO

La elaboración del gasto público municipal corres-- ponde a los municipios y "...constituye el principio de lega-- lidad de las erogaciones", esta facultad está prevista en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Municipio Libre, en la Constitución General de la República esta facultad es-- ta establecida en la última parte del párrafo IV del artícu-- lo 115 y además en la primera parte de esta fracción se esta-- blece también que los municipios administrarán libremente su hacienda, esto implica el libre manejo de sus recursos y la -- planeación de sus erogaciones.

La facultad que la Constitución local concede al -- municipio para elaborar su gasto público se desprende de los preceptos contenidos en el artículo 114 (fracción V) al esta-- blecer que cada año los municipios remitirán a la Legislatu-- ra para su revisión, aprobación o modificación, los presu-- puestos para el siguiente, quedan comprendidos en este pre-- cepto tanto el presupuesto de ingresos como el de egresos y se deduce también que ambos presupuestos son elaborados por los municipios, pero a partir de la modificación del artícu-- lo 115 de la Constitución General de la República que esta-- blece en su fracción IV (última parte) que los "...presupes-- tos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles", quedan sin efecto las disposi-- ciones de la Constitución local que contravengan lo dispues-- to en la Constitución General, por lo tanto en el futuro ya

no será necesario enviar el presupuesto de egresos municipales a la Legislatura para su aprobación, deberán además, de cambiarse todas las disposiciones locales contrarias a lo establecido por la Constitución General.

El artículo 24 (fracción II) de la Ley Orgánica Municipal faculta a los ayuntamientos para elaborar su presupuesto de egresos y entre los encargados de la elaboración están el Síndico encargado de la Comisión de Hacienda, la Comisión de Hacienda en pleno, según lo establecen el artículo 33 (fracción IV) y artículo 29 (última parte) de la Ley Orgánica Municipal; el artículo 61 de la misma ley ordena que para la primera quincena del mes de septiembre de cada año, el Presidente Municipal, el Síndico I o único, el Edil de Hacienda y el Tesorero, deberán formar el presupuesto de egresos.

El artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal en su fracción VI establece que los ayuntamientos podrán crear los departamentos y las oficinas para la prestación de los servicios municipales, de allí que de acuerdo a las necesidades a satisfacer por cada municipio, habrá más o menos departamentos en un ayuntamiento, por ejemplo el de Orizaba tiene los siguientes departamentos: Presidencia, Secretaría, Sala de Cabildos, Asesoría, Organización y Métodos, Síndicos, Agua Potable, Limpia Pública, Regidores, Contabilidad, Sección de Egresos, Obras Públicas, Tesorería, Registro Civil, Agencia del Ministerio Público y Juzgado Municipal, consideramos que cada uno de estos departamentos debe elaborar un anteproyecto de los gastos a efectuar durante el siguiente período fiscal que comprenderá del 1.º de enero al 31 de diciembre de cada año y someterlo a la consideración de los encargados de la elaboración del gasto público para todo el municipio, pues: "El presupuesto en los diferentes niveles de gobierno constituye una estimación detallada de los egresos para el siguiente ejercicio fiscal" (1), transcribimos otras sugerencias que deben de tomarse en cuenta para la elaboración de un presupuesto de egresos municipales:

a) Que las dependencias formulen sus presupuestos.

b) Que el Tesorero, con intervención de una comisión, mediante entrevistas con los jefes de las dependencias obtenga de éstos sus programas de trabajo y formulen, de común acuerdo, el anteproyecto, para someterlo a la consideración del Tesorero.

c) Que un encargado de la formulación y el control

(1) (Cfr) Manual de Administración Municipal. Edición de la Presidencia de la República. México, 1981. Pág. 79.

del presupuesto obtenga los datos, los analice y formule el anteproyecto para someterlo a la consideración del Tesorero.

d) Que una comisión designada por el Tesorero ob--- tenga los datos directamente, para que posteriormente le --- sean sometidos a su consideración". (1)

En vista de que no existe una legislación munici--- pal para la elaboración de los presupuestos de egresos munici--- pales en el Estado de Veracruz, consideramos que una vez -- que el Tesorero haya recibido las estimaciones de gastos a -- efectuar por cada una de las dependencias que integran el -- ayuntamiento, en el siguiente ejercicio fiscal, deberá de so--- meterlas a la consideración del Presidente Municipal para -- que éste a su vez las turne a la consideración del H. Ayunta--- miento, pero en cualquier caso, el presupuesto de egresos no podrá exceder las previsiones de recaudación estipuladas en la Ley de Ingresos Municipales. (2)

Aunque la elaboración de un presupuesto de egresos para un municipio no puede ser tan compleja como lo es la -- elaboración de un presupuesto del Estado o de la Federación, sí consideramos necesaria una ley para su mejor elaboración, pues la complejidad de la actividad actual requiere de una -- ordenación metódica para poder ser más fácil.

Aun con todas las diferencias que puedan existir -- en la elaboración de un presupuesto municipal entre los muni--- cipios de un mismo Estado y más aún entre municipios de dife--- rentes Estados en nuestro país, siempre tendrán algo en co--- mún: los presupuestos son hechos por las autoridades munici--- pales; en cambio en muchos de los municipios norteamericanos, el presupuesto es elaborado por un presupuestador o contra--- tor bajo las ordenes del Presidente Municipal o por un con--- tralor electo para tal fin. En el Estado de Texas, un presu--- puestador lo hace en favor del Gobernador y otro en favor de la Legislatura; los órganos legislativos municipales a menu--- do son los mismos los que preparan los presupuestos o lo na--- cen por medio de comités o comisiones, allí también, la pre--- paración del presupuesto comienza con las estimaciones de -- gastos para satisfacer las necesidades del año siguiente y -- preparadas por varias oficinas (del gobierno municipal), --- cuando surjan diferencias entre los distintos jefes de las -- oficinas en que se va a distribuir el presupuesto, se reúnen para discutir y llegar a un acuerdo entre ellos y no afectar la organización municipal. La ideología de los Presidentes -- Municipales y su propia evaluación de los requerimientos es---

(1) Manual de Administración Municipal. Opus Cit. Pág. 79.

(2) (Cfr) Manual de Admón. Municipal. Opus Cit. Pág. 79.

tratégico-políticos afectarán su opinión de como las necesidades deben ser interpretadas en cada oficina o departamento, el departamento (por medio de su jefe) seguramente usará un criterio diferente en la apreciación de las necesidades, una vez elaborado el documento que contiene el presupuesto, es - enviado al cuerpo legislativo local para su discusión.(1)

Como ya lo hemos mencionado antes, la Constitución Política de la Unión Americana deja a criterio de las legislaciones locales la regulación de sus respectivos municipios, sin embargo estos son muy bien administrados y tienen una -- situación política en algunos casos privilegiada, dado el -- alto sentido de responsabilidad de sus gobernantes y de sus ciudadanos en general, pero aquí en México la situación es - diferente y cualquier disposición que favorezca al municipio mexicano, elevada a rango constitucional (a nivel federal o estatal) como las reformas efectuadas recientemente al artículo 115 de la Constitución Federal, darán a los ayuntamientos la "...posibilidad constitucional de recurrir a las leyes o actos de otras autoridades que lesionan la autonomía - del municipio o le nieguen los medios necesarios para cum--- plir con sus funciones". (2)

- (1) (Cfr) Adrian, Charles R. State And Local Government. McGraw Hill Book Company. New York, N.Y. 1976. Págs. 378-379. Cuarta Edición.
- (2) (Cfr) Moreno, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. Ediciones Costa-Amic. México, 1979. Pág. 273. Séptima Edición.

### 3.- APROBACION DEL GASTO PUBLICO

No obstante que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales como lo establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna en su primer párrafo de la fracción II, hasta 1982 tenían que enviar los presupuestos de egresos a sus respectivas legislaturas para su aprobación o modificación, con las reformas al citado artículo recientemente efectuadas esto ya no será necesario puesto que el mismo ayuntamiento elaborará y aprobará su presupuesto de egresos el cual debe ser igual al de ingresos probables para el mismo ejercicio fiscal, así lo establece la Constitución General de la República y la Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 33, fracción II.

Debido a que las reformas del artículo 115 de nuestra Carta Magna entraron en vigor el 4 de febrero de 1983, cuando la Legislatura local había ya concluido su período ordinario de sesiones, no se ha hecho ninguna reforma a las disposiciones estatales y municipales que tengan relación o contravengan a lo dispuesto en la Constitución General, pues el Artículo Segundo del Decreto de reforma del citado artículo 115 establece que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales respectivamente para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo..."; consideramos que todas las reformas necesarias a las leyes locales se harán en el próximo período ordinario de sesiones que comenzará el 10 de septiembre.

El punto inicial para la aprobación del presupuesto de egresos ha sido siempre el ayuntamiento y aunque a partir de 1983 ningún ayuntamiento del país estará obligado a enviar su presupuesto de egresos a su legislatura respectiva para su aprobación, citaremos las leyes del Estado de Veracruz que obligaban a todo municipio a enviar a la legislatura del Estado el presupuesto de egresos municipales para su aprobación; así pues el artículo 33 (fracción IV de la Ley Orgánica del Municipio Libre establece que la Comisión de Hacienda debe formar el presupuesto de egresos y presentarlo al Ayuntamiento en su oportunidad, la misma ley en su artículo 49 establece que el Tesorero Municipal está facultado para intervenir en la discusión y aprobación del presupuesto tanto de ingresos como de egresos.

El artículo 61 de la aquí citada ley establece que el Presidente Municipal, el Síndico I o único, el edil de Hacienda y el Tesorero, en la primera quincena del mes de

septiembre de cada año formarán el presupuesto de egresos -- para el año fiscal siguiente y en la segunda quincena del -- mismo mes el Ayuntamiento discutirá y aprobará dicho presupuesto; aprobado este presupuesto deberá ser remitido por -- triplicado a la Legislatura del Estado en el mes de octubre para su aprobación o modificación, el artículo 62 de la misma ley señala que toda modificación se hará solo después de dar al Ayuntamiento la oportunidad para que presente sus puntos de vista.

El artículo 63 de la misma ley orgánica establece que cuando el presupuesto sea elaborado por un ayuntamiento cuyo período concluya ese mismo año, el nuevo ayuntamiento -- podrá enviar sus puntos de vista en los primeros 15 días del mes de diciembre, los que deberán ser tomados en cuenta por la Legislatura antes de aprobar o modificar el presupuesto, una vez aprobado o modificado el presupuesto se devolverán -- al ayuntamiento dos ejemplares, uno para su archivo y otro -- para su puolicación, no se especifica si la publicación deberá hacerse en los diarios locales de mayor circulación, nosotros creemos que así debe ser.

Consideramos atinado el precepto que acepta la opinión de las autoridades entrantes, puesto que los nuevos -- funcionarios no pueden sujetarse a disposiciones de un Ayuntamiento que ya no estará en funciones. En la Constitución -- Federal ha sido incluida una disposición semejante, pues con fecha 6 de septiembre de 1982, el entonces Presidente de la República (José López Portillo) envió la iniciativa que modificaría el artículo 74 en el segundo párrafo de su fracción IV, esta modificación establece que: "El Ejecutivo Federal -- hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto a más tardar el día quince del mes de noviembre, o el día 15 de diciembre -- cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos"; aclaramos que la Cámara de origen para iniciativas de leyes de ingresos es y será mientras no se modifique el artículo 72 Constitucional en su inciso h), la Cámara de Diputados; pero deberán estas iniciativas ser aprobadas por el Congreso como lo establece el artículo 73 (fracción VII) de la Constitución General. Toda -- iniciativa de ley como la que modificó al artículo 74 y por ende la Constitución General de la República, deberá ser aprobada tanto por el Congreso de la Unión como por las Legislaturas de los Estados, así lo sanciona la propia Constitución Federal en su artículo 135.

La exposición de motivos para la iniciativa anterior, fue la siguiente:

"No es razonable que el cumplimiento de un requerimiento Constitucional de simple término, condicione la realización adecuada del supuesto de carácter sustantivo. Esto es, que el titular del Poder Ejecutivo que inicia el desempeño de su cargo se vería limitado para utilizar, conforme a su programa de gobierno los principales instrumentos de política económica y social que tiene a su alcance para cumplir con los objetivos por él propuestos" (1)

Al aprobarse la modificación al artículo 74 se publicó en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1982 y en base a la nueva disposición, el Secretario de Hacienda y Crédito Público del nuevo gabinete compareció ante la Cámara de Diputados para exponer los principales puntos del Presupuesto de Ingresos de la Federación, también compareció el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto para hacer saber a la Nación como serían gastados los ingresos de la Federación, la comparecencia de ambos Secretarios fue en los días 11 y 13 de diciembre de 1982 respectivamente. Como hemos leído, la exposición de motivos para la modificación del citado artículo fue bien argumentada, nuestra única objeción se debe al hecho de que la Cámara de Diputados tendrá muy poco tiempo para analizar el presupuesto de egresos (e ingresos también) para emitir su veredicto al respecto, ya que debe devolverlo al Ejecutivo Federal antes del 31 de diciembre para que sea publicado a más tardar en esta fecha, aunque el problema no es tan grande, porque esto sucederá cada seis años cuando hay cambio de administración; no hay problema para el análisis de un presupuesto como el de un municipio, que es insignificante en comparación con el de la Federación y debido a ello, en el ámbito de los municipios veracruzanos, sí ha sido posible cumplir con lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 62 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Al ser la Legislatura local la que discuta, apruebe o modifique los presupuestos de los ayuntamientos, obviamente debe haber disposiciones legales para ello, así pues, el artículo 53 de la Constitución Política del Estado establece que una de las funciones de la Legislatura del Estado en su período ordinario de sesiones consiste: "...en examinar y aprobar las cuentas de recaudación y distribución de caudales del año próximo anterior, que serán presentadas por el Gobernador y los Ayuntamientos, en las fechas que indiquen las leyes orgánicas respectivas....", por su parte, el artículo 114 de la misma Constitución en su fracción V establece que: "Cada año los Municipios remitirán a la Legislatura para su revisión y aprobación, las cuentas del anterior y los presupuestos para el siguiente".

(1) Ver Pág.1 de El Universal de Septiembre 7 de 1982.

La discusión, aprobación o modificación de los presupuestos de egresos municipales se hacen después de discutir, aprobar o modificar a los presupuestos de ingresos, ambos deben llegar a la Legislatura local en el mes de octubre de cada año, esto significa que el Municipio que se atrasa en el envío de su presupuesto de ingresos, lo hace también con el de egresos. Son muchos los municipios que no elaboran sus presupuestos a tiempo y muchos que ni siquiera los elaboran debido a la falta de preparación de sus autoridades para programar sus ingresos o prever sus gastos con anticipación.

La fecha en que los ayuntamientos veracruzanos deben enviar a la Legislatura, las cuentas del año anterior para su revisión y aprobación en su caso, son los meses de enero o febrero de cada año, según lo establece el artículo 54 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; esta disposición permanecerá sin alteración puesto que el artículo 115 de la Constitución General de la República sigue estableciendo en el penúltimo párrafo de su fracción IV que las legislaturas de los Estados revisarán las cuentas públicas de los municipios, en cambio, todas las disposiciones estatales y municipales que obligan a los municipios a enviar sus presupuestos de egresos a las legislaturas locales para su aprobación o modificación, deberán derogarse por contravenir lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, recientemente reformado. Consideramos conveniente mencionar que el artículo 115 de la Constitución General de la República que estuvo en vigor desde 1917 hasta el 3 de febrero de 1983, no obligaba expresamente a los municipios a enviar sus presupuestos de ingresos y egresos a sus respectivas legislaturas para su aprobación, si no que son las constituciones locales en su mayoría, las que establecen por lo general en el capítulo relativo a facultades de los congresos locales, aprobar tanto los presupuestos de ingresos como los presupuestos de egresos. (1)

La idea de las Constituciones Políticas locales, de aprobar los presupuestos locales, quizás se haya tomado del sistema jurídico estadounidense el cual ha tenido una influencia innegable en el sistema jurídico mexicano, pues sabemos que las constituciones políticas de los Estados de la Unión Americana establecen también que las legislaturas locales aprobarán los presupuestos (de ingresos y egresos) municipales, en donde por lo regular sí les hacen muchas modificaciones, ya que la sección legislativa encargada del análisis es libre de añadir, reducir o modificar cualquier partida del presupuesto. (2)

- (1) (Cfr) Muñoz, Virgilio y Ruíz M., Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. 1979. Pág. 121.
- (2) (Cfr) Adrian, Charles R. Opus Cit. Págs. 379-380.

#### 4.- EJECUCION DEL GASTO PUBLICO

No obstante que los Presidentes Municipales también intervienen en la ejecución del gasto público, son los Tesoreros Municipales los más idóneos para tal fin, ninguna otra dependencia del Ayuntamiento que no sea la Tesorería, está facultada para efectuar pagos, así pues por ejecución del gasto público debe entenderse la realización de lo ordenado o previsto en el presupuesto.

Decimos que el Presidente Municipal también interviene en la ejecución del gasto público porque de acuerdo a las disposiciones locales debe: "Librar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, conforme al presupuesto, firmándolas en unión de los ediles del ramo respectivo y del Secretario" (artículo 26 fracción XII de la Ley Orgánica del Municipio Libre), pero las actividades de la Tesorería Municipal estarán vigiladas por la Comisión de Hacienda, la cual deberá informar al Ayuntamiento de cualquier irregularidad que notáre en las operaciones efectuadas por la Tesorería, así lo establece el artículo 33 de la citada ley en su fracción I; por su parte el artículo 50 de la supra citada ley establece que el Tesorero bajo su responsabilidad no podrá efectuar ningún pago que no esté comprendido en los presupuestos del año o que no corresponda a autorización especial del Ayuntamiento; el artículo 51 por su parte ordena que: "Cuando el Ayuntamiento autorice algún gasto que no reúne los requisitos, el Tesorero rehusará el pago fundando por escrito su negativa, si el Ayuntamiento insistiera, el Tesorero lo hará protestando dejar a salvo su responsabilidad".

De lo expuesto anteriormente, deducimos que el Tesorero no es la autoridad máxima en materia hacendaria aunque sí es la autoridad municipal que mejor conoce los movimientos de los caudales del municipio, la falta de disposiciones concretas en materia de egresos dejan muchas interrogantes acerca de las facultades y limitaciones que deben tener las principales autoridades de los ayuntamientos veracruzanos en materia presupuestaria, tampoco existen disposiciones que establezcan la forma en que los ayuntamientos deberán efectuar los pagos y la contabilización de los egresos, esto último considerado como: "...el acto de registrar en cuentas todas las operaciones que representan una erogación en numerario para proporcionar todos y cada uno de los servicios que son competencia del municipio, según los programas previamente establecidos y cuyo registro se hará con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas debidamente establecidos en el presupuesto de egresos del municipio". (1)

(1) Manual de Administración Municipal. Opus Cit. Pág. 81.

Debido a los altos presupuestos que manejan algunos municipios veracruzanos, es necesario que existan disposiciones que regulen correctamente las erogaciones así como la ejecución del gasto público, especificando cuales son las únicas autoridades o miembros de un ayuntamiento que deban intervenir en la citada ejecución; la adecuada contabilidad de los ingresos así como la correcta ejecución del gasto público son esenciales para la buena marcha del municipio y solo así se puede tener una real idea de su situación económica.

##### 5.- AFECTACION DEL GASTO PUBLICO

Así como no existen disposiciones legales que especifiquen que los jefes de cada una de las dependencias del ayuntamiento deben enviar sus anteproyectos de gastos para su respectivo ejercicio fiscal, tampoco existen disposiciones que especifiquen que cada jefe de esas dependencias o departamentos podrá afectar el gasto público para cumplir sin restricciones administrativas las labores que tienen a su cargo en su área respectiva y no estar sujetos a las asignaciones que les haga el Presidente o el Tesorero Municipal cada vez que sea necesario efectuar un gasto, aunque el hecho de que a un jefe de departamento se le limite o impida efectuar gastos con cierta libertad, se evita que pueda excederse en el presupuesto que se le haya asignado, también se le impide que pueda atender a tiempo los servicios públicos que tenga a su cargo.

Creemos que los encargados de las unidades que administren un programa aprobado en el presupuesto de egresos, tienen la facultad para, bajo su responsabilidad, autorizar pagos con cargo a las partidas del correspondiente programa, sin la autorización del Tesorero o del Presidente Municipal, puesto que en el presupuesto de egresos ya se ha autorizado esa erogación, así pues se les podría autorizar a expedir órdenes de pago con cargo a la Tesorería Municipal; desde luego que para que esto sea posible debe haber disposiciones legales que regulen las facultades y los procedimientos a seguir por cada uno de los jefes de departamentos para que puedan ordenar afectaciones al gasto público municipal, regulando la forma en que el departamento de compras del ayuntamiento puede hacer sus adquisiciones, la forma en que se celebrarán los contratos para la realización de obras en el municipio, la forma de como dos o más departamentos deben coordinarse cuando así lo requiera la realización de una obra, etc.

Ahora que se ha reformado el artículo 115 de la Constitución General de la República, va a ser necesario que

se revisen y actualicen todas las disposiciones locales, --- pues la misma dependencia que han observado los jefes de un departamento municipal con respecto al Presidente o al Tesorero Municipal, la ha observado el Ayuntamiento con respecto al Gobernador o al Tesorero General del Estado e incluso con respecto a la Legislatura local, como lo podemos notar en la fracción VIII del artículo 24 de la Ley Orgánica del Municipio Libre que establece entre las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, la de: "Contratar obras y servicios públicos, pero en caso de que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la duración del Ayuntamiento contratante, someterla a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso. Esta misma aprobación se requiere en general para la celebración de contratos y obras públicas, - cuyo valor exceda de los 3 mil pesos. Aquellos Ayuntamientos que tengan señalado en sus Presupuestos para obras y servicios públicos, cantidades superiores a cien mil pesos, podrán celebrar contratos hasta una cantidad cuyo valor no exceda de quince mil pesos, sin la autorización que se menciona", aquí notamos el absurdo de ciertas disposiciones aún en vigor, debido a la negligencia de la Legislatura local, porque en la actualidad no existe Ayuntamiento en el Estado de Veracruz - ni en ningún otro Estado de la República - cuyo presupuesto sea menor de cien mil pesos.

Disposiciones como la arriba citada nos demuestran claramente, la sujeción de los Ayuntamientos veracruzanos a las autoridades estatales y por lo tanto no es nada raro que el Presidente o el Tesorero Municipal tengan en iguales circunstancias a los jefes de departamentos de sus respectivos municipios, sin permitirles mucha libertad en el manejo de los presupuestos para los departamentos a su cargo. En fin, esperamos que la reciente reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República traiga como consecuencia la revisión de todas las disposiciones locales para actualizarlas debidamente y lograr una mejor organización interna en los municipios veracruzanos.

## CONCLUSIONES

1) Al establecerse en el artículo 115 Constitucional de 1917 en su fracción II, que las contribuciones municipales serían fijadas por las Legislaturas locales, se dejó a los municipios, económica y políticamente a merced de la Legislatura y Ejecutivo locales.

2) Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932 y 1947 que tuvieron por objetivo delimitar las facultades en materia impositiva entre la Federación, Estados y Municipios para evitar la doble tributación, no aportaron soluciones reales al problema, debido a la falta de objetividad de sus planteamientos.

3) La falta de continuidad en los programas de los gobiernos federales para beneficiar a los Municipios, ha sido traído como consecuencia la desorganización política y administrativa de los mismos, reflejándose principalmente en sus carencias económicas.

4) La desorganización de Administración Pública Federal ha repercutido de manera especial en la organización administrativa de los Municipios, siendo la segunda fiel reflejo de la primera.

5) Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1979, fortalecieron a los Municipios económicamente más débiles pero en general a todos los sujetaron más, tanto al poder central como al estatal, siendo este último el que ha pretendido en algunos casos, la manipulación política a través del sistema de participaciones, cuando algún munícipe no es del agrado del Gobernador.

6) La falta de una adecuada política fiscal de los Municipios ha traído como consecuencia en algunos de ellos, el fomento del vicio y la degradación moral en sus habitantes, pues son los únicos medios por los cuales pueden obtener mayores ingresos para la satisfacción de las necesidades públicas.

7) La falta de preparación de algunos Presidentes Municipales, el desconocimiento de sus facultades y el límite de sus atribuciones, los ha llevado a su sometimiento con respecto a autoridades estatales y a la arbitrariedad con sus gobernados.

8) El sistema de participaciones ha convertido a los Ayuntamientos en empleados del Estado y la Federación, e impide a los Municipios, desarrollar e implementar políticas

fiscales acordes a su realidad económica, limitando también su capacidad organizativa.

9) El sistema político mexicano, basado en un gobierno de partido único, ha repercutido negativamente en el Municipio Mexicano, ya que en ocasiones se le ha negado colocar en puestos claves a sus mejores hombres, los cuales no harían milágrs con los ingresos municipales pero sí administrarían e invertirían mejor lo poco que les dejan el Estado y la Federación, nadie puede soslayar que en algunos Municipios aún existen funcionarios que solo a los intereses del cacique de la localidad.

10) Las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República aparecidas el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial, para elevar a rango constitucional fuentes tributarias exclusivas del Municipio, constituyen el mejor indicio de que el gobierno que asumió el poder el 1.º de diciembre de 1982, tiene la mejor intención de restituir a los Municipios, algo de lo que siempre debió de corresponderles.

11) En los diez puntos anteriores hacemos referencia al Municipio mexicano en general, porque el problema de falta de recursos económicos, mala administración municipal no son privativos del municipio veracruzano, y las manipulaciones políticas con las participaciones a municipios, también las hemos notado en otras entidades federativas.

#### SUGERENCIAS

1) Incluir en el Título IV de la Constitución Política del Estado de Veracruz, los arbitrios gravables por los Municipios veracruzanos y las facultades de los mismos para su inversión.

2) Incluir en la Ley Orgánica del Municipio Libre, disposiciones objetivas que regulen el procedimiento para la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos municipales o en su defecto, expedir una ley exclusiva para tal fin.

3) Antes de que los Presidentes Municipales y demás funcionarios de mayor jerarquía en los Ayuntamientos asuman sus responsabilidades el 1.º de diciembre de cada tres años en el Estado de Veracruz - y en los Estados restantes - de acuerdo a lo establecido por sus Constituciones locales - sería conveniente y muy benéfico, impartirles un curso intensivo y elemental sobre materia impositiva y la administración pública municipal, incluyendo enseñanzas sobre la Cons-

titución General de la República y demás disposiciones locales.

4) Efectuar auditorías cuando menos una vez al año en todos los municipios veracruzanos, por parte de las autoridades estatales, para que sin menoscabo de la autonomía -- municipal, se vigile de manera correcta, la inversión de -- los fondos municipales, incluyendo también la inspección de las obras realizadas, con esto se sanearía en gran parte, la deficiencia administrativa de los municipios.

B I B L I O G R A F I A

1. ADRIAN, Charles R. State And Local Government. McGraw-Hill Book Company. New York, N.Y. 1976. 4a. Edición.
2. BONE, Robert C. American Government. Barnes and Noble --- Books, New York, N.Y. 1977.
3. BROMAGE, Arthur W. Introduction to Municipal Government - and Administration. Appleton-Century-Crofts, Inc. New York, N.Y. 1957. 2a. Edición.
4. CARRETERO PEREZ, Adolfo. El Sistema Tributario Español Re formado. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España. -- 1964.
5. CRUZ MORALES, Carlos. La Expropiación de las Institucio-- nes Bancarias. Círculo de Sta. Margarita. México. 1982.
6. DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. Legislación Mexicana Imprenta del Comercio. México 1876. Tomos III y IV
7. DUE, John F. and FRIEDLAENDER, Ann F. Governmental Finance Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois. E.U. -- 1977.
8. FERREIRO LAPATZA, José J. Curso de Derecho Financiero Es-- pañol. Madrid, España. 1975.
9. FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Editori-- al Porrúa, S.A. México, 1979. Vigésimoprimer-- a Edición.
10. GARZA, Sergio F. de la. Derecho Financiero Mexicano. Edi-- torial Porrúa, S.A. México 1979. Novena Edición.
11. GONZALEZ LUNA, Efraín. El Municipio Mexicano y otros En-- sayos. Editorial Jus. México, 1974.
12. LORET DE MOLA VADILLO, Rafael. Problemática del Munici-- pio sin Recursos. Textos Universitarios, S.A. Méxi-- co, 1976.
13. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del De-- recho Tributario Mexicano. Universidad de San Luis Potosí. San Luis Potosí, S.L.P. 1979. 5a. Edición.
14. MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contem-- poráneo. Ediciones Costa-Amic. México, 1979. Sépti-- ma Edición.

15. MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.
16. OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. 3ra. Edición.
17. ROLLAND, Modesto C. El Desastre Municipal en la República Mexicana. Ediciones Rolland. México, 1952.
18. TEJERIZO LOPEZ, José Manuel. Reforma Tributaria Italiana. Madrid, España. 1975.
19. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Decimoquinta Edición.
20. WRIGHT, Deil S. Understanding Intergovernmental Relations. The Duxoury Press Series On Public Policy. New York, N.Y. 1978.

#### ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE MEXICO Y OTROS PAISES

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983
2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE. Editora del Gobierno del Estado de Veracruz. Jalapa, Ver. 1980.
3. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Editorial Porrúa, S.A. Edición 1983.
4. LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE. Editora del Gobierno -- del Estado de Veracruz. Jalapa, Ver. 1980.
5. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL. Gaceta Oficial. Jalapa, Ver. - 1975.
6. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL. Gaceta Oficial. Jalapa, Ver. - 1979. Número 156 Extraordinario
7. LEY DE INGRESOS MUNICIPALES. Gaceta Oficial. Jalapa, Ver. Dic. 31 de 1981.
8. LEY DE INGRESOS MUNICIPALES. Gaceta Oficial. Jalapa, Ver. Dic. 31 de 1982.
9. LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA. Publica-

da por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal. Bonn, Alemania. 1961.

10. CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Barnes and Noble Books. New York, N.Y. 1977.
11. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial No. 662 Extraordinario. Caracas, Venezuela. Enero 23 de 1961.

#### EDICIONES ESPECIALES

1. MEMORIAS DE LA 1a., 2a. y 3a. CONVENCIONES NACIONALES FISCALES, compiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. Editada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1981.
3. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Segundo Número Extraordinario. México, 1982.

#### ARTICULOS PERIODISTICOS

1. "El Municipio de Monclova". El Universal. México. Mayo 21 de 1980.
2. "Atentado al Municipio Libre". El Universal. México. Enero 7 de 1981.
3. "Política Fiscal en Favor del Municipio". Revista: La República. No. 415. Organó de Difusión del P.R.I. -- México, 1980.
4. "22,000 Millones para Programas en los Estados". El Universal. México. Febrero 6 de 1981.
5. "Liquidan las Juntas Federales de Mejoras Materiales y los Sistemas de Agua Potable de la SAHOP". Excelsior. México. Febrero 6 de 1981.
6. "De 22,000 Millones de pesos será el Presupuesto Estatal". Diario de Jalapa. Jalapa, Ver. Diciembre 30 de 1981.
7. "Alto Poder". El Universal. México. Enero 25 de 1982.
8. "Pulso Político" El Universal. México. Febrero 10. de 1982

9. "Alto Poder". El Universal. México. Enero 25 de 1982.
10. "Autonomía Financiera Demandan los Municipios a la Federación". El Universal. México. Enero 23 de 1982.
11. "Utópica la Autonomía Municipal; Piden Libertad los Alcaldes". El Universal. Febrero 8 de 1982.
12. "El 10 % del peso fiscal debe ser para el Municipio, dice Pablo Emilio Madero". El Universal. Abril 26 de 1982.
13. "Propone JLP a la Cámara Baja que MMH elabore el Presupuesto". El Universal. México. Septiembre 7 de 1982
14. "Robustecer Municipio y Estado fortalece al País: JLP". El Universal. México. Octubre 5 de 1982.
15. "Postración Municipal. El Universal. México. Octubre 5 de 1982.
16. "Al Vigorizar la Autonomía Económica de los Estados, se da una Nueva Dimensión al Federalismo". El Universal. México. Noviembre 13 de 1982. Sección "Mundo Financiero.
17. "Centralismo Contra el Municipio". El Universal. México. Noviembre 24 de 1982.
18. "Texto Integro del Discurso de Toma de Posesión". El Universal. México. Diciembre 2 de 1982.
19. "Crea M.M. la Contraloría y cambia funciones a 8 Secretarías". El Universal. Diciembre 5 de 1982.
20. "Está en el Municipio el cambio de la realidad nacional". El Universal. México. Febrero 6 de 1983.
21. "Víctiman a San Luis Potosí". El Universal. México. Abril 25 de 1983.
22. "Decidió M.M.H. la Desaparición de la Coplamar". El Universal. México. Abril 25 de 1983.
23. "Organos de Control en Secretarías y Gobiernos locales". El Universal. México. Mayo 28 de 1983.