



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

• ARAGON •

4175

2EJ

FALLA DE ORIGEN
LA HACIENDA MUNICIPAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GRACIEL RODRIGUEZ ZARAUT

ENEP



ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1995



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 está 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.

DEDICATORIA.

A MI DADRE: HERMELINDA ZARAUT CARMONA, con el debido respeto y cariño que su cuidado y consejo debo mi existencia.

A MIS HERMANAS: OFELIA, FRANCISCA y FELICITAS, por sus apoyos en la travesía de mi vida estudiante, en forma incondicional y en todo momento.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES " UNIDAD ARAGON", cuna del conocimiento y de los hombres comprometidos con la sociedad y con su patria.

A MI ASESOR: EL LICENCIADO ISIDRO CASAS RESENDIZ, por su paciencia y apoyo para la elaboración del presente trabajo.

LA HACIENDA MUNICIPAL EN MEXICO

I N D I C E

INTRODUCCION	PAG.
CAPITULO I LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL PERIODO DE 1910 A 1917.	
A).- PERIODO DE 1910.....	5
1) EL PLAN DE AYALA.....	6
2) LA ADICION AL PLAN DE GUADALUPE.....	12
B).- ANTECEDENTES DEL ARTICULO 115 RESPECTO A LA-- HACIENDA MUNICIPAL.....	13
1) GENESIS DEL ARTICULO 115.....	13
2) EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ARTICULO 115....	21
3) DEBATES SOBRE EL ARTICULO 115 RESPECTO A-- LA HACIENDA MUNICIPAL.....	23
C).- CONSTITUCION DE 1917.....	30
CAPITULO II REFORMAS AL ARTICULO 115 RESPECTO A - LA HACIENDA MUNICIPAL, CONCEPTO DE HA CIENDA PUBLICA Y HACIENDA MUNICIPAL.	
A) LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.....	34
B) CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA.....	46
C) CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.....	60

CAPITULO III. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL CONFORME
ARTICULO 115.

A).- COMPOSICION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL...	69
-LOS RECURSOS PATRIMONIALES.....	84
1) BIENES FUNGIBLES Y NO FUNGIBLES.....	87
2) BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y PRIVADO.....	89
3) DERECHOS.....	96
4) INVERSIONES FINANCIERAS.....	98
- LOS RECURSOS FINANCIEROS.....	99
B).- CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO....	106
1) INGRESOS ORDINARIOS.....	106
a) LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES PROPIOS -- DEL MUNICIPIO.....	114
b) LAS CONTRIBUCIONES QUE POR DERECHO PERCI- BE EL MUNICIPIO.....	122
c) INGRESOS QUE LA LEGISLATURA DE LOS ESTA-- DOS LE FIJAN A LOS MUNICIPIOS.....	131
d) PARTICIPACIONES FEDERALES.....	136
e) LOS INGRESOS DERIVADOS POR PRESTACION DE- SERVICIOS PUBLICOS.....	146
2) INGRESOS EXTRAORDINARIOS.....	150
3) GASTO PUBLICO MUNICIPAL.....	157
C).- LA HACIENDA MUNICIPAL FRENTE A LA LEGISLATURA-- DEL ESTADO Y LA FEDERACION.....	160
1) LA LIMITACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL POR-- LA INTERVENCION DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO	160
2) LA PRECARIA PARTICIPACION DE LA HACIENDA MU- NICIPAL EN EL ERARIO FEDERAL.....	167
3) LA INCAPACIDAD DE LA HACIENDA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.....	170

4) LA DISPARIDAD ECONOMICA ENTRE UNA HACIENDA MUNICI PAL Y OTRA.....	174
D).- PROPUESTAS.....	176
1) REFORMAR EL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA - MUNICIPAL.....	176
2) DESCENTRALIZACION DEL PODER POLITICO RESPECTO A - LA HACIENDA MUNICIPAL.....	178
3) MAYOR PORCENTAJE DEL ERARIO FEDERAL PARA EL MUNICI PIO.....	180
CONCLUSIONES.....	182
BIBLIOGRAFIA.....	191

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

El objetivo de este trabajo pretende conjeturar el problema de los municipios del país en el aspecto económico, fundamentalmente sobre la cuestión hacendaria de éstos, toda vez que los municipios constituyen la base de la División Territorial y Organización Política y Administrativa de los Estados de la Federación, representa la célula viviente para el desarrollo de la sociedad. Pero para que tenga un nivel significativo de desarrollo y de progreso es indispensable que cuenten y fortalecerlos con los medios y recursos propios, los cuales sirvan para la consecución de sus fines.

El presente trabajo se orienta en forma concreta en el análisis de la hacienda municipal, correspondiente desde 1910 hasta la reforma del artículo 115 constitucional llevada a cabo en 1983, en lo concerniente a su creación, estructura y composición; dividiéndose en tres capítulos.

El primer capítulo se aborda el período revolucionario de 1910 con los planes de Ayala y la adición al de Guadalupe; el antecedente del artículo 115 constitucional respecto a la hacienda municipal, y la constitución de

1917. El segundo capítulo comprende a las reformas al artículo 115 en lo concerniente a la hacienda del municipio; el concepto de hacienda pública y concepto de la hacienda municipal. El tercer capítulo y último se analiza a la hacienda municipal en términos del artículo 115, la composición de ésta; la clasificación de los ingresos de los municipios; el problema de éstos ante la legislatura de los estados y de la federación y como punto final las propuestas que se consideran que en el futuro pueden servir para mejorar la situación de los municipios del país, en virtud de que el problema más agudo que éstos enfrentan es la cuestión económica por la razón de que no tienen poder tributario. Es decir, los municipios mexicanos dependen de las legislaturas de los estados económicamente dado que éstas deciden sobre los impuestos y porcentaje que deben recibir dichos municipios, a pesar de lo pregonado por el artículo 115 en su fracción IV.

Sin embargo, el mismo precepto faculta a las legislaturas locales encargarse de establecer las contribuciones e ingresos a favor de los municipios, anulando toda posibilidad de procurarse de los recursos propios que pudieran servir en el desempeño de sus funciones, con ello refleja la poca participación de éstos

en la vida política, económica, social y cultural del país. Por lo consiguiente se considera necesario que se fortalezca a los municipios en el aspecto económico y financiero para que puedan actuar como unos verdaderos protagonistas en el progreso de sus comunidades y por ende al de la nación.

CAPITULO I

LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL PERIODO DE 1910 A 1917.

A).- PERIODO DE 1910

- 1) EL PLAN DE AYALA
- 2) LA ADICION AL PLAN DE GUADALUPE.

B).- ANTECEDENTES DEL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL

- 1) GENESIS DEL ARTICULO 115
- 2) EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ARTICULO
115.
- 3) DEBATES SOBRE EL ARTICULO 115 RESPEC
TO A LA HACIENDA MUNICIPAL

C).- CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO I.

LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL PERIODO DE 1910 A 1917.

A).- PERIODO DE 1910.

En el período correspondiente de 1910 a 1917 al inicio del movimiento social y al concluirse el mismo. Para el efecto del análisis sobre la hacienda municipal es ineludible tomar en consideración a las diferentes manifestaciones que se suscitaron en ese tiempo toda vez que, es en donde encontramos los antecedentes de esta figura. Es decir, es en este período en el cual se pretende reconocer de manera indiciaria a la hacienda municipal, por la sencilla razón de que en esa época lo que más preocupaba a los grupos revolucionarios era el restablecimiento de la paz en el país y fundamentalmente la instauración del municipio libre más que, en el aspecto económico, ~~dad~~ que el problema era sobre los municipios al estar representados por las Jefaturas Políticas.

Entre los grupos revolucionarios hallamos a los de Emiliano Zapata y el Ejercito Constitucionalista representado por Don Venustiano Carranza. Para el efecto

del presente trabajo sólo aludiremos a estos dos grupos por la importancia y trascendencia de sus planes revolucionarios. Emiliano Zapata como protagonista del movimiento social emite el plan de Ayala y por su parte Don Venustiano Carranza con la adición al plan de Guadalupe, ambos planes hacía mención sobre la implantación del municipio libre y por ente a la hacienda de éste, planes que se detallarán en forma breve a continuación.

1) EL PLAN DE AYALA.

Emiliano Zapata que era el jefe del movimiento armado en sur el país, el 25 de noviembre de 1911 promulgó el plan de Ayala, este plan se orientaba y tenía un carácter meramente político en desconocer a Francisco I. Madero como presidente de México por no cumplir con los postulados del plan de San Luis. Dicho plan en su artículo 7 hacía referencia sobre los pueblos y ciudadanos en el cual ordenaba que se le restituyeran a éstos las tierras que les habían arrebatado en forma ilegal, el plan de referencia solamente hace mención el aspecto agrario y no así la cuestión de los municipios. (1)

(1) Planes en la Nación Mexicana. Libro 7, LIII Legislatura Senado de la República. Méx. pp. 188 y 189.

El caudillo sureño que significaba el símbolo de la clase campesina y un luchador incansable por la causa revolucionaria el 15 de septiembre de 1916 promulgó en Tlaltizapan Morelos la "Ley General Sobre libertades Municipales" del Estado de Morelos con 18 artículos y un transitorio con sus tres fracciones. Esta ley es considerada la más importante en esa época por su contenido y trascendencia, y también considerada como una de las primeras instituciones democráticas del país.

Esta ley encontramos en varios de sus preceptos que alude sobre la hacienda municipal y entre los artículos más importantes están el 1, 8, 16, 17, y el 18, con la finalidad de tener una idea de lo que significan y el alcance de estos se transcriben en seguida.

"Art. 1.- Se declara emancipada de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico."

El contenido de este precepto tiene relevancia en razón de que es una de las disposiciones que postula la libertad de los municipios del país en todo lo concerniente

a su régimen interior, desde el punto de vista económico.

Este artículo se le puede desprender tres aspectos de mucho interés que merece un análisis: en primer término, señala que los municipios no tendrán ya tutor que los vigile en el desempeño de sus funciones o en la desición de sus actividades internas, en una plabra los municipios se liberan de la subordinación de los estados; en segundo término, indica que los municipios tendrán la libertad de elegir a sus autoridades y todo lo relativo a su administración interna; el tercero, la libertad en el ramo económico, entendido como la libertad hacendaria.

"Art. 8.- La corporación municipal deberá someter el estudio y la ratificación de los asuntos que en seguida se presenta a junta general de todos los vecinos del municipio celebrada en forma que adelante se explica".

Este artículo reviste un punto bien significativo, toda vez que indica que el ayuntamiento debía someter a la consideración de todos los vecinos de la localidad municipal para el efecto de aprobar su presupuesto. Es decir, los asuntos de interés general debían ser discutidos con todos los vecinos, al parecer dicho precepto revela

la democracia que debe imperar en el interior de la comunidad municipal.

"Art. 16.- Para realizar de un modo efectivo la emancipación municipal en el terreno económico, las legislaciones locales cuidarán de dejar a los municipios para la imposición de sus contribuciones, una esfera de acción más amplia que la que hoy las está reservada, y en todo caso los estados se abstendrán de gravar el ramo de abarrotes y en general el comercio relativos a artículos de primera necesidad, a fin de que dichos giros sean una de las bases principales para el sistema financiero de los municipios".

Sobre este artículo se puede argumentar que estatuye en forma específica el campo de acción para la obtención de los recursos que el municipio debiera contar, al indicar que las legislaciones locales cuidarán de no agravar en el ramo de abarrotes y de los artículos de primera necesidad, constituyéndose como las contribuciones básicas que el municipio tenga como ingresos. Lo excelso sobre este precepto es la forma de la determinación de las contribuciones que el municipio debe recibir.

"Art. 17.- Para los artículos que precede, la legislación de cada entidad federativa, fijará con precisión los impuestos cuya percepción se reserva al fisco del estado respectivo, a fin de que se deje a los municipios amplitud suficiente a su régimen fiscal, y de que puedan decretar con toda libertad, fuerte campo de acción correspondiente al estado, todas las contribuciones y arbitrios que juzguen necesarios para cubrir las atenciones de su jurisdicción respectiva."

La determinación contenida en este artículo, es en el sentido de que las legislaciones locales de cada entidad federativa debían señalar con toda precisión los impuestos que pudiera gravar el municipio. Este concepto de alguna manera limita al municipio de gravar las contribuciones que en disposiciones anteriores autorizaba para ese efecto, dado que los artículos citados con antelación son muy claros en indicar cuales debían ser los ingresos básicos del municipio, es decir, definía dos canales de ingresos para los ayuntamientos y las demás ramas se reservaba para el fisco del propio estado.

"Art. 18.- Con los fondos municipales deberán establecerse al mayor número de escuelas primarias, que

estarán a cargo de los ayuntamientos respectivos, sin perjuicio de las que en la misma jurisdicción establezca la federación y el gobierno del estado." (2)

Esta disposición establecía que los fondos recaudados por los municipios se destinará a la construcción de escuelas primarias a cargo de los ayuntamientos y además tenía una tendencia muy progresista, puesto que existía la preocupación en la educación de una pequeña comunidad que era el municipio. De haberse puesto en práctica o retomada por la constitución la situación de los municipios del país sería otra cosa.

Se puede concretizar que los numerales de mayor amplitud y trascendencia son: 8, 16 y 18. En primer término, porque hace partícipe a la ciudadanía sobre los problemas de la comunidad municipal en el aspecto económico y en tal virtud existe una vigilancia a los ayuntamientos para prevenir la malversación de fondos. En segundo término, que esos recursos sirvan para incrementar las escuelas en los municipios. Como se puede observar esta

(2) Leyes Zapatistas. Papaeles sueltas, legajo 7, fojas 28, 18 documentos, Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.

ley era sin duda una de las instituciones de mucha valia, ya que fueron retomadas por los constituyentes de Queretaro y por si fuera poco sigue prevaleciendo en la actualidad.

De los articulos mencionados con antelación se deduce que esta ley era una verdadera garantia para el municipio, toda vez que señalaba y definia de que forma debía estructurarse la hacienda municipal.

2) LA ADICION AL PLAN DE GUADALUPE

Por lo que hace al plan de Guadalupe promulgado por Venustiano Carranza el 27 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe Coahuila, primordialmente este plan tenia un carácter de subversivo y político en contra del gobierno Huertista por haber usurpado el poder y terminado con el mandato de Francisco I. Madero. Respecto al municipio libre no existe indicios de su restauración sino hasta con la adición que se le hizo a este plan.

El día 12 de diciembre de 1914, en Veracruz Venustiano Carranza promulgó un decreto que adicionó al plan de Guadalupe en el establecia en su artículo 7 que el Jefe de la Revolución encargado de poder Ejecutivo expedirá

y pondrá en vigor las leyes y medidas encaminadas a cumplir con las necesidades económicas, sociales y políticas del país. De las medidas que alude este decreto consistía en el establecimiento de la libertad del municipio, dicho decreto introduce el principio de la libertad municipal desde el punto de vista constitucional, en virtud de que lo conceptualiza como institución constitucional; aunque esa libertad resulta aparente en el sentido a que no habrá libertad plena si el municipio no cuenta con recursos propios

Pero como indicio y como una idea de la libertad del municipio es válido, tomando en cuenta que en esa época los municipios se encontraban en el olvido y sometidos a las jefaturas y en cuanto a la hacienda municipal no existe antecedentes, sino que simplemente se contempla lo del municipio.

B. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL.

1) GENESIS DEL ARTICULO 115.

Al concluir el movimiento social y la preocupación

de restablecer la paz en el país y además de cumplir con las promesas hechas durante la lucha armada. El primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza como iniciador de la libertad municipal en su mensaje de la convención de Generales del 3 de octubre de 1914 y con la adición del plan de Guadalupe, planteaba el aseguramiento de la libertad del municipio para constituir como base de la división política de los estados y también incluye el principio y la enseñanza de todas las prácticas democráticas. Así mismo argumentaba que los municipios podían expropiarse por causa de utilidad pública a todos los negocios, pero la expropiación de referencia sirviera para construir escuelas, mercados y casa de justicia.

De los decretos más importantes dictados en Veracruz respectivamente es el 7 y el 8: el primero fue el que reformó al plan de Guadalupe, y el segundo lo relativo a la libertad municipal expedido el 26 de diciembre de 1914. Dichos decretos es el antecedente inmediato y más próximo del artículo 115, en el sentido a que reconoce a los municipios como base de la organización política del Estado mexicano. Por lo que hace a la hacienda municipal no existe indicios de su aparición, sino que

se refiere al antecedente del municipio libre, desde un punto de vista político, es decir tenía un carácter eminentemente político.

La reforma que se le hizo al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en el cual se reconocía al municipio libre como base de la división territorial y la organización política del estado mexicano, refiriéndose a lo siguiente.

"Art. UNICO. Se reforma el artículo 109 Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857 en los siguientes términos:"

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado".

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los

municipios donde residen habitual o transitoriamente."

(3)

La reforma de referencia se asentaban las bases para que el municipio se le reconociera su libertad, pero no así con la hacienda del municipio, ya que si se toma en cuenta que la comunidad municipal sólo puede concebirse como libre siempre y cuando tenga ciertos recursos que disponga en un momento dado.

Este decreto Carrancista es de suma importancia, en virtud a que posteriormente se incorporó en la constitución constituyéndose el antecedente del artículo 115. En tanto que sobre la hacienda municipal no se toca sino que simplemente se refiere al municipio como base de la división territorial y organización política de los estados de la federación, es de notarse que solo se está reconociendo al municipio como ente jurídico; pero sin los medios para su subsistencia, en tal virtud se concreta que en estos antecedentes no aparece la hacienda municipal.

(3) Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal", 4a. Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1985. pp. 317 y 319.

El proyecto de constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916 en su mensaje inagural aludía al municipio como una conquista de la revolución y como tal iba a contar con una libertad política y no solo libertad política sino que también se le atribuye la independencia económica en razón de que el municipio podía tener sus propios recursos y fondos para constituir su patrimonio, y de esa manera evitar la intromisión de los gobernadores en las decisiones políticas y administrativas de la vida de éste. La idea del señor Carranza de que los municipios contaran con recursos propios es con la finalidad de protegerlos de los poderes estatales, dado que eran los primeros intentos sobre el establecimiento del municipio libre. Con el discurso pronunciado por el señor Carranza constituye el antecedente indiciario de la hacienda municipal. Sin embargo en forma concreta el proyecto Carrancista no existe referencias sobre la hacienda del municipio.

En cambio la segunda comisión de constitución de la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917, después de haber analizado las diversas iniciativas sobre el municipio y preocupados en establecer los principios

y bases de la organización política municipal, los integrantes de la comisión desidieron establecer tres reglas básicas consistentes en la independencia del ayuntamiento, la formación de su hacienda con carácter independiente y el otorgamiento de la personalidad jurídica de la corporación municipal para celebrar actos jurídicos y para defenderse.

Los constituyentes con la sapiencia de que los municipios se encontraban en el olvido y que por dicha razón en los primeros años pudieran ser objeto de ataques por las autoridades más fuertes, optaron en protegerlos mediante estas tres reglas constitucionales.

De las tres reglas constitucionales de referencia se puede establecer los siguientes. La primera regla constitucional consistente en la independiencia del ayuntamiento es interpretado como la libertad de decidir en todo lo relativo en las cuestiones políticas, económicas y administrativas internas. La formación de su hacienda se crea con la finalidad de que los municipios tuvieran el carácter de autónomo ya que con los recursos propios garantizaban ese carácter y no ser sometido fácilmente por las autoridades más fuertes que los propios municipios.

Lo más trascendental de estas tres reglas es el aspecto económico, toda vez que es el elemento relevante para la plena autonomía del municipio. Por otro lado se le otorgaba personalidad jurídica a los ayuntamientos para la celebración de actos jurídicos y además para su defensa.

El proyecto que la segunda comisión presentó ante el congreso constituyente sobre el artículo 115, en especial la fracción II en la cual establecía lo siguiente.

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que la legislatura local señale. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir parte de lo que corresponde al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley" (4).

(4) De la Garza, Sergio Francisco. "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno en México." Jus. Méx. 1946. pp. 191 al 193.

La fracción segunda de ese proyecto se puede desprender los siguientes puntos:

1.- Los municipios administrarán libremente su hacienda;

2.- Recaudarán todos los impuestos;

3.- Contribuirán a los gastos públicos del estado en proporción y términos que señale la legislación local;

4.- Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir parte que le corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, y

5.- Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

De los 5 puntos que se desprenden de la fracción aludida, dos son los de mayor relevancia en el sentido a que se refiere a la libertad del municipio para administrar su hacienda, y el otro aspecto es en lo consistente a los conflictos que se presentan entre los municipios y los poderes de los estados, el más importante es el numeral 5, en virtud de que se le dá oportunidad a los ayuntamientos de defenderse de los poderes de los estados e inclusive

de la federación.

Este proyecto al momento de ser presentado en el congreso sufrió modificaciones que con posterioridad se hará referencia. Por el otro lado, es de considerarse que la hacienda municipal surge en este proyecto y que a partir de dicho texto no vario mucho al que se incorporó en la constitución de 1917, claro que no hay que olvidar los demás antecedentes que sirvieron de base para la elaboración del proyecto, por lo consiguiente los antecedentes señalados forman de la hacienda municipal.

2) EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ARTICULO 115.

Para el efecto de explicar cuales eran los motivos que llevaron al señor Carranza en la creación de la hacienda municipal y así mismo elevarla a nivel constitucional con el objeto de que el municipio fuera conceptualizado libre y para ese efecto era importante que se le asignará recursos propios. El mensaje inagural del Señor Carranza del día primero de diciembre de 1916 ante el congreso constituye la exposición de motivos del artículo 115 y de la hacienda municipal.

El señor Carranza inspirado en asentar las bases del municipio libre, argumentaba que para que existiera un municipio independiente y como resultado de la revolución debía atribuirle la libertad política y que no nada más la libertad política sino inclusive la libertad económica, pero que solamente se lograría si el municipio contará con recursos propios, puesto que de lo contrario estarían subordinados a los gobernadores como venía ocurriendo durante la época de la dictadura.

El mensaje del señor Carranza hallamos la razón fundamental del artículo 115 lo que respecta a la hacienda municipal para el efecto de que los municipios gozarán de una plena libertad, con esa idea fue necesario e imprescindible asignarle recursos propios a los ayuntamientos. Elemento básico para que los municipios operara de manera independiente, por lo menos en apariencia. (5)

(5) Exposición de Motivos o Presentación de Carranza. 1/XII/1916. Día rio de Debates VIII. Camara de Diputados. p. 266.

3) DEBATES SOBRE EL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL.

La segunda comisión de constitución que fue la encargada de elaborar el proyecto presentado ante el congreso constituyente del artículo 115 fracción II, establecía que los municipios debían administrar libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán para el gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponde al estado y -- para vigilar a cada municipio su contabilidad. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de los estados los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta redacción de la fracción II del artículo 115 en el interior del congreso de inmediato surgieron polémicas entre los miembros de éste, tanto en favor como en contra, se argumenta que fue una de las fracciones más debatidas sobre el artículo 115.

Entre los oponentes se encontraban los Diputados Rodríguez González, José Alvarez y Cayetano Andrade. El primero de ellos establecía que debía suprimirse la

palabra "libremente", toda vez que esta absoluta libertad del municipio iba a generar una anarquía educativa, y en su lugar se sustituyera por la palabra "lo relativo a la enseñanza". Este constituyente confundía las cuestiones educativas con el aspecto económico, tal como lo señaló uno de los diputados en su intervención, en efecto, estos argumentos no tienen nada que ver con la cuestión de la administración libre de la hacienda del municipio, puesto que se estaba debatiendo sobre la hacienda municipal y no sobre la educación.

Por el otro lado, el segundo de los Diputados sostenía que los municipios tenían la obligación de sujetarse en todo a las leyes que las legislaturas dicten, la razón de estos argumentos consistía en el sentido de que los municipios no eran Repúblicas para tener ese carácter de libre y que además una legislación de cada estado que los estructura y en consecuencia debían de estar sujetos a la decisión de éstas.

Por su parte el Diputado Cayetano Andrade manifestaba que los municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas y con ese apoyo se desprende que los municipios debían sujetarse a las legislaturas

de los estados, al parecer dicho principio tuvo trascendencia ya que pasó a formar parte de la fracción II del artículo 115 en el momento e incorporarse a la constitución de 1917.

Los Diputados que debatieron en favor de esta fracción fueron: Don Heriberto Jara, Hilario Medina y Rafael Martínez Escobar. Por su parte Don Heriberto Jara establecía que los municipios solamente se podían conceptualizarse políticamente como libre, siempre y cuando tuvieran la libertad económica, puesto que de lo contrario jamás se podrá dar la libertad política, es decir, el aspecto económico es indispensable para la consecución de la libertad política y para ejemplificar tomaba la situación de un niño en el que el papá cuida al niño para no malgastar el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado y después se los regresa centavo por centavo.

Don Heriberto Jara hacía la comparación de que el estado era el papá y el niño como el municipio en el cual el hijo está a las ordenes del papá y bajo la tutela de éste, para este constituyente la libertad política depende de la libertad económica, tan es así que sino

se da la libertad económica nunca se podrá poner en práctica, sino que sólo quedará consignado como un bello capítulo en la constitución y en consecuencia el municipio no recibirá un solo centavo hasta en tanto no tenga el pleno consentimiento el estado.

En el mismo sentido patentizaba el Diputado Rafael Martínez Escobar en el cual quería la libertad y la autonomía del municipio, ya que solamente se obtendrá sin la intervención del estado y señalaba como base el hecho de que el municipio recaude los impuestos propios y del estado, daba facultad a vigilar a las funciones de los ayuntamientos y por si fuera poco hasta de supervisar su contabilidad y que esa vigilancia no era otra cosa que la intervención inmediata y directa del estado sobre los municipios, en tal virtud no habrá libertad económica y en consecuencia menos la libertad política. Situación semejante sostenía el Diputado Hilario Medina que para la existencia de la libertad municipal, debía contar con su hacienda propia, ya que si el municipio cuenta con un tutor, desde ese momento pierde su identidad y también apoyaba la idea de que los conflictos entre el municipio y los poderes de los estados fuera dirimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último el Diputado Fernando Lizardi refiriéndose sobre el aspecto hacendario del municipio sostenía que este problema se resolvería con las necesidades de cada lugar y que no era problema de la constitución.

En torno a las diferentes posturas de los constituyentes en cuanto a los que estaban en favor y en contra para la aprobación y modificación de la fracción de referencia, no hubo acuerdo para ninguno de los puntos, ya que en el momento de su aprobación fue rechazada y para dar solución surge dos votos particulares de los integrantes de la comisión, Paulino Machorro Narvaéz y Arturo Méndez por un lado y por el otro, Hilario Medina y Heriberto Jara.

El primer voto particular argumentaba la necesidad de cimentar la libertad del municipio en la cuestión económica, sin la tutela del estado en este ramo y por el otro lado, el estado deberá de devolver al municipio las contribuciones que recaude en la localidad, no menor del 10% de dichas contribuciones.

El segundo voto particular consistió en tres aspectos.

1.- Insistía en la protección de la libertad económica del municipio en apoyo a lo debatido en el mismo.

2.- Redujo la facultad de los ayuntamientos de recaudar todos los impuestos, con la finalidad de que los estados no intervinieran en los asuntos municipales, específicamente en el aspecto económico.

3.- Suprimió la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de los estados. Se puede considerar muy lamentable en la supresión, en virtud de que podía servir como medio de defensa para el municipio ante los estados para el reclamo de los impuestos que tuviera derecho.

Con los votos particulares antes señalados, se desprende que a pesar de que se trataba de proteger al municipio en su plena independencia económica sólo se reduce a simples participaciones de ciertos rendimientos que las legislaturas locales le fijen.

Al término del debate sometido a la fracción II del

artículo 115 y hechas las modificaciones a la misma y con la importancia de proteger la autonomía económica o financiera del municipio que en conciencia de los constituyentes imperaba, dicha fracción fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, con la fórmula presentada por el Diputado Gerzayn Ugarte, en los siguientes términos. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que le señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades" (6).

Sobre el debate sometido el proyecto de referencia, se puede establecer que hubo dos posiciones de gran relevancia que en seguida se hace alusión.

1.- Por un lado, los que sostenían que los municipios tuvieran libertad plena, desde el punto de vista político y económico o sea que el municipio administrara libremente su hacienda sin depender del estado con recursos propios.

2.- Por el otro lado, aquellos que patentizaban

(6) Hernández Gaona, Pedro Emilio. "Derecho Municipal." UNAM. Méx. 1991. pp. 26, 27 y 30.

que los municipios debían estar bajo las ordenes de los estados por conducto del poder ejecutivo, esto significa una libertad aparente, que al final fue lo que prevaleció, con la salvedad de que no fue el ejecutivo estatal el privilegiado sino que la legislatura de los estados, toda vez que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que le señale las legislaturas de los estados y que en todo caso serán suficientes para satisfacer a sus necesidades.

Con este precepto prácticamente la hacienda municipal queda sujeta a la decisión de las legislaturas de los estados, es decir, los recursos asignados a los municipios se supeditan a las determinaciones de las propias legislaturas y desde este punto de vista se puede afirmar que la hacienda municipal quedó consignada como un bello capítulo en la constitución, tal como lo pregonizó Don Heriberto Jara.

C. CONSTITUCION DE 1917.

La constitución de 1917 es la primera en reconocer al municipio libre fundada en los postulados de la

revolución surgidos en diferentes planes de los grupos revolucionarios, en especial para la elaboración del texto del artículo 115 en lo conducente a la hacienda del municipio. Sobre todo si se toma en cuenta que el municipio estaba sometido a las jefaturas hasta antes del 17 y además olvidados por las circunstancias antes mencionadas, es la primera constitución que reconoce al municipio como institución con personalidad propia, es decir, el municipio es libre en torno a sus asuntos internos.

La libertad que se hace referencia no se debe confundir con la independencia tal como lo sostiene el Doctor Burgoa Orihuela en el sentido de que esta libertad debe de distinguirse de la autonomía del municipio internamente en el ámbito político, administrativo y hacendario, es decir, la libertad del municipio gira en todo lo concerniente a su régimen interior. Por el otro lado, se indica que el municipio tiene la plena libertad de administrar su hacienda, aspecto relevante sobre este cuestionamiento, en virtud a que el presente análisis versa sobre la hacienda del municipio. Esta libertad al parecer es solo para la administración de su hacienda (municipio), puesto que los recursos que

le corresponde derivan de la decisión de las legislaturas de los estados, desde este punto de vista se desprende que la libertad es aparente ya que el municipio no se le permite fijar sus recursos, en consecuencia la libertad es un mito; porque si no existe qué administrar no tiene sentido hablar de libertad y de esta manera se convierten en meros argumentos políticos sin tinte jurídico. (7)

(7) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 7a. Edición. Ed. Porrúa, México. 1991 p. 896.

CAPITULO

II

REFORMAS AL ARTICULO 115 RESPECTO A LA
HACIENDA MUNICIPAL, CONCEPTO DE HACIENDA
PUBLICA Y HACIENDA MUNICIPAL

- A).- LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983
- B).- CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA
- C).- CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICI
PAL.

CAPUTILO II

REFORMAS AL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL, CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA Y HACIENDA MUNICIPAL.

A. LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

Para el efecto del presente análisis sobre las reformas al artículo 115 se alude de manera especial la octava reforma por contener la materia que en estudio se trata, sin tomar en cuenta a las demás modificaciones al precepto de referencia, en el sentido a que no tocan el aspecto hacendario del municipio y por lo consiguiente únicamente se abordará a la reforma efectuada el 3 de febrero de 1983.

La octava reforma llevada a cabo el 3 de febrero de 1983, es considerada como una de las más importantes en nuestros días desde el plano jurídico, político y económico, toda vez que al municipio se le amplía su radio de acción en estos campos y con ello contribuir para la vida democrática del país. Es decir, al municipio es tomado en consideración para el desarrollo y el

progreso de la democracia del pueblo mexicano, estimando que éste constituye la célula básica del sistema político mexicano, situación que sirve de referencia para asignar recursos, puesto que sin estos elementos es imposible que tenga un gradual avance de progreso para el país o como lo dijo el constituyente de Queretaro Don Heriberto Jara que la libertad municipal sólo será total si cuenta con recursos propios, este pensamiento fue retomado para la elaboración de la iniciativa que reformó al artículo 115.

Esta reforma se fundo en la necesidad de descentralizar la vida nacional, por la crisis que el país atravesaba en la década de los ochentas, debido que en esos años es cuando se inicia la crisis económica más aguda de nuestro tiempo. Ante dicha problemática era necesario realizar ajustes en el ámbito político, económico, jurídico y social y por otro lado la situación del cambio de poder en el sentido a que en la campaña realizada por el candidato a la presidencia por el período de 1982 a 1988, uno de los grandes problemas que encontro en su campaña fue lo relativo al rezago de los municipios en el campo económico, existiendo municipios con avance y progreso, mientras que otros en total abandono. Con

las diversas problemáticas que recogió el candidato de referencia en su campaña se da la idea de reformar el artículo 115 constitucional para dar cavidad a la solución al rezago de los municipios, así reza la exposición de motivos en que se apoyó la iniciativa de reforma al precepto mencionado.

Es interesante considerar esta reforma, no solo porque alude al aspecto económico sino lo más benéfico es en señalar la forma de estructurar la hacienda municipal y los elementos que lo integran, sobre todo si se reflexiona que el texto anterior a la reforma del artículo 115 no indicaba los medios para la debida constitución de la hacienda municipal, ya que simplemente apuntaba que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que le señale la legislatura de los estados y que en todo caso serán suficientes para atender las necesidades municipales; en otras palabras la asignación de los recursos a los ayuntamientos quedaba en consideración de las legislaturas de los estados, ante tal circunstancia éstos carecen de patrimonio para cumplir cabalmente con sus funciones.

La diferencia entre el texto del artículo 115 constitucional hasta antes de la reforma del 3 de febrero de 1983 y el texto actual, estriba en que este último preceptua de manera detallada los elementos que deben integrarse los recursos de los municipios o sea la formación de su hacienda. El punto relevante en este cuestionamiento precisamente radica en el señalamiento de las contribuciones que los municipios deben recibir, dado que en el anterior texto no indicaba en forma precisa los recursos correspondientes a los ayuntamientos y en base a estos argumentos se puede desprender que existe diferencia entre uno y otro.

Para el efecto de tener una idea sobre los motivos que sirvieron de apoyo para la proposición de la iniciativa de reforma al artículo 115, es esencial hacer alusión a la exposición de motivos y el debate sometido en el congreso, respecto a esta situación sólo abordaremos de manera exclusiva la cuestión hacendaria del municipio.

La iniciativa se apoyó en la exposición de motivos llamada "consulta popular" realizada por el candidato a la presidencia de la República para el período de 1982 a 1988, razón por la cual se optó en reestructurar la

situación de los municipios en el ámbito económico y así también se retomó la ideología de los constituyentes de Queretaro, dado que no habrá cabal libertad de los municipios mientras éstos no cuenten con la autosuficiencia económica. Con este argumento se consignó la fracción IV del artículo 115 para la subsistencia y desarrollo de los ayuntamientos y como concepto originario la libre administración de su hacienda y alude la fórmula de la descentralización, la redistribución de competencias en el ramo fiscal; asignándose los impuestos, las contribuciones y tasas adicionales que el estado fije sobre la propiedad inmobiliaria como son:

1. Fraccionamiento, división y consolidación de éstos;
2. Traslado y mejora de la propiedad, y
3. Las que tenga de base el cambio de valor de los inmuebles y para en el caso de incapacidad de recaudación de los impuestos o contribuciones y su administración, de éstos los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que se haga de algunas funciones en la administración contributiva.

También se asignan los rendimientos de sus bienes propios, ingresos provenientes en función de prestación

de servicios públicos a cargo de los municipios, se indica el derecho de los municipios para percibir las participaciones federales con la obligación de las legislaturas locales de establecer las bases, montos y plazos para que la federación les cubra a los municipios dichas participaciones. Por último, agrega que para el imperio del principio de la libertad de administración de su hacienda, los presupuestos de egresos de los municipios deben de ser aprobados sólo por los ayuntamientos de conformidad a los ingresos que les hayan sido autorizados (8)

La polémica presentada en el congreso respecto a la iniciativa sobre esta reviste poca relevancia excepto de una fracción del congreso los llamados partidos de oposición, de este partido político podemos establecer que en sus intervenciones en el cuestionamiento de la iniciativa versa el famoso debate, si es que se puede llamar debate en virtud a que el congreso se integra con la mayoría de los miembros del partido en el poder y como resultado las controversias que entre ellos se presenta son insignificantes; comparado con el congreso

(8) Exposición de Motivos del artículo 115, Minuta 6/XII/82, Octava Reforma. p.21

de Queretaro en donde realmente existieron debates de altura, en cambio en nuestros días y a raíz del sistema político imperante más específicamente el régimen gobernante de nuestro tiempo los célebres e ilustres debates son de trámite y de formalismo en la aprobación de las iniciativas, dado que todas las iniciativas que el Ejecutivo federal envía al congreso para su aprobación, éstas se aprueban sin grandes debates ni análisis.

En la intervención del partido popular socialista en la aprobación de la iniciativa en la parte conducente a la hacienda municipal, es de considerarse la intervención de dicho partido en el sentido a que fue el único que realizó un análisis de fondo y efectuó críticas sobre la iniciativa argumentando lo siguiente: "la iniciativa agrava más la situación del municipio ya que aunado el texto del anterior artículo 115 en donde limitaba a los municipios y que con la iniciativa amplia las facultades de las legislaturas sobre el municipio", al mismo tiempo señalaba algunas de las facultades que consideraba eran excedentes por la iniciativa y que perjudicaban al municipio.

1. "Expedir leyes de acuerdo con las cuales los municipios manejen su patrimonio.

2. La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas.

3. Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos de los municipios."

La crítica versaba de la forma siguiente en lo conducente de la libertad del municipio de administrar su hacienda sosteniendo que: "la iniciativa por un lado, faculta a los ayuntamientos para administrar libremente su hacienda y por el otro lado, faculta a las legislaturas locales para que revisen su cuenta pública..." y concluye que existía contradicción entre estas dos facultades..(9)

El cuestionamiento de este partido político se centraba fundamentalmente en dos líneas.

En primer lugar, retoma y ~~compa~~ el anterior texto

(9) Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Octava Reforma 29/XII/82. 115/486. p. 177.

de artículo 115 con la iniciativa de reforma al mismo precepto sobre las facultades que las legislaturas locales ya poseían y que con la iniciativa propuesta se ampliaban estas facultades y de esa forma se eliminaba la libertad del municipio.

En segundo lugar, parte de la idea es que el municipio puede administrar libremente su hacienda. Sin embargo sus cuentas públicas serán revisadas por las legislaturas locales y que a juicio de este partido político radica la contradicción.

En este orden de ideas se puede establecer que sí existe contradicción sobre la libertad de los municipios en administrar sus haciendas, ya que por un lado, se faculta a los municipios de administrar libremente su hacienda y por el otro lado, las legislaturas locales revisarán sus cuentas públicas, entonces la contradicción radica en estas dos facultades; puesto que desde el momento que las legislaturas locales revisen las cuentas públicas de los municipios se elimina la libertad de éstos, convirtiéndose en libertad ficticia sin sentido jurídico. En otras palabras con el solo hecho de que las legislaturas locales revisen las

cuentas públicas de los ayuntamientos se les está suprimiendo la libertad de administrar su hacienda, dado que la libertad que se les está atribuyendo a los municipios es en todo a lo que concierne en su régimen interior, es decir, los municipios deben de disponer de sus recursos como mejor les convenga y de conformidad a sus necesidades.

Hasta aquí sobre la exposición de motivos y el debate sometido a la iniciativa y en consecuencia su aprobación del texto del actual artículo 115 constitucional.

Continuando con el análisis respecto de la reforma del artículo 115 llevada a cabo en 1983 en opinión de algunos tradistas de la materia como por ejemplo para el Doctor Burgoa Orihuela al referirse sobre las reformas al precepto aludido, en cuanto a que si ha sido benéfico o no, estableciendo dos vertientes: en primer término alude que dichas reformas ha servido para el reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en ampliarles sus facultades de los ayuntamientos, inclusive legislativas y el papel que juega el municipio en la vida económica, social y

política del país. De manera genérica son los supuestos beneficios que la reforma a otorgado al municipio. En segundo término, lo referente a la cuestión negativa de las reformas, en virtud a que dichas reformas lejos de establecer bases para la realización de los objetivos que al municipio se les tiene encomendado, estos están supeditados a la potestad de la legislatura de los estados y de la misma forma ocurre con la hacienda municipal ya que existe ingerencia del estado y no solo del estado, sino que inclusive la propia federación.

(10)

Teniendo en cuenta lo advertido por el autor de referencia se desprende que efectivamete existe ingerencia del estado incluyendo la misma federación, dichas ingerencias denotan en el momento que el estado diga las contribuciones para los municipios y la federación en las participaciones correspondientes a los ayuntamientos.

Por su parte Ugarte Cortes al cuestionarse sobre las reformas del artículo 115, afirma que se trata

(10) Burgoa Orihuela, I. op. cit. pp. 903 y 905

de una reforma compleja, amplia y positiva en forma general. Así mismo concuerda con el autor citado con antelación cuando establece que existe ingerencia del estado y de la federación en el momento de fijar las participaciones a los municipios (11).

En conclusión podemos decir que esta reforma limitativamente es favorable para la vida de los municipios en los siguientes casos.

1. Porque de alguna manera se les permite a los municipios un patrimonio y en consecuencia su hacienda y lograr su independencia económica aunque sea en forma limitada.

2. Se recoge las aspiraciones de los constituyentes de Queretaro con la idea de que los municipios cuenten con los recursos propios para lograr su plena autonomía financiera.

3. Fija las bases para la transformación y fortalecimiento de la vida interna de los municipios.

(11) Ugarte Cortes, J. "La Reforma Municipal." la. Edición Porrua, S.A. Méx. 1985. p. 27.

El punto de discusión es en lo relativo a la ingerencia de los estados, legislaturas de éstos y de la federación sobre los municipios tales como:

a) Las legislaturas locales señalarán las contribuciones que los municipios deben percibir;

b) Las legislaturas locales aprobarán la ley de ingresos de los ayuntamientos, y

c) La ingerencia de la federación se concreta en el momento de asignarles las participaciones a los municipios.

B. CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA.

Primeramente, antes de señalar de manera breve el significado de la hacienda municipal, es importante hacer referencia sobre el concepto de la hacienda pública en forma general. Tomando en cuenta que la hacienda municipal constituye también una hacienda pública con la diferencia de que se contempla y se ubica dentro de una pequeñísima comunidad, que es el municipio, por ser éste un nivel de gobierno o un tercer nivel

de gobierno en nuestro sistema político, mientras que la hacienda pública en forma general abarca a toda la federación. Es decir, la hacienda pública es el patrimonio del estado, hablando más específicamente es el patrimonio de la federación o de la entidad federativa y la hacienda municipal es lo relativo al patrimonio del municipio.

En apoyo a lo antes mencionado se procede citar algunos conceptos elaborados por los estudiosos de la materia en lo concerniente la hacienda pública desde el punto de vista clásica y moderna.

Para el efecto y con la finalidad de tener una idea más o menos comprensible, es pertinente irse al origen del vocablo de la palabra "hacienda" dicha palabra proviene del vocablo Latín "facere" que significa "hacer o actuar", y también se dice que la palabra hacienda deriva del vocablo Arabe "Kasena" que significa "Camara de Tesoro" con el agregado del adjetivo público que interpretado en sentido amplio se refiere a todo lo concerniente a la vida económica del Estado, es decir, con todos sus organismos; y en sentido estricto se alude a todos sus ingresos, bienes y gastos de los entes

públicos.(12)

Para la Real Academia de La lengua Española la palabra hacienda deriva del vocablo Latín "facienda" que significa "lo que ha de hacerse". Para el caso es lo mismo dado que existe concordancia con el anterior definición. (13)

Historicamente la hacienda pública nace en el derecho español como institución y como concepto el período de Felipe V al crear la Secretaría de Hacienda de ese país parte hacia América y se incorpora en nuestro país, cuando se crea la Secretaría de Hacienda mediante el decreto del 8 de noviembre de 1821 posteriormente se le agrego el término "crédito público" y de esa manera surge la hacienda pública en México.

Después de un brevisimo análisis sobre el vocablo de la palabra hacienda nos referiremos a la cuestión conceptual de la hacienda pública.

- (12) Sánchez León, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". 7a. Edición, Cardenas Editor y Distribuidor, Méx. 1986.p.19.
- (13) Diccionario Durvan de la Lengua Española. Ed. Durvan S.A. Ediciones Bilbao. Madrid España 1964. p. 679.

Para Rafael de Pina la hacienda pública tiene dos acepciones: 1. el vocablo hacienda en términos generales significa "patrimonio" y 2. la hacienda pública: "es el conjunto de los bienes pertenecientes al Estado y la organización oficial establecida para la administración de estos bienes". (14)

Analizando el contenido del concepto precedente se puede desprender que por un lado, alude al patrimonio, y por el otro lado, hace referencia de un conjunto de bienes pertenecientes al Estado y como un tercer punto, lo relativo a la organización y administración de estos bienes.

El patrimonio según la Real Academia de la Lengua Española es la hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes, que también son los bienes propios adquiridos por cualquier título; por último conjunto de bienes que constituyen el activo y el pasivo de una persona. Resultando de esta manera que patrimonio es el conjunto de bienes que una persona posee. Hablando de los entes públicos se entiende que el patrimonio

(14) De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho." Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1992. p. 307.

constituye el conjunto de bienes pertenecientes al Estado, formando así el activo y el pasivo de éste.

Interpretándolo de otra forma se puede establecer que el patrimonio es el genero y la hacienda pública es la especie, por lo que hace al tercer punto se refiere al régimen que lo regulan y administrarán a estos bienes.

El tratadista Ernesto Flores Zavala establece que la hacienda pública: "es el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estado, Municipio) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo." (15)

Respecto a este concepto se asemeja a la definición citado con anterioridad ya que sostiene que la hacienda pública es el conjunto de bienes que pertenecen al estado en un momento dado para la consecución de sus fines. También son los bienes que forman el activo y el pasivo del ente público (Estado).

(15) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas." 27a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1989. p.20

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que hacienda pública: "es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta Nacional y su distribución entre los grupos sociales".

(16)

Sobre este concepto se advierte que la hacienda pública constituyen los ingresos, propiedades y gastos que el estado obtiene, posee y utiliza para el cabal cumplimiento de su atribuciones. Asimismo estos elementos sirven para incrementar la renta nacional y se distribuyen en diferentes sectores de la población convirtiéndose ya sea como cargas tributarias o prestación de servicios públicos que el estado está a cargo.

Maurice Duverge citado por Jacinto Faya Viesca, conceptualiza a la hacienda pública en dos formas, como hacienda Clásica y como hacienda Moderna.

(16) Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Mé. 1993. p. 1569-1570.

La hacienda pública Clásica sostiene que: "es la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes."

Dentro de la concepción modernista establece que la hacienda pública: "es la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc."
(17)

Para este autor, destaca en primer lugar lo que es la hacienda Clásica, en atención que la considera como una ciencia que el estado emplea para allegarse recursos o medios financieros y también para su distribución en los sujetos de las cargas impositivas los cuales deben pagarlos. Es decir, es el instrumento de captación y distribución de los recursos que el estado utiliza para el debido cumplimiento de sus funciones, al aludir que es la ciencia de los medios por el cual

(17) Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", la. Edición Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1981. p. 9.

estado procura y utiliza los recursos para la consecución de sus fines.

Por lo que hace a la corriente modernista se establece que la hacienda pública también es una ciencia con la excepción de que ésta se encarga del estudio de la actividad financiera del estado, cuando emplea elementos financieros o medidas financieras. Respecto a este concepto se desprende que la hacienda pública se encarga del estudio de la actividad financiera del estado: entendiéndose que la actividad financiera del estado es la diversidad de formas de captar los recursos, los cuales emplea para la realización de sus objetivos.

El estado, entre las múltiples funciones que tiene está la de trazar líneas orientadas hacia la captación de los recursos económicos y de esta forma la actividad financiera constituye el instrumento de ingresos y de egresos del estado.

Gregorio Sánchez León dice que la hacienda pública: "es toda actividad económica realizada por el Estado, el manejo de su patrimonio y la obtención de sus ingresos a través de distintos organismos Estatales para lograr

la realización de todas sus atribuciones públicas atendiendo a finalidades políticas y con una reglamentación legal." (18)

También este autor alude que la hacienda pública es la actividad financiera del estado, mediante la cual obtiene sus ingresos, la administración de su patrimonio, así como la actividad que éste realiza para cumplir sus funciones con una reglamentación legal. Es decir, la actividad económica del estado siempre está encaminada a obtener los recursos financieros y todos aquellos medios económicos que sirvan para efectuar sus atribuciones, y no sólo en obtener los recursos sino también la administración de éstos y asimismo los gastos que eroga en el desempeño de sus fines el estado.

En el lenguaje moderno la hacienda pública equivale a la actividad financiera del estado, como sinónimo de actividad financiera, finanzas públicas y ciencias de las finanzas. Si consideramos que la hacienda pública es la actividad financiera del estado, entonces es aquello que se relacione con la actividad el estado (18) Sánchez León, Gregorio. op. cit. p. 26.

para obtener sus ingresos, gastos y demás medios económicos. En otras palabras la hacienda pública es el conjunto de actividades financieras del estado que comprende la totalidad de las medidas y políticas financieras con que cuenta éste.

La actividad financiera del estado dice Raúl Rodríguez Lobato que: "es aquella que se relaciona con la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas." Así también establece que la actividad financiera del estado tiene aspectos de carácter económico, político y sociológico.

El aspecto económico de la actividad financiera del estado consiste en obtener, administrar o manejo y empleo de los recursos.

El aspecto político estriba en que la actividad financiera del estado, siempre tiene este carácter, porque éste actúa como ente soberano para cumplir y lograr sus fines.

El aspecto jurídico se funda en que en un estado

de derecho la actividad financiera se encuentra sometido al derecho positivo.

El aspecto sociológico de la actividad financiera del estado consiste el efecto y la influencia que se ejerce sobre los diversos grupos sociales que operan dentro del estado. (19)

Para Hector B. Villegas dice que la ciencia de las finanzas: "tiene por objeto el estudio valorativo de cómo y para qué el Estado obtiene sus ingresos y hace sus erogaciones. Es el examen y valoración de los métodos mediante los cuales el Estado obtiene los fondos necesarios para llevar a cabo sus propósitos y de los métodos por los cuales, mediante los gastos prevee a la satisfacción de necesidades." (20)

Como se puede observar este autor se inclina a la hacienda Clásica de Maurice Duverge al considerar que es la ciencia de los medios que el estado procura

(19) Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal." Ed. Harla. Méx. 1986. p.3.

(20) Villegas, Hector B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I" Ed. Depalma 3ra. Edición. Argentina 1984. pp. 19 y 20.

los recursos, en virtud de que se realiza el estudio valorativo de la obtención de los ingresos y las erogaciones que efectúa el estado.

Carlos M. Giuliani Fonrouge al referirse a la actividad financiera del estado establece que: "El Estado debe cumplir sus funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas: pecuniarios y de otra especie y a la gestión y manejo de ellos, que en su conjunto constituyen la actividad del estado".

Así mismo sostiene que las ciencias de las finanzas públicas, tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público, se procura de las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas.

También alude que se divide en dos partes la ciencia de las finanzas públicas.

Lo referente a las reglas que norma el cobro de los ingresos del estado o cualquier otro poder público.

En cuanto a la aplicación correcta por parte de los poderes públicos (21).

El punto primero se relaciona con la forma de cómo debe obtener los ingresos el Estado, el procedimiento para establecer los impuestos y el impacto que puede tener en la economía, los estudios de los productos, aprovechamientos, derechos, empréstitos, la emisión de la moneda y de todos los medios que el estado tiene para allegarse el dinero o bienes que necesita.

El segundo punto consiste en establecer la técnica para el mejor aprovechamiento de los recursos.

Por lo que hace a la actividad financiera del estado en forma general todos los autores comparten la idea que ésta constituye una actividad del estado con la finalidad de captar los recursos que sirven en la

(21) Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Derecho Financiero" V.1. Ed. Depalma. 4a. Edición. Argentina, 1990. Obra actualizada por los (Susana Camila Navarrine y Ruben Oscar Asorey). pp. 314 y 135.

consecución de sus fines. La discrepancia que se presenta en la actividad financiera del estado, es cuanto a su naturaleza.

Para algunos autores la actividad financiera del estado, es de naturaleza económica, política, pero con mayor predominio la naturaleza económica. Respecto a este cuestionamiento lo más acertado es la tesis de Giuliani Fonrouge estableciendo que la actividad financiera del estado tiene bases económicas, pero no puede desconocerse la influencia de otros elementos, político y sociológico. La actividad financiera del estado tiene por finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos propios del estado, diferenciándose de la actividad privada por los fines y por los medios. También incluye los aspectos económico, político, técnico y jurídico; los tres primeros confluyen en el campo de las finanzas del estado y mientras el aspecto jurídico se encarga el derecho financiero.

La hacienda pública o ciencia de las finanzas públicas constituye el conjunto de recursos, medios, bienes, ingresos y gastos que el estado cuenta y emplea para cumplir con sus fines.

C. CONCEPTO DE HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Entendiendo la hacienda municipal en términos generales y como tal, ésta se ubica dentro de la hacienda pública. Es decir cuando se hace referencia sobre la hacienda municipal de alguna u otra forma se alude a la hacienda pública, considerando que la hacienda pública municipal constituye el conjunto de ingresos, bienes, propiedades y gastos que el municipio obtiene, posee, emplea, administra en un momento determinado con la finalidad de cumplir cabalmente con sus objetivos

El municipio como la mayoría de los entes públicos tiene atribuciones propias que la ley les señala: atribuciones que requieren medios económicos para llevarlas a cabo, en tal virtud el municipio se ve obligado de buscar formas de cómo obtener sus ingresos y sobre todo si se toma en cuenta que el municipio se encuentra limitado para determinar sus ingresos debido a la facultad de imponer contribuciones les ésta reservada a las legislaturas de los estados.

De este modo el municipio para allegarse de recursos se sujeta a la desición de las legislaturas

locales, por disposición expresa de la ley. Partiendo de la idea de que el municipio carece de facultad para determinar las contribuciones en su favor, cabe indicar las vías de obtención de sus recursos y en consecuencia la formación de su hacienda.

En primer lugar, la potestad tributaria o poder impositivo, originalmente lo posee la federación en base al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar, la potestad impositiva también corre a cargo de la entidad federativa con apoyo a los artículos 31 fracción IV y 115 fracción IV de la Constitución

La potestad tributaria o poder impositiva sólo les compete a la federación y a las entidades federativas. Por lo tanto el municipio carece de esta facultad, en virtud a que no cuenta con un poder legislativo que se encargue de establecer las contribuciones a su favor y en consecuencia la legislatura local es la encargada de establecer las contribuciones del municipio.

Fundamentalmente la hacienda municipal se constituye con los elementos o recursos que establece el artículo 115 fracción IV de la constitución al indicar que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos, que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

1. Las contribuciones que el Estado establezca sobre las propiedades inmobiliarias respecto al fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, incluyendo tasas adicionales.

2. Las participaciones federales que se efectuarán anualmente.

3. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos.

Como es de observarse la hacienda municipal se compone de los ingresos provenientes de los rendimientos de sus bienes, de los ingresos que la legislatura local establezca a su favor, de los ingresos que surgen de las propiedades inmobiliarias, de las participaciones federales y de los ingresos provenientes de la prestación

de servicios públicos.

Para el efecto de ampliar sobre la idea de la hacienda municipal se señalarán algunas definiciones al respecto.

Así tenemos que la hacienda municipal para Emilio Hernández Gaona: "es el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad". (22)

Este autor habla de un conjunto de recursos y bienes patrimoniales que el ayuntamiento posee, así también señala la distribución y aplicación de estos recursos y bienes al gasto público con la finalidad de cumplir con sus fines.

Otros indican que la hacienda pública municipal: "comprende los ingresos y los gastos públicos del municipio." (23)

(22) Hernández Gaona, Pedro Emilio. p. cit. p. 59.

(23) Centro Nacional de Estudios Municipales. "Historia del Municipio en México S. Gobernación Méx. 1985 p. 47.

Este concepto alude a los ingresos y gastos públicos del municipio en forma determinante. Sin embargo, el anterior definición abarca los ingresos, bienes patrimoniales y los gastos, es decir, aglutina tres aspectos fundamentales como son los ingresos, bienes patrimoniales y los gastos; mientras que este último sólo menciona a los ingresos y gastos.

En el lenguaje clásico de hacienda pública municipal podemos ubicar al concepto que se refiere a los ingresos, bienes patrimoniales, gastos, distribución y aplicación de estos recursos.

Mientras que el concepto a que refiere a los ingresos y gastos se ubican en la hacienda moderna.

Para Teresita Rendón Huerta Barrera al hacer referencia sobre la hacienda pública municipal, se concreta a establecer el significado de la palabra hacienda diciendo que la hacienda en: "su acepción más amplia es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el sostenimiento y que integran el haber de una comunidad". (24).

(24) Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal" Ed. Porrúa Méx. 1985. p.266.

Aplicando esta definición al ámbito municipal se puede afirmar que hacienda municipal es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber del municipio.

También se alude que las finanzas públicas municipales: "Son el conjunto de recursos monetarios e ingresos patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público." (25)

Fundamentalmente esta definición se concreta a indicar tres aspectos que conforman la hacienda pública municipal, los cuales son los recursos monetarios, ingresos patrimoniales y la distribución de estos recursos.

Para otros la hacienda municipal se puede conceptualizar en tres sentidos: desde un punto de vista patrimonial; desde un punto de vista de la dinámica funcional, y desde un punto de vista como aspecto institucional.

(25) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. "Revista Hacienda Municipal". Núm. 35, julio de 1991 Guadalajara Jal. Méx. p.20

La hacienda pública municipal desde el punto de vista patrimonial es el conjunto de recursos patrimoniales y financieros con que cuenta el municipio para la realización de sus fines.

La hacienda pública municipal desde el punto de vista de la dinámica funcional es el conjunto de funciones relativas a la concepción, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio.

Por último la hacienda pública municipal desde el punto de vista institucional es el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar las funciones.

Conforme a esta definición la hacienda municipal comprende tanto los recursos patrimoniales y financieros como el régimen que los regula así como los órganos que se encargan en su administración de estos recursos, que en su conjunto se denomina política hacendaria municipal.

También se indica el aspecto formal en lo referente

al establecimiento y delimitación de los órganos encargados de las finanzas públicas municipales y la relación jurídica entre ésta y los gobernados, es el campo de la administración hacendaria municipal, que en su conjunto se denomina derecho hacendario municipal.

La hacienda pública municipal constituye el conjunto de recursos, bienes, ingresos, gastos, la administración y aplicación de estos recursos. Es decir, la hacienda pública municipal se forma con los recursos patrimoniales y financieros que el municipio utiliza para la consecución de sus fines.

CAPITULO III

LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL
CONFORME AL ARTICULO 115.

- A).- COMPOSICION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL
- LOS RECURSOS PATRIMONIALES
 - 1) BIENES FUNGIBLES Y NO FUNGIBLES
 - 2) BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y PRIVADO
 - 3) DERECHOS
 - 4) INVERSIONES FINANCIERAS
 - LOS RECURSOS FINANCIEROS
- B).- CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO
- 1) INGRESOS ORDINARIOS
 - a) LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES PROPIOS DEL MUNICIPIO
 - b) LAS CONTRIBUCIONES QUE POR DERECHO PERCIBE EL MUNICIPIO
 - c) INGRESOS QUE LA LEGISLATURA DE LOS ESTADOS LE FIJAN A LOS MUNICIPIOS
 - d) PARTICIPACIONES FEDERALES
 - e) LOS INGRESOS DERIVADOS POR PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS
- C).- LA HACIENDA MUNICIPAL FRENTE A LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA FEDERACION
- 1) LA LIMITACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL POR LA INTERVENCION DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO
 - 2) LA PRECARIA PARTICIPACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ERARIO FEDERAL
 - 3) LA INCAPACIDAD DE LA HACIENDA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO
 - 4) LA DISPARIDAD ECONOMICA ENTRE UNA HACIENDA MUNICIPAL Y OTRA
- D).- PROPUESTA
- 1) REFORMAR EL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL
 - 2) DESCENTRALIZACION DEL PODER POLITICO RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL
 - 3) MAYOR PORCENTAJE DEL ERARIO FEDERAL PARA EL MUNICIPIO

CAPITULO III

LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL CONFORME AL ARTICULO 115.

A. COMPOSICION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

Para referencia respecto a la composición de la hacienda pública municipal, es importante aludir los cuerpos legales en el cual se le otorga el derecho a los municipios de recibir contribuciones, es decir, el marco jurídico del municipio o el fundamento legal de la hacienda municipal: de esta manera tenemos como en primer plano a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como un segundo plano ubicamos la Constitución Local de cada Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipal, la Ley de Egresos Municipal y los Convenios de Coordinación Fiscal.

La constitución política de los estados unidos mexicanos en su artículo 115 fracción IV establece la base para la estructura de la hacienda municipal en relación con el artículo 31 del mismo ordenamiento ya mencionado, específicamente en su fracción IV, en el cual estatuye la obligación de los mexicanos de

contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residen de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La mayoría de los tratadistas en materia de finanzas municipales cuando hacen referencia sobre la hacienda municipal, éstos se apoyan en el artículo 115 de la constitución fracción IV en el cual establecen que la hacienda municipal se compone de los siguientes elementos.

"1. De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor:

2. De las contribuciones, incluyendo ~~tasas~~ adicionales que establezcan los estados, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles;

3. De las participaciones federales y

4. Los ingresos derivados de la prestación de

servicios públicos a su cargo." (26)

Constitucionalmente hablando la composición de la hacienda pública municipal se encuadra en estos 4 rubros básicos y en apoyo a estos elementos su funcionamiento y desarrollo desde el punto de vista económico, social y político de los municipios, ya que si se toma en cuenta la hacienda municipal constituye uno de los aspectos de mayor relevancia para los municipios.

La hacienda municipal es importantísima en el campo económico del municipio, puesto que dependiendo de la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con que cuente en un momento determinado el municipio, en esa medida podrá instrumentar bases para la creación de ciertos programas ambiciosos para el desarrollo regional o local, tomando en consideración las características de cada municipio.

Resulta de primerísima necesidad la hacienda

(26) Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C. (ISAP). "Finanzas Públicas y Servicios Públicos Municipales." Sonora, Méx. 1991. p. 104.

municipal en atención de que el municipio que no cuente con los recursos económicos suficientes está condenado al atraso y fracaso, sin el más mínimo de progreso, sobre todo si se toma en cuenta la idea de que el municipio es el que se encuentra en contacto directo con los diversos sectores de la comunidad.

La constitución estatal, es el ordenamiento jurídico local que faculta al congreso local para legislar sobre la ley de ingresos de los municipios, para revisar sus cuentas públicas, la aprobación de los ingresos y también se contempla la obligación de los habitantes de la entidad para contribuir con el gasto público estatal en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La Ley orgánica municipal, este cuerpo legal constituye la base de la organización política, jurídica y administrativa de los municipios y así también forma la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, en lo referente a los municipios, en el se reconoce al municipio libre y asimismo se le otorga la facultad para manejar su hacienda pública.

La ley de hacienda municipal, este ordenamiento jurídico tiene relevancia en el sentido de que se convierte en el Código Fiscal municipal, y además contiene disposiciones de carácter sustantivas, así como de carácter objetivas que regulan los ingresos municipales.

La ley de ingresos municipal, este cuerpo legal es el que determina el origen de los ingresos que el municipio debe percibir en determinado ejercicio fiscal.

La ley de egresos municipal, esta ley se encarga de prever las erogaciones que realiza el municipio en un determinado ejercicio fiscal, es decir, el presupuesto de egresos del municipio.

Los convenios de coordinación fiscal, estos convenios sirven para que el municipio delegue facultades de administración contributiva al poder ejecutivo estatal o el ejecutivo federal o el estatal delega al municipio facultades de administración de cierta contribución a cambio de una participación que se fija en el convenio.
(27).

(27) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). "Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal. Problemas del Municipio". Méx. 1987. p. 48.

Como se podrá observar en forma general cada una de las leyes antes aludidas tienen una finalidad y cumplen con su función que es la de establecer bases para regular todo lo concerniente a la hacienda pública municipal y por lo consiguiente la consideración de los elementos que foman la hacienda del municipio.

Lo más destacado de estos ordenamientos, es en el sentido que fija los recursos que componen a la hacienda pública municipal y de acuerdo a esto, podemos afirmar que desde un punto de vista formal cada una de las leyes mencionadas cumplen con la función por las cuales fueron creadas. Es decir, de establecer y preveer los recursos municipales. Sin embargo, desde un punto de vista práctico la realidad es otra, ya que los municipios resultan muy poco solventes, puesto que en ocasiones ni siquiera pueden solventar medianamente las necesidades de sus comunidades.

Respecto a esta idea se puede deducir dos cuestiones de mucha importancia de la siguiente forma.

1. Teóricamente hablando sobre la hacienda municipal

y desde el plano constitucional, así como a nivel estatal y municipal estos ordenamientos jurídicos sí se cumple con lo mandado en ellos, puesto que estructura y fija bases para la composición de la hacienda municipal.

2. El punto de discusión o negativo es en lo referente a la aplicación de estos ordenamientos en el campo de los hechos, es decir, en el terreno práctico, ya que los municipios nunca son autosuficientes para enfrentarse a los problemas de sus comunidades, ni en forma mediana y mucho menos en forma global.

Retomando el planteamiento de la composición de la hacienda pública municipal, existen autores que sostienen que la hacienda municipal se compone de: "ingresos derivados a) Las contribuciones (impuestos y derechos) que las legislaturas locales establezcan para sus municipios; quedan o deberán quedar incluidos en este rubro las contribuciones que se refieren a la propiedad inmobiliaria, por ejemplo: impuesto predial, traslado de dominio, fraccionamiento y contribuciones de mejoras. b) Rendimientos de los bienes propiedad del municipio (productos) y c) Participaciones federales

". (28)

Conforme a este criterio la hacienda pública municipal se reduce a tres rubros principales, constituyendose de esta manera las fuentes de ingresos para el municipio y con ello la composición de su hacienda. Es decir, este criterio define a tres fuentes importantes, mediante el cual el municipio puede obtener los recursos financieros para cumplir con sus fines que les son propias como ente público que es.

Este argumento se apoya fundamentalmente lo prevenido por el artículo 115 constitucional, puesto que si se observa a cada uno de los rubros indicados, coincide con las fuentes señaladas por dicho precepto, con la salvedad que define de manera específica el origen de los ingresos que el municipio debe percibir.

Se debe resaltar al rubro de los impuestos y derechos que pueden manejar los municipios, sobre este cuestionamiento los impuestos y derechos se encuentran limitados por la coordinación fiscal Federación -Estado-

(28) *Ibidem*. p. 104-105.

Municipio, dado que solo se establece en la ley de ingresos de los municipios aquellos conceptos que no sean contrarios al sistema de coordinación fiscal, de acuerdo al convenio de adhesión y a las declaraciones en asuntos derechos y adquisiciones de bienes inmuebles. Consecuentemente con esta limitación al campo impositivo para los municipios resulta evidente que en materia de impuestos y derechos es nulo para éstos.

La fracción IV del artículo 115 constitucional establece los siguientes elementos que componen a la hacienda pública municipal en sus tres incisos.

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

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

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

Como se nota la fracción IV del artículo 115 constitucional representa para el municipio el aspecto económico más importante en el ámbito fiscal y financiero para los gobiernos municipales y la relación entre éstos, ya que se refiere a la probabilidad de que los gobernantes municipales obtengan en forma continua recursos suficientes. Dicho precepto señala varias fuentes de ingresos que deberán recaudar en forma directa los ayuntamientos y otras que deberán ser cubiertas regularmente por la federación a los municipios.

También tiene mucha importancia esta fracción en el sentido de que prevee la posibilidad de que los municipios celebren convenios con los estados y con la federación para la administración de algunas contribuciones que tengan, y que a su vez los gobiernos municipales cuenten con los recursos financieros y recursos técnicos administrativos para recaudarlos.

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

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

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

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

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

Esto quiere decir que si el municipio no cuenta con la capacidad técnica administrativa para recaudar las contribuciones podrán solicitar apoyo técnico y administrativo en forma temporal o por tiempo indefinido para administrar las contribuciones, tales como: el impuesto predial, el impuesto por traslado de dominio, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y otros.

El punto relativo a las participaciones federales es otro de los conceptos de mayor importancia, ya que constituye el principal fuente de ingresos para los municipios y asimismo forma el canal de relación fiscal entre la federación -estado- municipio, y sobre todo en aquellos municipios que no tienen más fuentes de ingresos, que las participaciones federales o estatales.

De igual forma es importante el rubro establecido por el inciso c) en lo referente a la prestación de servicios públicos municipales, en virtud de que también es fuente de ingresos para la hacienda del municipio. En este rubro los ayuntamientos deben poner mayor atención, puesto si se presta un buen servicio habrá mejores ingresos y con ello refleja o repercute en el ámbito económico, social y político de los ayuntamientos.

Respecto de las limitaciones para el otorgamiento de exenciones y subsidios fiscales por parte de los estados a las dependencias oficiales federales, estatales y de las personas físicas o morales privadas; sobre este se indica que solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de las contribuciones.(29)

Por lo que hace al último párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en el cual se establece tres aspectos muy relevantes sobre la estructura de la hacienda pública municipal y que son: 1 los ingresos, 2 los egresos y 3 la cuenta pública. Asimismo se incluye lo referente a la administración de la hacienda municipal que consiste en tres renglones.

a) Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos;

b) El presupuesto de egresos serán aprobados por los ayuntamientos y

(29) Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C. "Manual de Hacienda Municipal". Méx. 1989. pp 18-19.

c) Las legislaturas estatales revisarán las cuentas públicas de los municipios.

Los aspectos antes citados representa la estructura financiera de la hacienda municipal y así también su administración.

De igual manera se considera que la hacienda pública municipal se compone con el conjunto de recursos formados por: "los bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio; los productos y aprovechamientos derivados de esos bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentran en los territorios de los municipios, conforme a los términos y proporciones que se le asignen a las leyes o convenios relativos; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o mediante convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y

de los estados; las utilidades de las empresas peramunicipales que se crearán dentro de los ámbitos de la competencia de los ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fije el congreso de la Unión y la legislatura de los estados sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados."

(30)

De acuerdo a la descripción precedente, los elementos integrantes de la hacienda municipal se puede clasificar en dos especies con sus respectivas características.

En primer término tenemos que se forma con los recursos patrimoniales y que estos a su vez, se integran por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y de los rendimientos y/o utilidades que estos le producen.

En segundo término tenemos que se constituye con los recursos financieros y que estos a su vez, se

(30) *Ibidem*. p. 14.

integran mediante los ingresos fiscales que la ley establece a favor de los municipios y también de los que provienen de créditos o empréstitos que se le concede a los ayuntamientos.

Siguiendo con la idea antes señalada en el cual la hacienda pública municipal se compone de dos elementos básicos, es decir, por un lado, están los recursos patrimoniales y por el otro lado, los recursos financieros.

LOS RECURSOS PATRIMONIALES. Partiendo de esa idea aludiremos todo lo concerniente a los recursos patrimoniales del municipio con la finalidad de determinar los elementos que lo integran.

Antes de entrar en análisis de los elementos que forman los recursos patrimoniales, es preciso señalar a qué se entiende por patrimonio municipal.

Como se ha definido en puntos anteriores el patrimonio en forma general es: "el conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero que

pertenecen a una persona." (31)

Si ubicamos al patrimonio desde un punto de vista jurídico y económico, podemos establecer que en sentido jurídico: "es el conjunto de derechos y obligaciones. Y desde el punto de vista económico se le designa como el conjunto de riqueza que un determinado momento están en posesión de una economía dada." (32)

Por lo que hace a esas definiciones se puede desprender dos cuestiones: primero se alude al patrimonio en forma general; y segundo término se hace mención a dos aspectos como son el jurídico y el económico. sin embargo, ambos tienen relación ya que conceptualizan al patrimonio en sus respectivos campos, es decir, el patrimonio visto desde el ángulo jurídico y económico.

El patrimonio municipal se entiende como: "el conjunto formado por todos los bienes y derechos que pertenecen a la respectiva comunidad autónoma, tanto

(31) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales, (INDETEC). "Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal, Modulo IV." Guadalajara Jal. 1988. p. 6.

(32) *Ibidem*. p. 6

patrimoniales como de dominio público." (33)

También el patrimonio municipal es catalogado como:
"el conjunto de bienes, derechos e inversiones
apreciables pecuniariamente, que posee a título de
propietario, para llevar a cabo sus funciones." (34)

De acuerdo a las anteriores afirmaciones el
patrimonio municipal se forma con los elementos
denominados bienes, derechos o inversiones en dinero.

En base a las distintas definiciones precedentes
se puede desprender que el patrimonio municipal es el
conjunto de bienes muebles e inmuebles, derechos e
inversiones que son propiedad del municipio.

Los elementos del patrimonio del municipio son
los siguientes:

Los bienes propiedad del municipio;

Los derechos, y

(33) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales (INDETEC). No. 35. p. 30.

(34) *Ibidem*. p. 7.

Las inversiones en dinero.

Los bienes patrimoniales que el municipio emplea para cumplir con sus necesidades tanto públicas como privadas, se dividen en dos clases: bienes de dominio público y bienes del dominio privado.

Los bienes: "son los recursos materiales trasladables o no trasladables que forman el caudal del gobierno". (35)

Los bienes del municipio se dividen en.

1) BIENES FUNGIBLES Y NO FUNGIBLES.

Los bienes fungibles son aquellos: "bienes muebles que se pueden ser remplazados por otros de la misma especie, cantidad o calidad." (36)

Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que se pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismo, ya por el efecto de una fuerza. Y también

(35) Idem. p. 7.

(36) De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. op. cit. p. 130.

son bienes muebles por disposición de la ley, las obligaciones y las acciones que tiene por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal.

Hablando a nivel municipal se puede afirmar que los bienes fungibles del municipio son aquellos que pueden ser remplazados por otras de la misma especie, calidad y cantidad, por ejemplo: los vehiculos, los moviles, mobiliarios de las dependencias del municipio escritorios, archivos, etc. Es decir, todos aquellos bienes que por su naturaleza y por disposición de la ley pertenezcan al municipio. En consecuencia son cosas que se pueden remplazarse de la misma especie, cantidad y calidad, y estos bienes se pueden acabarse por el uso que se les dé.

Los bienes no fungibles son aquellos: "muebles que no pueden ser sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad". (37)

Los bienes no fungibles del municipio corresponden

(37) *Ibidem.* p. 130.

respectivamente aquellos muebles que no son sustituibles como por ejemplo: tenemos a los expedientes, mapas, libros, planos, piezas historicas colecciones cientificas propiedad del municipio. como se observa dichos muebles no pueden ser sustituidos de la misma especie, calidad o cantidad, por las características y naturaleza que poseen.

De conformidad a estos elementos se concluye que los bienes fungibles y no fungibles del municipio constituyen los llamados bienes de dominio privado que en seguida se detallará.

2. BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y PRIVADO.

En términos de la Ley Orgánica Municipal los bienes del municipio se dividen en bienes de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes del dominio privado de los municipios. (38)

En base a la ley orgánica municipal los bienes pertenecientes al municipio se componen en tres grupos:
(38) "Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán".
Palacio Legislativo. Morelia, Michoacán de Ocampo
a 25 de junio de 1982.

los bienes de dominio público o de uso común, los bienes destinados a un servicio público y los bienes del dominio privado.

Por cuestiones de orden nos ocuparemos de los bienes del dominio privado para complementar el punto relativo a bienes fungibles y no fungibles, en virtud de que ya se señaló los tipos de bienes que aglutinan a este grupo y para ese efecto sólo se indicará algunos conceptos.

Los bienes del dominio privado del municipio. "Estos bienes integran al patrimonio por cualquier medio legal, no están incorporados a un servicio público específico, ni incorporados a un propósito de interés general; son inembargables, aunque es posible su adquisición por un tercero mediante prescripción en los términos de ley... no se puede enjugar a título gratuito o lucrativo, y el municipio actúa en estos casos bajo las normas del derecho privado." (39)

(39) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. (INDETEC) "Revista Hacienda Municipal." Guadalajara, Jal. 1984, No. 11 p.41.

Estos bienes forman parte de la propiedad del municipio y dichos bienes se destinan a los servicios que presta el ayuntamiento o para cubrir las contingencias internas de éste, pero estos bienes no pueden ser objeto de embargo, sin en cambio sí pueden ser apropiado por un tercero mediante la figura denominada prescripción y están regulados bajo el régimen del derecho privado.

Los bienes del dominio privado: "son bienes muebles e inmuebles, que forman parte de la propiedad del Estado. Sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho, pero destinados a fines públicos, incluyendo su régimen, la aplicación de leyes administrativas, pero sin que estas dominen como acontece en los bienes de dominio público.

Es el régimen del derecho privado que priva en su regulación, lo que distingue a este dominio privado del dominio público. En ambos el Estado conserva su mismo carácter de propietario público." (40)

(40) Diccionario Jurídico Mexicano op. cit. pp. 342-343.

Siguiendo a esta definición respecto de los bienes de dominio privado, se puede establecer que son aquellos bienes que forman parte de la propiedad del municipio y que están sujetos a un régimen de derecho, los cuales se destinan a fines públicos del municipio.

Esta categoría de bienes se destinan para los mismos fines públicos, que los bienes del dominio público, lo que sucede es que, cambia el régimen jurídico que los regula y en consecuencia se tiene un régimen híbrido, ya que lo regula tanto el derecho privado como el derecho público (derecho administrativo).

Los bienes de dominio público: "Es la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeto a un régimen de derecho público. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.

Comprende el dominio público los bienes que están afectados al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público, los que en general están afectados o destinados a una

causa de utilidad pública." (41)

De esta definición se desprende los siguientes elementos a saber:

a) Es la propiedad que tiene el estado sobre los bienes muebles e inmuebles sujetos a un régimen de derecho público:

b) Estos bienes son inembargables, inalienables e imprescriptibles;

c) Forman parte de los bienes que emplean las dependencias públicas;

d) Estos bienes están destinados a servicios públicos y

e) Estos bienes se destinan a la causa de utilidad pública.

También los bienes de dominio público: "es la propiedad que el gobierno estatal y el gobierno municipal tiene sobre bienes muebles e inmuebles y que se encuentran

(41) *Ibidem.* p.444.

sujetos a un régimen de derecho público." (42)

De acuerdo a la definición precedente se observa y se desprenden los siguientes elementos:

a) Es la propiedad que el gobierno municipal tiene sobre los bienes muebles e inmuebles;

b) Son bienes muebles e inmuebles, y

c) Dichos bienes están sujetos al régimen de derecho público.

Los bienes de dominio público se integran de los siguientes elementos.

1. Bienes que por su naturaleza son de uso común.

2. Los bienes de las dependencias del gobierno municipal.

(42) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. "Revista Hacienda Municipal" No. 43. Guadalajara, Jal. 1993. p. 23.

3. Los bienes destinados a un servicio público.

4. Los bienes destinados a la causa de utilidad pública.

La característica fundamental de estos bienes, que son inembargables, inalienables e imprescriptibles y son reconocidos y regulados por el derecho administrativo, como un verdadero derecho de propiedad en el dominio público que tiene el ayuntamiento sobre los bienes que forman su patrimonio.

En función del planteamiento anterior los bienes de dominio público se subdividen como sigue:

1. Bienes de uso común.

a) Aguas, ríos, arrollos y lagunas.

b) Caminos, carreteras y puentes construidos por el municipio.

c) Canales o zanjias construidas o adquiridas por los municipios.

d) Plazas, paseos, calles, instalaciones deportivos, parques y jardines públicos o lugares análogo, cuya construcción o conservación esté a cargo del municipio.

e) Los montes y bosques que corresponden al municipio y estén reservados a fines de interés general.

2. Los bienes destinados a un servicio público.

a) Los de alumbramiento.

b) Los bienes del servicio de alcantarillado. (43)

DERECHOS: el segundo elemento del patrimonio municipal lo constituye los derechos sobre sus bienes y sobre bienes de terceras personas, y que se define como la facultad legal que posee el ayuntamiento para disponer como mejor le convenga de los bienes que forman su patrimonio y de los bienes de terceras personas. (44)

Esta afirmación estatuye que los ayuntamientos tienen

(43) Ibidem. p. 26.

(44) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. Op. cit. p. 10.

derecho sobre sus bienes y sobre los bienes de terceras personas, es decir, es la facultad que tiene el municipio sobre los bienes que le pertenecen para disponerlos como mejor le convenga, inclusive sobre los bienes de terceras personas.

La ejecución de estos derechos se convierte en ingresos y gastos. En cuanto a los ingresos, estos son los que generan algunos de sus bienes por el uso, aprovechamiento o enajenación a que pueden ser sometidos; y por lo que hace a los gastos, estos se dan en el momento de que el municipio usa o aprovecha los bienes de terceras personas. Sin embargo los derechos no siempre generan ingresos o gastos como el caso de las donaciones y las transmisiones periódicas de los bienes patrimoniales.

También existen estudios que establecen que los derechos: "Es la facultad que tiene el municipio de disponer de una cosa, que se traduce en rendimientos provenientes de aprovechamientos a que son sometidos los bienes." (45)

(45) Hernández Gaona, Pedro Emilio. op. cit. p. 65.

Los derechos se traducen en la facultad que tienen los municipios de disponer de sus bienes, de recibir los rendimientos y los aprovechamientos que estos bienes le producen.

INVERSIONES FINANCIERAS: las inversiones financieras constituye el fñtimo de los elementos del patrimonio del municipio y que es una actividad financiera que lleva a cabo el ayuntamiento y que sirve para incrementar el patrimonio municipal.

Las inversiones representan la colocación del dinero para hacerlo producir, esta colocación se realiza en dos formas.

1. Mediante valores depositados por el municipio en las instituciones nacionales de créditos.

2. Mediante títulos de empresas o acciones que el municipio tenga participación en el capital social.

Hernandez Gaona establece que las inversiones: "son

(46) Ibídem. p. 12

los títulos o valores (acciones o obligaciones) emitidos por sujetos de créditos y adquiridos por el gobierno municipal, para hacerlos productivos o cuidar que no se desvaloricen." (47)

Si se toma como referencia el anterior descripción, la inversión se divide en dos tipos: por un lado se menciona a los títulos, y por el otro lado a los valores y que estos a su vez, se traducen en acciones y obligaciones.

LOS RECURSOS FINANCIEROS. Como fue anotado en anteriores temas, los recursos financieros forman el segundo elemento de la hacienda pública municipal y que estos recursos a su vez se componen de los ingresos que la ley establezca a favor del municipio y de los créditos o empréstitos que se le otorgan. En base a esta estructura el municipio se allega los recursos económicos que necesita para su debido funcionamiento.

Tomando en consideración que los recursos financieros constituye el aspecto más importante de la hacienda

(47) Idem. p. 22.

pública municipal, en virtud de que se trata de los ingresos del municipio, y que dependiendo de estos ingresos, va a depender el mayor o menor grado de desarrollo que se pueda presentar en la comunidad municipal.

El municipio para poder funcionar, obtiene recursos económicos de varias fuentes o sea que los ingresos municipales tienen diferente origen, entre los clasificados por los estudiosos de las finanzas públicas: sostienen que los ingresos se constituyen: "por un acto unilateral del gobierno basado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política Federal se obliga a los particulares a:

Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por el pago de contribuciones que marque la ley.

Por la prestación de servicios a la comunidad.

Por colaboración voluntaria de los particulares.

A través de la participación en los impuestos

correspondientes a los niveles de gobierno.

Por subsidios que le sean concedidos, por financiamientos y por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales." (48)

Partiendo de la facultad que establece el artículo 31 fracción IV de la constitución, se determinan los ingresos que puede percibir el municipio, este precepto menciona que es mediante un acto unilateral del gobierno se obliga a los particulares para que contribuyan para el gasto público tanto para la federación como el estado y municipio que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En base a este argumento y en forma g nerica se desprenden siete rubros por los cuales el municipio obtiene recursos. Cada uno de los rubros mencionados forman elementos importantes para la constituci3n de la hacienda pública municipal y en consecuencia para sus recursos econ3micos y con ellos cubrir las necesidades

(48) Centro Nacional de Estudios Municipales hoy Centro Nacional de Desarrollo Municipal. S.G. "Municipio Mexicano." M x. 1985. p. 268.

de la comunidad municipal.

Para la clasificación de los ingresos del municipio se hace referencia algunos estudios que tienen importancia en el campo de las finanzas municipales.

En lo consistente a la clasificación de los ingresos públicos existe variás formas de clasificarlos y de acuerdo al panorama de referencia mencionaremos tres tipos de clasificaciones de los ingresos públicos según analistas de la materia de las finanzas.

En una primera clasificación de los ingresos, se tiene a los ingresos ordinarios y extraordinarios.

En una segunda clasificación se divide a los ingresos en virtuales y efectivos. Virtuales son los ingresos que percibe el Estado solamente mediante asientos contables, tales como ingresos compensados con subsidios y revalorizaciones de activos. Los ingresos monetarios son los percibidos por el Estado y que se utilizan para cubrir el gasto público. Esta clasificación se emplea para el análisis contables de las operaciones públicas.

La tercera clasificación, el Departamento Fiscal de la ONU divide a los ingresos públicos en tributarios y no tributarios. Esta clasificación se emplea en los análisis administrativos. (49)

Sin embargo, para el efecto de este trabajo solamente aludiremos a la primera y a la tercera clasificación y que más adelante se haran referenciá.

Siguiendo con la clasificación de los ingresos públicos municipales, respecto a este se establece que es: "aquél que distingue esencialmente entre ingresos municipales propios y los que se generan en todo nivel de bogierno. Por los primeros entendemos aquellos que resultan de fuentes establecidos en las leyes hacendarias federales o estatales y de los cuales se otorgan participación a los municipios. Por otra parte, entendemos como ingresos tributarios aquellos que derivan de impuestos, derechos o contribuciones especiales y sus accesorias. Y por ingresos no tirbutarios los productos y los aprovechamientos..." (50)

(49) Villalobos López, José A. "Finanzas y Empresas Públicas Municipales." C.N.E.M., S.G. Méx. 1986. p 61.

(50) Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "Gobierno y Administración Municipal en México." S.G. Méx. 1993. p. 423.

En esencia esta clasificación de ingresos se compone y se deducen los siguientes puntos:

En primer término se hace referencia a los ingresos propios del municipio; en segundo término se refiere a aquellos ingresos que se generan en otro nivel de gobierno, ya sea federal o estatal. El primer grupo corresponde a todos aquellos ingresos que las leyes hacendarias estipulan a favor del municipio. El segundo grupo corresponde a los ingresos tributarios que se derivan de los impuestos, derechos, contribuciones especiales y sus accesorios e inclusive los ingresos no tributarios que representan los productos y los aprovechamientos.

Interpretando esta idea en forma más precisa, se puede dividir en participaciones federales y estatales. La primera clasificación son regulados por la Ley de Coordinación Fiscal; la segunda clasificación se regulan por las disposiciones que emiten las legislaturas de los estados en el cual se establecen los ingresos a favor de los municipios tales como: los ingresos tributarios (impuestos, derechos y contribuciones especiales). En conclusión dichos ingresos se clasifican en tres

conceptos.

1. Participaciones federales y estatales.
2. Los ingresos tributarios (impuestos, derechos y contribuciones especiales)
3. Los ingresos no tributarios (productos y aprovechamientos).

Así mismo existen estudios en el cual se consideran a los ingresos del municipio como recursos tributarios en base a lo que establece el artículo 115 constitucional, fundamentalmente de la reforma llevada a cabo en 1983 que dice: "haciendose la transferencia a los municipios de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora; así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Se tradujo en el hecho de que los municipios perciban ahora los ingresos provenientes de los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y sobre fraccionamientos, entre otros." (51).

(51) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. "Revista Hacienda Municipal." Guadalajara-Jal. 1988. No. 26 p. 22.

Básicamente esta afirmación se refiere al derecho que se le otorga a los municipios de percibir las contribuciones provenientes de la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora. Y agrega las que tengan por base el cambio de valor, y también considera como uno de los impuestos de mayor importancia el predial, y por otro lado, alude a la cuestión de los ingresos tributarios. Por lo tanto esta clasificación se ubica dentro de la corriente de los ingresos tributarios.

B. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO.

Para ocuparse de la clasificación de los ingresos de manera general, se indicarán los ingresos ordinarios.

1. INGRESOS ORDINARIOS.

"Ingresos ordinarios. Estos ingresos constituyen la forma normal y ordinario que dispone el municipio para preverse de los fondos que necesita para realizar sus fines. Dentro de los ingresos ordinarios se encuentran los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios y participaciones." (52)
(52) Ibidem. p. 268.

En relación a esta definición, los ingresos ordinarios son aquellos que obtiene el municipio en forma normal y ordinariamente, componiéndose de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios y las participaciones. Estos seis rubros constituyen las fuentes de los ingresos del municipio considerados de mayor importancia.

Existen otras formas de definir a los ingresos municipales, deduciéndose que lo constituyen los impuestos, derechos y contribuciones especiales.

También hay opiniones que clasifican a los ingresos del municipio en los siguientes conceptos.

1. Contribuciones en materia inmobiliaria.
2. Contribuciones derivados de la prestación de servicios públicos municipales.
3. Contribuciones para obras por cooperación
4. Otras contribuciones.

Estos tipos de ingresos, constituyen los llamados ingresos tributarios y los ingresos no tributarios, estos últimos se conforman con los rendimientos de los bienes propios del municipio.

Por otro lado, se tiene las participaciones que provienen de la federación y de las entidades federativas y también se incluyen las transferencias que resultan de la aplicación del presupuesto de la federación y el presupuesto estatal.(53)

Dentro de los ingresos municipales se ubican los impuestos que ocupan como en el primer plano de todos los ingresos que percibe el municipio.

Para introducirse en el ámbito de los impuestos, es necesario remitirse a ciertas fuentes para el efecto de determinar la definición de los impuestos. Para tal efecto, se recurre al Código Fiscal de la Federación, en especial el artículo 2 fracción I en el cual establece que: "impuestos son contribuciones establecidas en la

(53) Idem. p. 424.

ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que son distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."

Con relación a la definición precedente, que se refiere a que los impuestos deben sujetarse a determinadas reglas como las siguientes.

1. El impuesto forma una obligación constitucional.
2. Los impuestos deben estar previsto en la ley, esto significa que si no lo provee la ley, el impuesto no existe.
3. Las cuotas previstas en la ley deben ser proporcional y equitativa.
4. Las cuotas obtenidas deben ser destinadas al gasto público.
5. Los habitantes de la República que se encuentren en la situación jurídica o de hecho deben contribuir al sostenimiento de los gastos de la federación, estado

y municipio en que residan.

Los impuestos siempre deben de seguir estos lineamientos para poder establecerlos, puesto que de lo contrario resultarán inoperantes todo intento impositivo.

Los ingresos provenientes por derechos. Los derechos de acuerdo al Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 señala que son: "las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado y sus funciones de derecho público..."

Desde el punto de vista municipal los derechos son: "las contribuciones establecidas en la ley por servicios públicos que presta el municipio en su función de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio."

En forma más específica los derechos son las contribuciones establecidas en la ley por servicios que presta el municipio en su función de derecho público,

así como el uso o aprovechamientos de los bienes de dominio público del municipio. En razón a esto se puede desprender los siguientes puntos.

1. Derechos por prestación de servicios que el municipio está a cargo en su carácter de derecho público.

2. Derechos que se derivan del uso y aprovechamiento de bienes de dominio público.

En concreto se concluye que los ingresos por derechos se constituyen por estos dos rubros. Es decir, por prestación de servicios y por aprovechamientos de bienes del dominio público.

Los ingresos provenientes por productos también constituyen parte de la hacienda pública municipal. Los ingresos por productos lo define el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 que son: "las contribuciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso y aprovechamientos o enajenación de bienes de dominio privado."

El concepto que se anuncia por el ordenamiento indicado se evidencia que los ingresos por productos constituyen las contraprestaciones por servicios públicos que el municipio realiza en su función de derecho privado, así como por el uso y aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

En función a lo antes señalado, los ingresos por productos se pueden derivar los siguientes conceptos.

1. Los ingresos por productos que obtiene el municipio, es mediante la contraprestación de servicios que realiza en su carácter de derecho privado.

2. Los ingresos por productos provenientes del uso y aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del municipio.

Los ingresos por aprovechamientos también forman parte de los recursos del municipio. En base a lo que establece el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación: "son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de

financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Los ingresos por aprovechamientos son aquellos que percibe el municipio en su función de derecho público y que son distintos de los derivados de las contribuciones por financiamiento y de los organismos descentralizados.

Así mismo encontramos a los accesorios que forman parte de los recursos del municipio y dentro de este rubro ubicamos a las multas, intereses, gastos de ejecución y recargos.

Por último se tiene las participaciones que se incluyen como parte de los ingresos que recibe el municipio y de los cuales lo regula la Ley de Coordinación Fiscal y las leyes fiscales de los estados. La participación en el erario federal y el estatal que son objeto los municipios; el primero se sujeta a la ley de coordinación fiscal, y el segundo se regula por las disposiciones fiscales estatales.

Hasta aquí se termina en forma general sobre los ingresos que fueron enunciados, de los cuales perciben

los municipios del país, y en torno a esta idea generalizada, se puede concretizar y determinar los ingresos ordinarios y extraordinarios que el municipio percibe.

Con relación a cada uno de los rubros señalados sólo se concretó en anunciar los conceptos, en virtud de que se tratará de detallar con más precisión los tipos que el municipio percibe y para ese efecto aludiremos los grupos o tipos de ingresos que los ayuntamientos reciben.

a) LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES PROPIOS DEL MUNICIPIO.

En el plano constitucional y de acuerdo con lo que prescribe el artículo 115 fracción IV párrafo primero, que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con rendimientos de los bienes propios y así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Análizando lo relativo a la formación de la hacienda pública municipal y en base al precepto aludido, se puede

argüir en relación a que prevee tres tipos de ingresos o de entradas para el municipio y en apoyo a dicho precepto se desprenden los siguientes:

1. Que la hacienda pública municipal se formará con los rendimientos de sus bienes propios del municipio.

2. Que la Hacienda pública municipal se formará con las contribuciones, y

3. Que la hacienda pública municipal se formará con los ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Para referencia sobre los ingresos del municipio, de los que provienen de los rendimientos de sus bienes, y para ese efecto es indispensable establecer los tipos de bienes que constituyen la masa patrimonial del municipio, sólo señalaremos los elementos en virtud de que ya fue aludido con anterioridad; en consecuencia los elementos del patrimonio municipal son: los bienes, derechos e inversiones en dinero.

Los bienes del municipio conforme a la Ley Orgánica

Municipal se clasifican en dos tipos.

- a) Bienes de dominio público y
- b) Bienes de dominio privado.

Los bienes propiedad del municipio son aquellos denominados: bienes de dominio privado y estos a su vez, se dividen en bienes muebles e inmuebles.

La hacienda pública municipal obtiene ingresos provenientes de los bienes del municipio mediante la explotación, venta, uso o aprovechamiento por parte de los particulares en beneficio directo de los mismos.

Los ingresos por rendimientos de los bienes propios del municipio se puede conceptualizar en los siguientes términos, ya sea bienes muebles o bienes inmuebles.

1. Por arrendamiento de estos bienes.
2. Por venta de los bienes muebles e inmuebles.
3. Por rendimientos financieros.

Paralelamente los tres renglones de ingresos constituyen en esencia los rendimientos de los bienes propios del municipio, ya que mediante los rubros mencionados obtienen recursos económicos que le producen dichos bienes. Respecto de la susceptibilidad que pueden ser objeto los bienes propiedad del municipio, se advierte lo siguiente: "Los bienes propiedad municipal son susceptibles de ser arrendados a los particulares o empresas privadas cuando éstos no sean destinados a prestación de servicios públicos: es decir, cuando sean considerados bienes de dominio privado del municipio cuyo caso el régimen jurídico a que se sujeta la contratación queda en el ámbito del derecho civil."

(54)

En términos del razonamiento que antecede los bienes propiedad del municipio son aquellos que pueden ser objeto de arrendamiento a los particulares o las empresas privadas con la condicionante de que estos bienes no estén destinados a servicios públicos y además la formalidad y el régimen que se sujeta para la contratación

(54) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. op. cit. 120, 121 y 147.

debe de ser el derecho civil, retomando este argumento se concluye lo subsecuente.

a) Los bienes del municipio es objeto de arrendamiento a los particulaes y a las empresas privadas;

b) Con la condición de que los bienes no estén sujetos o destinados a servicios públicos;

c) Que los bienes sean considerados como bienes de dominio privado, y

d) Que la contratación se sujete al régimen del derecho civil.

Los rendimientos que percibe el municipio por concepto de la venta de sus bienes. Sobre este renglón existe estudios en el cual se hace el cuestionamiento respecto de que los municipios no pueden enajenar sus bienes sin la previa autorización de los congresos locales: "la venta de bienes inmuebles de los municipios en la mayoría de las legislaciones municipales de los Estados queda sujeto a un procedimiento previo de autorización por parte de las legislaturas locales, lo que se traduce en la integración de un expediente de tramite, en el que se establecerán en detalle las razones que motivan al ayuntamiento a enajenar bienes. Hay Estados

en los que solamente se permite la enajenación de un bien inmueble municipal, para la adquisición de otro de mayor valor o de notoria ventaja en cuando a ubicación para la realización de alguna obra o prestación de un servicio público municipal." (55)

Como se observa el municipio para tener la facultad de enajenar a un bien inmueble necesita la autorización de las legislaturas locales y además con la condición de que solamente si se adquiere otro bien de mayor valor o cuando se trate de la construcción de una obra o la prestación de un servicio público a su cargo.

Al parecer los rendimientos por venta de los bienes inmuebles de los municipios quedan a la decisión y al arbitrio de las legislaturas locales, toda vez que el municipio no puede enajenar sus bienes inmuebles. Por lo tanto es difícil que obtenga rendimientos por venta de éstos. Sin embargo, los bienes muebles sí pueden ser objeto de enajenación, aunque no se establece se debe de entender de esa manera.

(55) *Ibidem*. p. 148.

Los rendimientos financiero también forman parte de los ingresos de la hacienda municipal, en virtud de que producen ganancias para los municipios y además sirven para incrementar el volumen de sus ingresos. Los rendimientos financieros son aquellas ganancias que producen los depósitos que se encuentran en instituciones financieras.

Virtualmetne cada uno de los ingresos aludidos integran lo que es la hacienda municipal, de manera general dichos ingresos son los que percibe el municipio considerados como rendimientos que producen los bienes que pertenecen al ayuntamiento y que estos a su vez, en su conjunto forman el patrimonio municipal.

Los rendimientos que provienen de los bienes de los municipios, se pueden ubicarse dentro de los ingresos llamados productos, en razón de que según la definición o concepto sobre los productos municipales son las contra prestaciones por servicios que presta el municipio en funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamientos o enajenación de bienes de derecho privado. Los productos se consideran recursos originarios y también "los que provienen del ejercicio de mero derecho

de propiedad de bienes del dominio privado o del ejercicio de actividades empresariales. El marco jurídico del cual se obtienen los ingresos originarios generalmente es el derecho privado, o sea el derecho civil." (56)

Los productos a nivel federal constituyen una mina en sus ingresos y en los estados representa en menor medida, mientras que para el municipio es sumamente precario, en atención de que el gobierno municipal es nula su participación en la actividad económica de la localidad.

Sin embargo, de acuerdo con los datos del INEGI de 1980 a 1991 los municipios obtuvieron por concepto de productos como ingresos brutos los siguientes:

AÑO	(miles de pesos)
1980	2 188
1981	3 090
1982	4 376
1983	7 535

(56) Centro Nacional de Estudios Municipales hoy Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. p 82.

1984	14 902
1985	22 248
1986	36 495
1987	71 246
1988	138 614
1989	268 194 1/
1990	335 755
1991	509 572 2/

Vemos que los productos han sido significativos a cada año para los municipios del país, es decir se observa que año con año ha tenido un aumento considerable. Esto no quiere decir que cubra en forma satisfactoria las necesidades que se presentan en la comunidad municipal.

b) LAS CONTRIBUCIONES QUE POR DERECHO PERCIBE EL MUNICIPIO.

En relación a las contribuciones que el municipio percibe, son aquellos impuestos que se establecen en la ley de hacienda municipal y en la ley de ingresos municipal. Para el efecto de determinar los impuestos que perciben los municipios del país, se debe de tomar

1/ y 2/ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática "Fianzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988 y 1989-1991."

como referencia en primer lugar a la ley de hacienda municipal, dicho ordenamiento jurídico tiene la función de: "identificar las fuentes y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada Estado, y el establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda municipal."(57)

En primer lugar, la ley de hacienda municipal tienen relevancia en el sentido de que es la estructura y el ordenamiento jurídico en el cual se apoyan los municipios para percibir los ingresos que se le asigna y además conceptualiza a los ingresos, examina las fuentes de éstos faculta a las autoridades fiscales, establece obligaciones, y estructura los órganos administrativos municipales encargados de la hacienda municipal.

En segundo lugar, la ley de ingresos municipal constituye un importante instrumento jurídico para el municipio, ya que en dicho ordenamiento se establecen los ingresos que debe percibir el municipio en un ejercicio fiscal determinado y este cuerpo legal es (57) Ibidem. p. 20.

elaborado en forma anual por los ayuntamientos y se envía al congreso local para su revisión y aprobación, definiéndose, "como el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, conceptos y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado." (58)

La ley de ingresos municipal, es base para el ayuntamiento en virtud de que en dicho ordenamiento se establece de manera específica los ingresos que debe percibir el municipio, y además prevee montos de cada concepto para la recaudación de impuestos. Es la herramienta legal, fiscal y financiera con que cuenta el gobierno municipal para procurarse de ingresos.

Acatando a la ley de ingresos municipal, por tratarse de un instrumento jurídico de primerísima necesidad para el municipio en atención a que sirve de apoyo a éste para recaudar impuestos. Respecto a este cuestionamiento se hará referencia de algunas leyes de ingresos municipales de unos seis estados, dado que la mayoría de éstos emiten una sola ley de ingresos para todos sus

(58) Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. op. cit. p. 21.

municipios, por ello no es necesario mencionar los 31 estados para este efecto.

En concreto los estados que se apuntan son: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Nuevo León y Oaxaca, se advierte que los municipios de estos estados existe similitud en cuando a los rubros que perciben por concepto de ingresos. por otro lado, se toma como ejemplo a estos estados con la finalidad de efectuar una comparación sobre los ingresos que perciben, dado que entre los estados mencionados se encuentran los municipios más desarrollados económicamente hablando, y también de los municipios más atrasados en el aspecto de desarrollo y así en el aspecto económico.

Comparativamente hablando en menor o mayor grado entre los seis estados aludidos conceptualizan los mismo rubros de ingresos: pero con ciertas variantes, los de mayor desarrollo.

La mecánica que siguen las leyes de los ingresos de los estados de Nuevo León, Oaxaca y el Estado de México manejan un solo tipo de ingresos. Es decir, únicamente conceptualizan los ingresos como ordinarios, más no como extraordinarios. Sin embargo, los ingresos

extraordinarios, si se incluyen dentro de los ingresos ordinarios, sin hacer la distinción entre uno y otro. En cambio los estados de Baja California, Chihuahua y Guerrero clasifican sus ingresos en ordinarios y extraordinarios.

Los municipios de los estados mencionados en primer lugar, catalogan y clasifican a los ingresos en ordinarios y asimismo los dividen en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. En las leyes de los ingresos de los municipios del Estado de México incluyen las aportaciones de mejoras, ingresos derivados de gravámenes y de los ingresos derivados de financiamiento. Por otro lado, los municipios del Estado de Nuevo León establece en la ley de ingresos que son: los impuestos, derechos y aprovechamientos.

Los ingresos de los municipios relatados en el segundo grupo dividen a sus ingresos en ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios se componen de impuestos, derechos por prestación de servicios, productos,

aprovechamientos y contribuciones especiales. (59)

Los impuestos. "son contribuciones en dinero o en especie que el estado cobra obligatoriamente a todos aquellos individuos que las leyes fiscales consideran como contribuyentes." (60)

Fundamentalmente los impuestos que los municipios perciben y de los más importantes son los siguientes:

1. El impuesto predial;
2. Impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos, y
3. Impuesto sobre ejercicio de profesiones.

Los rubros aludidos forman parte de los ingresos ordinarios que es el medio más común de obtener los ingresos.

Aplicando la teoría de los ingresos tributarios

- (59) Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1993. Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez para el Ejercicio fiscal de 1991. Ley de Ingresos Municipal de Mexicali, B.C. para el Ejercicio Fiscal de 1993. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal de 1992. Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 1994. Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal de 1994.
- (60) Instituto Nacional de Administración Pública. "Ley de Ingresos Municipales." México. 1985. pp. 4 y 5

y no tributarios se tiene los siguientes:

1. Impuesto predial;
2. Impuesto sobre adquisición de inmuebles;
3. Impuesto sobre fraccionamientos;
4. Impuesto sobre plusvalía;
5. Impuesto sobre el comercio e industria y prestación de servicio;
6. Impuesto sobre diversiones y espectáculo público, y
7. Impuesto sobre juegos permitidos. (61)

Existen otras opiniones en el sentido de que los impuestos municipales más comunes y más representativos de los municipios, son aquellos que se generan: "por obstáculos y anuncios en la vía públicas sobre juegos permitidos, espectáculos público y aparatos mecánicos sobre vehículos que no consumen gasolina y carros fúnebres, sobre aparatos electromecánicos, sobre estacionamiento, sobre matanza de ganado y aves, y sobre la propiedad raíz y predial." (62)

(61) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales, op. cit. p. 120.

(62) ~~Idem.~~ p. 68

El impuesto predial es: "considerado como uno de los pilares de los recursos hacendarios municipales, ya que la base del impuesto es de fácil localización dentro de cada jurisdicción y los bienes inmuebles urbanos son de importante valor". (63)

El impuesto predial grava a la propiedad inmobiliaria urbana, por considerar tierra urbana o por prestar mejoras permanentes a edificios, maquinarias y adheridos a los edificios.

El impuesto predial debe estar bajo la operación y administración del gobierno municipal, y asimismo este tipo de impuesto representa el rubro de los ingresos propios que debe soportar mayor solvencia retributiva a los municipios y además ocupa el primer lugar de importancia de todos los impuestos que recauda el ayuntamiento. Este tipo de impuesto figuró para los municipios según información el 11.3% de sus ingresos en 1982.

En segundo lugar, se ubica el impuesto sobre

(63) Idem. p. 69.

obstáculo y anuncios en vías públicas que recauda el municipio. Estos impuestos significan un ingreso considerable para los municipios, ya que dichos impuestos se recaudan por concepto de diversiones y espectáculos públicos; tales como eventos deportivos, clubes nocturnos, circos y diversiones en los parques.

Los impuestos por estos conceptos representan para el municipio el 44% de los impuestos recaudados a nivel nacional por los ayuntamientos. (64)

En conclusión, los ingresos que recaudan los municipios por concepto de impuestos tienen un significado relevante, aunque no del todo satisfactorio, dado que de la teoría a la práctica las cosas varían en forma visible, en el cual no del todo se cumple, ya que como es bien sabido la realidad de los municipios del país es sumamente precaria su situación en ámbito económico, sobre todo en aquellos municipios que se encuentran alejados de los centros urbanos.

Para una mejor referencia sobre los impuestos que

(64) Idem. p. 75.

perciben los municipios del país se detallarán algunas estadísticas del INEGI, de 11 años atrás, es decir, desde 1980 a 1991.

AÑO	(miles de pesos)
1980	3 370
1981	4 196
1982	5 267
1983	7 343
1984	27 902
1985	51 322
1986	77 472
1987	161 184
1988	372 482 1/
1989	648 301
1990	1253 895
1991	1809 834 2/

c) INGRESOS QUE LA LEGISLATURA DE LOS ESTADOS LE FIJAN A LOS MUNICIPIOS.

1/ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. op. cit. p. 51.

2/ Idem. p. 38.

Los ingresos que determinan las legislaturas de los estados a favor de los municipios comprenden todos aquellos ingresos que no se encuentran previstos en la constitución, en particular en el artículo 115 fracción IV, en virtud de que en la parte última del primer párrafo sólo reza: "y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

En apoyo a dicho precepto podemos establecer que serán todos aquellos ingresos que las legislaturas locales fijan a favor de los municipios. Estos quedan al arbitrio de los congresos locales para cuestionar si los municipios pueden recaudarlos o no, fundamentalmente para determinar si estos ingresos deben ser destinados a las arcas municipales, en base de considerar ciertos imprevistos que se generen en determinado tiempo que ameriten atención o que deba cubrirse en virtud a este argumento se consigna en la ley de ingresos del municipio.

Los ingresos que las legislaturas locales fijan a favor de los municipios no se mencionan en forma precisa en la constitución. Sin embargo, la constitución constituye el fundamento legal que determina y ordena a los congresos locales para que establezcan los ingresos

de los municipios.

Dentro del campo de los ingresos que fijan los congresos locales a favor de los municipios están aquellos derechos que se derivan de los actos de los particulares tales como:

- a) Licencias;
- b) Permisos;
- c) Registros e inspección y vigilancia.

Los ingresos que se derivan por licencias, constituyen la regulación de los actos de los particulares que el municipio realiza. Por lo que hace a este campo muchos estados se adhieren al sistema de coordinación fiscal en materia de derechos y en consecuencia los municipios se encuentran impedidos a efectuar el cobro de estas licencias, es decir, el cobro de dicho impuesto se realiza a través del convenio de coordinación fiscal. Por lo tanto el municipio carece de facultad para recaudarlos.

Dentro del contexto de los ingresos que las legislaturas establecen a favor de los municipios,

encontramos a las contribuciones especiales, en razón de que forman la fuente de los recursos de los municipios que se crean de exprofeso.

Las contribuciones especiales se crean a propósito para cubrir algunos de los programas que el municipio instrumenta en determinada rama de servicios o construcción de una obra para el interés general. Estos ingresos son creados por las legislaturas locales, en atención a que los municipios están incapacitados para imponer contribuciones.

"Las contribuciones especiales constituyen una fuente valiosa de ingresos a los municipios, dado que se crean exprofeso para la realización de obras básicas para prestación de servicios públicos, concertados con la comunidad, la cual deberá cubrir dichas obras mediante aportaciones que reciben este nombre; dichas contribuciones se establecen mediante un decreto especial que emiten las legislaturas locales, y para cuya expedición se requiere de todo un proceso de consulta a los beneficiarios, en virtud de que solo con el concenso de éstos se podrá llevar a cabo las obras en cuestión."
(65)

(65) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. op. cit. pp. 143, 145 y 146.

Las contribuciones especiales se crean con el ánimo de construir obras públicas, dicha construcción se concretizan y se concertan con la comunidad que va a beneficiarse con la creación de las obras o servicios públicos, son aportaciones que realiza la comunidad beneficiada, y estas aportaciones se resuelven por medio de un decreto emitido por el congreso local y para la emisión del decreto se consulta a los beneficiarios. Esto significa que si la obra beneficia a todos, es decir, si existe interés general las contribuciones se crean.

Dentro de los ingresos que establecen las legislaturas locales a favor de los municipios están aquellos ingresos derivados de las sanciones por infracciones a reglamentos administrativos y por infracciones a disposiciones fiscales.

Estos ingresos forman un instrumento económico para la hacienda municipal en razón a que incrementa al erario municipal. Sin embargo, dentro de este ámbito los ayuntamientos se encuentran impedidos para recaudar estos rubros de ingresos; sobre todo las infracciones fiscales la cual se reserva de manera exclusiva para el gobierno federal y el estatal; las infracciones administrativas

mínimamente son las que ingresan a las arcas municipales.

Los ingresos derivados por sanciones según análisis del curso de especialización en administración hacendaria municipal se impone por: "incumplimiento de disposiciones administrativas consignadas en la ley y reglamentos..." también se cuestiona la intervención de autoridades ajenas a la administración hacendaria, toda vez que las que imponen las sanciones son éstas, y no la autoridad hacendaria, convirtiendose ésta última en mero cobrador. Otra de las cosas es que las autoridades que establecen las sanciones muchas veces dejan sin efecto a dichos ingresos y por lo consiguiente deteriora la imagen de la autoridad municipal y de paso el deterioro económico, resultando con ello la deficiencia del ayuntamiento para cobrar las sanciones. (66)

d) PARTICIPACIONES FEDERALES.

Las participaciones de los municipios en el erario federal representa una fuente de ingresos para la tesorería municipal o hacienda pública municipal, con (66) *Ibidem.* p. 161.,

la participación que son objeto los ayuntamientos al erario federal incrementan sus ingresos. Las participaciones tienen su base o fundamento en el artículo 115 fracción IV inciso b) de la constitución al aludir que las participaciones federales, 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.

De la lectura precedente se desprende que las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios y estas se sujetarán a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas. Significa que las participaciones federales deben ser cubiertas por la federación en forma directa. Sin embargo las participaciones se sujetan a la decisión de las legislaturas de los estados, en virtud a que son las que determinan las bases, montos y plazos para cubrir dichas participaciones a los municipios.

José Villalobos López argumenta que las participaciones federales: "Son también conocidas como ingresos de coparticipación o transferencias incondicionales." Asimismo indica este autor que el INEGI

al referirse a las participaciones federales establece que: "son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas y municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales."(67)

La segunda definición tiene relevancia en el sentido a que son ingresos que obtiene el municipio por compartir la recaudación de los impuestos. Sin embargo, estos tipos de impuestos no es objeto de imposición tributaria a nivel municipal, dado que es materia exclusiva de la federación (gobierno federal), constituyéndose uno de los impuestos de mayor rendimiento para éste; los impuestos que comprenden dentro de esta categoría están los impuestos sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la prestación y comercialización de los artículos derivados del petróleo y los aranceles, que en su conjunto forma la base de la política fiscal impositiva del gobierno federal.

Las participaciones son asignaciones que se hacen a las entidades federativas y municipios. Es una porción que reciben los municipios de la producción de un determinado impuesto a nivel nacional. También se considera que las participaciones en los productos consiste en (67) Idem. p. 85.

regresar a cada zona su aporte, en la misma proporción que la aportada. Es decir, las participaciones en los productos que se recaudan en la entidad o localidad debe de regresar la misma cantidad a la recaudada en la zona, dicho de otro modo debe de regresar la misma proporción y porcentaje aportado en la recaudación nacional.

También se habla que las participaciones no son condicionales, sino que al contrario son incondicionales en el sentido de que no se sujetan a objetivos específicos, o sea que las participaciones se pueden destinarse a cualquier fin público para el debido cumplimiento de las funciones del municipio, razón por la cual se diferencian con los subsidios, puesto que estos últimos sí se condicionan a determinados propósitos.

Se considera a las participaciones como un instrumento de aumento a los ingresos del municipio y no como elemento básico de sustento.

A continuación aludiremos a la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal surge a raíz de un

análisis que realizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual argumentaba que la federación sólo podía establecer los impuestos enumerados en el artículo 73 fracción XXIX de la constitución; mientras que los enumerados en los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento se reservaa para los estados y el artículo 118 los estados sólo podían establecer impuestos con la autorización del Congreso de la Unión. En tales circunstancias el gobierno federal corría el riesgo de no poder establecer los impuestos previstos en los artículo 117 y 118 de la constitución y en esa medida no había congruencia en materia fiscal entre la federación y los estados, concluyendo la Sala que el gobierno federal podría perder más o menos el 40% de sus ingresos ordinarios.

El problema que se presentaba era por cuestiones de la competencia, en el sentido a que se le facultaba a una Sala para conocer sobre la materia tributaria. Para solucionar el problema el gobierno federal propuso una Ley Orgánica para los Tribunales Federales con la finalidad de que los amparos en revisión impugnados de anticonstitucionales fuera de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no de una Sala, de

alguna manera era para ampliar las facultades de la federación y proteger al gobierno federal. (68)

La Ley de Coordinación Fiscal entró en vigor el primero de enero de 1980, y desde esa fecha regula las relaciones tributarias entre los niveles de gobierno (Federación- Estado- Municipio), la cual sustituyó al ordenamiento de 1953. Es el instrumento jurídico para la regulación tributaria entre la federación, estado y municipio en lo concerniente a las participaciones de los productos que se recaudan a nivel nacional.

La ley de coordinación fiscal en su artículo 10. estatuye lo siguiente: "Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y fundamento."

(68) Idem. pp. 87 y 88.

Las participaciones federales se distribuyen con arreglo al sistema de coordinación fiscal en la cual se menciona dos formas para la entrega de dichas participaciones a las entidades federativas.

El artículo 2 establece que: "El Fondo General de Participación se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos."

Para la distribución del fondo general de participaciones se sujeta a las siguientes reglas.

"El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trata; el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

Informática, al iniciarse cada ejercicio; el 45.17% le corresponde a cada entidad federativa y el 9.66% restante se distribuirá en proporción a las participaciones por habitantes que tenga cada entidad." En concreto estas participaciones se refieren a las entidades federativas, sólo se toma como referencia para ejemplo de cómo distribuyen las participaciones.

El artículo 2-A de la ley de coordinación fiscal determina la mecánica que se sigue para las participaciones a los municipios señalando que el 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y el 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten; el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales la salida de dichos productos; el 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la federación por

concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos.

De acuerdo a estos porcentajes los municipios participan de los rendimientos a los productos que recauda la federación a nivel nacional.

El Fondo de Fomento Municipal se constituye con el 30% y 70% para incrementar dichos fondos y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en lo referente a derechos.

Esto significa que solo el 30% en forma general que le corresponde a los municipios en virtud a que el 70% es para el caso de que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades tomando como el coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos.

La participaciones deben de ser entregadas en forma íntegra a los municipios por conducto de los estados

que reciban del Fondo de Fomento Municipal sujetandose a las reglas fijadas por las legislaturas locales.

Las participaciones que les ha correspondido a los municipios según informes proporcionados por el INEGI de 1980 a 1991.

AÑO	(miles de pesos)
1980	7 245
1981	12 144
1982	28 392
1983	77 703
1984	155 282
1985	241 635
1986	402 609
1987	851 899
1988	1956 809 1/
1989	2553 218
1990	3579 339
1991	4830 899 2/

1/ Idem pp. 51 y 38

2/ Idem. p. 38

e) LOS INGRESOS DERIVADOS POR PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

Los ingresos que obtiene el municipio por prestación de servicios públicos que se encuentran a su cargo y también forman un elemento importante para su hacienda y desde esa perspectiva se puede ubicar dentro de los rubros de los derechos.

Sobre los derechos para algunos estudiosos de la materia establecen que: "los derechos son contribuciones que una instancia gubernamental exige al contribuyente por la prestación de un servicio público o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública." (69)

Los derechos. "Estos son pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo." (70)

Este tipo de ingresos es el que más debe aplicarse en el campo de las finanzas públicas del municipio, en

(69) Idem p. 75

(70) Idem. p. 6

virtud que tiene relación directa con la comunidad en lo concerniente a la prestación de servicios y el pago de éste por parte del que recibe el servicio.

Los derechos se pueden agrupar en dos tipos: en primer lugar, los que se derivan de la prestación de servicios públicos; y en segundo lugar, los que derivan de la regulación de actividades de los particulares.

Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos son los que se refiere el artículo 115 constitucional fracción IV inciso c) . Mientras que los ingresos derivados por regulación de actividades de los particulares son fijados por el congreso local a favor de los municipios.

Para un mejor entendimiento sobre los ingresos derivados por prestación de servicios públicos a cargo del municipio, respecto a este cuestionamiento sólo nos ocupamos en forma específica a este rubro, en virtud a que los ingresos derivados por regulación de actividades de los particulares ya fue aludido en el punto correspondiente a los ingresos que fijan las legislaturas locales a favor de los municipios.

Fundamentalmente los ingresos provenientes por la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios se pueden agrupar en los siguientes conceptos.

1. Servicios de agua potable y drenaje.
2. Servicios de mercados y central de abasto.
3. Servicios de seguridad pública y tránsito.
4. Servicio de rastro.
5. Servicios de alumbrado público y aseo público.
6. Servicios de panteón, construcción y urbanización.
7. Servicios de transporte, almacenaje y publicaciones. (71)

Los ingresos que obtuvo la hacienda municipal por concepto de derechos o por prestación de servicios (71) Idem. pp. 120-136.

públicos según información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de los años comprendidos de 1980 a 1991 como ingresos totales a nivel nacional.

AÑO	(miles de pesos)
1980	2 990
1981	3 712
1982	5 151
1983	8 075
1984	13 172
1985	23 868
1986	43 851
1987	96 472
1988	237 728 1/
1989	371 664
1990	618 008
1991	828 807 2/

Los ingresos que obtuvo el municipio por concepto de derechos representó un aumento para la hacienda

1/ Idem. p. 51.

2/ Idem. p.38.

municipal, aunque esto no significa que cubra las contingencias más urgentes del municipio.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

Los ingresos extraordinarios también forman una fuente económica para la hacienda municipal, dado que teóricamente los ingresos de los entes públicos de acuerdo a los estudios sobre las finanzas públicas se dividen en ordinarios y extraordinarios, en esa medida nos concretamos en señalar a este último en razón de que los ingresos ordinarios ya fueron abordados en anteriores puntos.

Los ingresos extraordinarios para los estudiosos de las finanzas públicas son: "contribuciones y/o aportaciones de vecinos para la realización de obras públicas." (72)

Los ingresos extraordinarios: "son los que recibe el municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades

(72) Centro Nacional de Estudios Municipales hoy Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. p. 272.

imprevistas." (73

Como se podrá observar los ingresos extraordinarios son contribuciones o aportaciones que realizan los vecinos para la construcción de alguna obra pública que tenga interés general, y que dichos ingresos pueden tener su base en leyes que señalen que los beneficiados con esa obra deberán cubrir su costo. Respecto a las aportaciones es de carácter voluntario, en virtud a que la aportación que se concrete va depender del acuerdo que se llegue dentro de la comunidad y los beneficios que se obtenga con la construcción de la obra.

El segundo de los conceptos establece que los ingresos extraordinarios son recursos eventuales que recibe el municipio para cubrir sus necesidades imprevistas.

Entre los ingresos extraordinarios municipales se ubican dos figuras denominadas subsidios o subvenciones de otros niveles de gobierno y la deuda pública municipal.

(73) Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, op. cit. p. 23.

En función a esta idea las subvenciones o subsidios también se denominan como transferencias condicionales dichos ingresos se otorgan cuando el municipio realiza alguna actividad determinada, ya sea para mejorar ciertos servicios públicos o de otra actividad que el municipio considera importante.

Los subsidios tienen sus inconvenientes, en atención a que los municipios se les otorgan estos subsidios siempre y cuando el presidente municipal tenga una buena relación con los grupos de la comunidad municipal e inclusive con el gobierno estatal o el federal situación que repercute en forma nítida en sus ingresos. En cuanto al porcentaje de los extraordinarios que obtuvo el municipio en 1982 según estudios fue el 5.4% del total de sus ingresos.

La deuda pública: "es el conjunto de obligaciones de una entidad pública en un momento dado. A estas obligaciones se les conoce también con el nombre de circulación o tenencia de la deuda. Las obligaciones están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito." (74)

(74) Ibidem. p. 92.

La deuda pública representa las obligaciones que el municipio contrae tanto con las instituciones de créditos así como con los particulares o con el gobierno estatal e inclusive con el gobierno federal. La deuda pública municipal se divide en dos clases: La deuda pública interna, y la deuda pública externa: la primera se da cuando las obligaciones son absorbidas por la propia comunidad, las cuales el gobierno las emite, y la segunda se da cuando los tenedores de los bonos gubernamentales se encuentran en el exterior.

Retomando el tema de los subsidios existen opiniones de que estos pueden ser condicionales o incondicionales dependiendo de las circunstancias.

Los subsidios condicionales son aquellos que: "se establece el destino que se les debe dar a los recursos, por ejemplo, los fondos destinados para la construcción de sistemas de agua potable o de camino de mano de obra."

Los subsidios son incondicionales: "cuando los recursos que se entregan a las autoridades municipales no tienen destino específico." Dichos subsidios pueden ser utilizados para cualquier rubro que el municipio

considere prioritario.

Del mismo modo se considera como ingresos extraordinarios las transferencias, las donaciones, herencias y los empréstitos. (75)

Para una mejor referencia sobre los ingresos extraordinarios y además para la ubicación en el aspecto práctico, para este efecto se consultó algunas leyes de ingresos municipales de ciertos estados de la República con la finalidad de concretizar estos ingresos.

Entre las leyes de ingresos municipales consultadas figuran, la Ley de ingresos del municipio de Mexicali del estado de Baja California para el ejercicio fiscal de 1993, en la cual se señala los ingresos extraordinarios que corresponden al municipio.

Los rubros considerados como ingresos extraordinarios del municipio de Mexicali se indican los siguientes:

1. Los créditos otorgados al municipio.

(75) Idem. p. 273.

2. Las aportaciones estatales y federales.

3. Suscripción pública de obligaciones y otros.

(76)

Si se toma como referencia estos rubros y comparandolo con el aspecto práctico y con el aspecto teorico se deduce que existe coincidencia, puesto que se compone por subsidios, empréstitos, deuda pública y otros.

Así también la Ley de ingresos de los municipios del estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 1994 en su artículo 1º estatuye:

"Artículo 1.- Para que los municipios del Estado de Chihuahua pueda cubrir los gastos previstos en sus presupuestos de egresos durante el ejercicio fiscal, comprendidos del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994, se recibirán los ingresos ordinarios y extraordinarios."

Los ingresos extraordinarios se componen por los

(76) Ley de ingresos del Municipio de Mexicali. op. cit.

empfestitos, los provenientes de bonos y obligaciones,

Los ingresos extraordinarios de los municipios del estado de Chihuahua comprenden los empréstitos, bonos o certificados y deuda pública municipal. (77)

La Ley de Ingresos de los municipios del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal de 1994 en su artículo 1º dispone que:

"Artículo 1.- En el ejercicio fiscal de 1994 los municipios del Estado de Guerrero percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumera."

- a) Los provenientes del gobierno del Estado;
- b) Los provenientes del gobierno Federal;
- c) Los empréstitos autorizados por el congreso del Estado;

(77) Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Chihuahua. op. cit.

d) Las aportaciones particulares y organismos oficiales;

e) Los ingresos por cuentas de terceros;

f) Los ingresos derivados de erogaciones recuperables, y

g) Otros ingresos extraordinarios.

Los ingresos extraordinarios que perciben los municipios del estado de Guerrero abarca varias fuentes de las leyes consultadas es una de las más amplia respecto de los ingresos extraordinarios y además es coincidente con el aspecto teórico.

3. GASTO PUBLICO MUNICIPAL.

El gasto público municipal constituye uno de los elementos de la Hacienda municipal, y como tal representa para el municipio el medio eficaz para que el ayuntamiento cumpla con sus funciones pública, política, administrativa y cultural.

El gasto público municipal forma el instrumento

indispensable en el desempeño o desarrollo de las actividades de los municipios para llevar cabalmente sus fines administrativos, económicos y políticos; en virtud de que con el gasto público el municipio podrá realizar operaciones como la adquisición de equipos para mantenimiento y arreglo de los bienes para la prestación de servicios públicos, puesto que dependiendo el monto del gasto público destinados al presupuesto en esa mediada el municipio tendrá posibilidades de brindar mejores servicios a su comunidad.

El gasto público municipal: "consiste en las erogaciones efectuadas en el cumplimiento de sus fines administrativos, económicos y social. El gasto público municipal constituye uno de los medios más importantes con que cuenta el ayuntamiento para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno. Ya que las erogaciones municipales tienen como propósito la adquisición de bienes y servicios destinados fundamentalmente a permitir un otorgamiento apropiado de los servicios públicos municipales que la comunidad reclama" (78)

(78) Instituto para el Derecho Técnico de las Haciendas Municipales. op. cit. p.21.

Aludiendo a esta definición el gasto público municipal, en esencia constituye las erogaciones que el municipio realiza para cumplir con sus funciones política, administrativa, económica y social, y asimismo sirve para adquirir bienes e inmuebles tanto para destinarlos a un servicio público municipal, así como para emplearlos a los servicios de sus dependencias.

Los gastos públicos municipales de acuerdo con la postura adoptada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas municipales, clasifica a los gastos públicos municipales: "en institucional, en funcional, en económico, por objeto y por programa." Y agrega que tradicionalmente el gasto público municipal se clasifica en:

1. Servicios personales y que a su vez, se subdividen en programas regionales de empleo y programas de utilización de mano de obra campesina;

2. Materiales y suministros generales y que a su vez, se subdividen en materiales perecederos y equipo;

3. Las transferencias que a su vez, se subdividen

en asistencia social y creación de empresas paramunicipales
y

4. Las obras públicas que a su vez, se subdividen
en materiales y suministros y mano de obra. (79)

El gasto público municipal representa el total de las erogaciones que el ayuntamiento realiza para cumplir cabalmente con las necesidades de su comunidad. El gasto público municipal se convierte en el instrumento base para el desarrollo de la comunidad municipal, en virtud de que se funda en el gasto público para proyectar ciertas obras o servicios para el bienestar de la circunscripción del municipio y por otro lado, el gasto municipal debe ser bien calculado para poder abarcar una cobertura más amplia de las actividades del municipio.

C) LA HACIENDA MUNICIPAL FRENTE A LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA FEDERACION.

1) LA LIMITACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL POR LA INTERVENCION DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO.

(79) *Ibidem*, p. 24.

El problema de mayor relevancia que el municipio y con frecuencia se enfrenta, está la imposibilidad de poder determinar los recursos económicos con que debe contar para cubrir las contingencias o las necesidades o para cumplir con sus fines. Esta incapacidad tributaria del municipio tiene su base en la constitución al no facultar en forma nítida sus atribuciones para ese efecto. El problema radica esencialmente en el sometimiento o sujeción que las legislaturas locales hacen objeto a los municipios, toda vez que el artículo 115 constitucional, en particular la fracción IV determina en forma tajante que: percibirán los ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; también las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria; asimismo puede celebrar convenios con el estado para la administración de algunas contribuciones o su recaudación; del mismo sentido se advierte sobre las participaciones federales, las cuales se cubrirán a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados; las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones las que se refieren a los ingresos provenientes de

rendimientos de los bienes del municipio, las contribuciones y otros ingresos y los ingresos derivados por la prestación de servicios.

De cada uno de los impuestos señalados en el artículo 115 constitucional fracción IV que los municipios reciben estos impuestos prácticamente se imponen por las legislaturas locales, quedando los municipios en mero observadores de la determinación que realizan dichas legislaturas respecto de sus ingresos. Por lo tanto el municipio carece de toda facultad para determinar los ingresos que pueda incrementar sus recursos y poder fortalecer su hacienda, y en esa tesitura los únicos facultados en materia impositiva es el estado y el congreso local, esto hablando a nivel estatal y municipal; la tarea impositiva es nula para los ayuntamientos, situación que se torna crítica para los municipios quedando éstos a merced de las legislaturas locales para que se le asigne los recursos económicos.

De la misma manera acontece con la federación en el momento de la determinación de las participaciones y los derechos a los municipios, en virtud a que representa una gran inquietud e incertidumbre para los

ayuntamientos por desconocer el origen y la línea para su distribución, federación-estado, a pesar de que la ley de coordinación fiscal indica que la federación le debe cubrir a los municipios de manera directa las participaciones. Sin embargo, esta decisión es facultad exclusiva de los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el problema se funda en esa facultad exclusiva de los estados para imponer los ingresos de los municipios y es en donde se presenta la inequidad de las participaciones que hacen a los ayuntamientos y con ello resulta su incapacidad económica.

Sobre la problemática de la limitación de la hacienda municipal ante las legislaturas locales, se argumenta que la escasez de los recursos derivados de la aplicación de la ley de ingresos municipal, se debe a dos causas básicas.

1. La ausencia del poder tributario del gobierno municipal

2. Poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal.

El poder tributario es "la facultad del Estado por virtud del cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas." (80)

Este poder tributario es valido para la federación y las entidades federativas, en sus respectivos niveles de gobierno, puesto que tanto en la constitución federal así como en las constituciones locales se faculta al poder legislativo la facultad para establecer tributos, salvo que las constituciones locales el poder tributario es otorgado al congreso para establecer los ingresos de los estados y asimismo los ingresos de los municipios. Es decir, la facultad tributaria de las legislaturas locales traspasan el ámbito municipal.

La constitución en su artículo 115 fracción IV párrafos penúltimo y último estatuye que el congreso de los estados no serán limitados por las leyes federales para establecer contribuciones, y que dicho congreso

(80) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales. "Revista Hacienda Municipal." Guadalajara, Jal. 1988. No. 24. p. 4.

aprobará las leyes de los ingresos de los ayuntamientos y así también revisaran sus cuentas públicas.

La mecánica que estatuye la disposición transcrita versan dos cuestiones fundamentales.

1. En primer lugar, se observa que se faculta de manera clara a los congresos locales, al señalar que las leyes federales no limitarán a éstos para fijar las contribuciones a favor de los municipios.

2. En segundo lugar, se indica que los facultados de aprobar la ley de ingresos de los ayuntamientos son los congresos locales.

La primera hipótesis se finca el poder tributario de los congresos locales para determinar las contribuciones de los municipios; la segunda hipótesis se concreta a señalar que las legislaturas aprobarán la ley de ingresos de los ayuntamientos.

Los congresos locales con el ejercicio del poder tributario que tienen en materia de impuestos, con la aprobación de la ley de ingresos y con la revisión de

la cuenta pública de los municipios estas atribuciones al congreso tiene sus consecuencias que repercuten en el ámbito municipal sobre todo en sus ingresos.

Los problemas más visibles que se presentan en materia municipal para el exceso de atribuciones de los congresos locales, están los siguientes.

1. La autorización que hacen las legislaturas locales de una sola ley de ingresos para todos los municipios del estado, sin tomar en consideración las condiciones de cada municipio.

2. La no precisión oportuna de la materia que deben incluir en la ley de ingresos de los municipios ocasionando de esta manera la aplicación de varios cuerpos legales.

3. Teóricamente casi en todos los estados se faculta al municipio en presentar su iniciativa de ley de ingresos; sin embargo en la práctica los municipios no ejercen esta atribución a plenitud impidiendo con ello que los municipios no plasmen en su ley de ingresos sus recursos de acuerdo a sus necesidades.

En esa orden de ideas el municipio se encuentra en una verdadera imposibilidad para establecer las contribuciones con qué pudiera contar para el buen desempeño de sus funciones. Y no nada más el problema de la incapacidad tributaria que posee el municipio sino que incluyen otros factores de los ya señalados.

En el ámbito competencial del municipio en materia tributaria a pesar de que carece de poder tributario, sin embargo, puede recaudar los tributos cuando se ha producido un hecho generador, es decir, la competencia tributaria consiste en la aplicación de la ley de ingresos municipal. Respecto a esta situación existen factores que impiden el buen desarrollo del municipio para recaudar las contribuciones tales como la ineficiente técnica, el cacicazgo, el populismo, complicaciones de sistemas legales, etc. (81)

2) LA PRECARIA PARTICIPACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL ERARIO FEDERAL.

En relación a las participaciones de los municipios

(81) *Ibidem.* pp. 5, 7 y 8.

en los impuestos que recauda la federación, dichas participaciones están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se determina el monto y el porcentaje que le corresponde a los municipios. Las participaciones que corresponden a los municipios se efectúan en base a las recaudaciones realizadas en la zona o región. La complejidad y la dificultad se presenta en aquellos municipios que no tienen alguna fuente generadora de impuestos, en virtud a que las participaciones consisten en devolver un porcentaje igual al que fué recaudado en la localidad del municipio.

Si tomamos en cuenta la idea de que se debe de regresar el porcentaje igual aportado o recaudado en el municipio, el problema es de aquellos municipios que no tienen grandes aportaciones o no cuentan con fuentes generadoras de ingresos en su comunidad, por lo tanto resulta inoperante para estos tipos de municipios estén en posibilidades de la devolución de algo de lo recaudado en su jurisdicción.

La precaria participación de los municipios en los impuestos federales, es a causa de las decisiones centralizadas ejercida por la federación sobre los estados

y los municipios, dado que la determinación del monto y el porcentaje de las participaciones correspondientes a los ayuntamientos lo realizan las legislaturas de los estados de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con mayor predominio de ésta última. Ante esta situación y aunado a la poca productividad que presentan los municipios en sus respectivas localidades y en esa medida se encuentran en una verdadera inequidad económica.

También se presenta otro problema muy común que consiste en el hecho de que el gobierno federal centraliza los impuestos recaudados en la zona, para después devolverlos a los estados y municipios mediante proyectos de obras y servicios no eficaces para beneficiar a la localidad. (82)

En el rubro de las participaciones federales que los municipios recibían hasta antes de la entrada en vigor la ley de coordinación fiscal era un porcentaje bajo, pero con la entrada en vigencia de dicha ley mejoró la situación de los ayuntamientos: por ejemplo, de 1980

(82) Centro Nacional de Estudios Municipales hoy Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "El Desafío Municipal" S.G. Méx. 1985. p. 216

a 1985 hubo una diferencia de \$ 234,390 pesos y de 1985 a 1991 incremento a \$ 2311,583 pesos situación que existe una diferencia considerable (83)

Relativamente entre el período comprendido de 1980 a 1991 las participaciones federales que los municipios obtuvieron como ingresos por este concepto, hubo un aumento considerable en términos nominales, con esto no significa que sean suficientes para cubrir sus necesidades más urgentes.

3. LA INCAPACIDAD DE LA HACIENDA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO.

La enigma de la incapacidad de la hacienda municipal para el buen desarrollo de su comunidad, es a consecuencia de la falta de recursos económicos para abastecer a la tesorería municipal o su incremento en el aspecto financiero, la causa versa en forma esencial en la escasez de provisión de medios y fuentes que produzcan rendimientos a los municipios. La hacienda municipal es base fundamental para un buen avance en el desarrollo del municipio, por lo tanto si la hacienda municipal es -- (83) INEGI. op. cit. pp. 38 y 51.

ineficiente y precaria no habrá un proyecto más prospero para el mejoramiento de la comunidad, ya en la medida que la hacienda municipal sea solvente y eficiente económicamente en esa medida la comunidad municipal tendrá mejores servicios públicos acorde a sus necesidades.

La penuria municipal es el principal obstáculo para el desarrollo de las comunidades municipales, dado que la mayoría de los municipios carecen de recursos económicos y financieros para poder crecer en la medida de sus necesidades, los únicos renglones productivos para los ayuntamientos son aquellos referentes a rastros y mercados, así como los que se aplican al comercio.

La limitación que tiene los municipios en el ámbito tributario genera la incapacidad de sus haciendas, toda vez que éstas no son abastecidas de manera suficiente.

Con todos los obstáculos mencionados sobre los ingresos de los municipios se vé debilitada la hacienda, generandose así la mínima posibilidad de estructurar un proyecto ambicioso para mejorar los servicios que los ayuntamientos prestan; y no nada más la imposibilidad

de proyectar obras, sino que los municipios se condenan a vivir en la penuria económica crónica o bien a pedir prestamos para poder realizar ciertas obras o para la prestación de servicios públicos, y en consecuencia los municipios tienden a depender del crédito y por lo consiguiente el endeudamiento que cargan en forma permanente, a la vez se obligan a depender en mayor grado al gobierno federal o al estatal. Empero, la política crediticia de la federación discrimina de manera tajante a los municipios y a los estados de bajo desarrollo, sin en cambio favorece aquellos que presentan mayor progreso y con ello origina un desequilibrio regional.

La incapacidad financiera de los municipios ha ocasionado que el ejecutivo federal se inmiscuya al través de las Secretarías de Estado en el ámbito de la competencia de los ayuntamientos. La creciente ingerencia del gobierno federal en la administración de las finanzas públicas a nivel nacional han remplazado a las actividades de los gobiernos municipales, en virtud a que el mayor volumen de las inversiones de obras públicas y sustento ha corrido a cargo del gobierno federal. (84)

(84) *Ibidem.* p. 205.

Por otra parte, la dificultad que se presenta en los municipios, es el marcado centralismo económico de la federación como resultado de este ocasiona una gran emigración de habitantes en forma general y profesionistas en particular, los que se desplazan en las grandes concentraciones urbanas originando de esta manera la escasez de fuerza de trabajo con diversos grados de calificación en las localidades e inclusive el traslado de capitales y materia prima, circunstancia que reduce el nivel de desarrollo de la localidad.

La pobreza y la escasez de los recursos monetarios ocasiona que el municipio sea una entidad débil que necesita ser robustecido para el bien de sus habitantes por diferentes medios, con recursos del erario federal, estatal o de sus propios recursos. No debe considerarse a la federación o el estado como sostén económico del municipio, sino como unidad autónoma, es el municipio con sus recursos y sus fines sostiene y justifica al estado. El municipio visto como una entidad política y con una circunscripción geográfica sin base económica sólida o etnográfica, éste sólo se torna como una entidad

muerta. (85)

Otra de las causas que debilitan en forma significativa a los municipios y generando la incapacidad de su hacienda, es el ineficiente presupuesto que se le asigna, puesto que existen autores que sostienen que el presupuesto del municipio, es una especie de salario mínimo y que en ocasiones depende mucho del favoritismo político del gobierno del estado para que se le fije el presupuesto a los ayuntamientos.

La poca capacidad hacendaria del municipio se debe fundamentalmente a la falta de poder impositivo de éste en materia tributaria en cual pueda determinar libremente sus ingresos para fortalecer su hacienda y con ello satisfacer las necesidades de su comunidad. La hacienda municipal es deficiente por depender de manera directa de las desiciones de las legislaturas locales en cuestiones de ingresos.

4. LA DISPARIDAD ECONOMICA ENTRE UNA HACIENDA MUNICIPAL Y OTRA.

(85) Idem. p. 206

La desigualdad económica entre los municipios de la República, es a consecuencia de la falta de equidad en la distribución de los ingresos o riquezas a nivel nacional, por la concentración del poder impositivo hacia la federación, dado que el gobierno federal en el momento de la distribución de los ingresos, se queda con la mayor parte, en segundo lugar los gobiernos de los estados y por último a los municipios. Esto significa que la captación de los ingresos de los niveles de gobierno se da en forma desproporcional, impidiendo las funciones de los gobiernos, toda vez que en los 60s el ingreso total recaudado por la federación el 85% le correspondió a la federación, para los estados y territorios del 13% y los municipios el 2%.

Con la desigualdad con que se distribuyen los recursos en la administración de los municipios y los estados y entre éstos y la federación ocasiona que la mayoría de los ayuntamientos se encuentren frecuentemente en crisis financiera que les impide realizar sus funciones con sus propios recursos.

La disparidad de la distribución de los ingresos

estatales o municipales generan contradicciones entre los municipios del mismo estado, en el sentido de que los municipios ricos se vuelven cada vez más rico y los municipios pobres incrementan su pobreza.

En resumen la centralización económica a propiciado el recrudecimiento de los problemas de los municipios del país, por falta de recursos financieros, imposibilidad del ahorro y de capitalización, el bajo nivel producción de bienes y servicios, la escasa capacidad de endeudamiento y la deficiente organización administrativa.

(86)

D. PROPUESTAS.

1) REFORMAR EL ARTICULO 115 RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL.

Para el efecto de que en el futuro la hacienda municipal sea más eficiente y con mayor capacidad de solvencia para el desarrollo de la comunidad municipal debe realizarse reformas al artículo 115 constitucionan

(86) Idem. pp. 203 y 204

o en su efecto superar las trabas que en el adolece, especialmente la fracción IV en el cual reza que la haicneda municipal se formará con las contribuciones que las legislaturas de los estados señalen a su favor. Lo pregonado por dicho precepto elimina toda posibilidad del municipio para determinar los ingresos que pudiere recaudar.

A nivel constitucional se debe de facultar al municipio para imponer las contribuciones, es decir, a los municipios se le debe dotar de poder tributario en virtud que es fundamental para el efecto de que éstos puedan contar con los recursos que necesitan y poder cumplir en forma prominente con sus funciones y con ello ya no depender de manera directa a las legislaturas locales.

Los municipios podrán imponer las contribuciones en todo aquello que no se contravengan con lo establecido por el Congreso de la Unión y de los Estados.

Para la plena libertad jurídica y tributaria de los municipios, las legislaturas de los estados emitirán una ley reglamentaria respectiva del artículo 115

constitucional, en el cual se precise la competencia tributaria de los ayuntamientos.

A nivel estatal, con la finalidad de cumplir plenamente con el artículo 115 constitucional y subsanar los efectos que se presentan en la práctica sobre los ingresos municipales, debe de darse toda la libertad a los ayuntamientos para que elaboren sus leyes de ingresos y no obligarlos a presentar machotes como sus iniciativas que jamás son acorde con sus necesidades.

En la práctica, la mayoría de los estados elaboran una sola ley de ingresos para todos sus municipios sin tomar en cuenta las condiciones de la zona y las necesidades de cada municipio. Para dar solución a dicha problemática es viable que cada municipio emita su propia iniciativa, en virtud a que quién más que nada que el mismo municipio conocedor de las dificultades de su comunidad elabore su ley de ingresos en consideración a sus necesidades.

2). DESCENTRALIZACION DEL PODER POLITICO RESPECTO A LA HACIENDA MUNICIPAL.

El problema que los municipios del país tienen,

están la centralización excesiva que ejerce la federación, los estados a nivel económico, administrativo y político sobre los ayuntamientos. Es decir, el municipio mexicano se ha visto en una serie de limitaciones lo cual le ha impedido desempeñar en forma cabal sus funciones en los niveles superiores de gobierno; la centralización se manifiesta el control de los recursos por parte del gobierno federal apoderándose en su mayor parte, dejándole al municipio la mínima parte; también la centralización política trae como consecuencia para los municipios la dependencia respecto a la federación y a los estados convirtiéndose en elemento obstáculo para los ayuntamientos en sus funciones públicas gerendose con ello la incapacidad financiera. Ante esta incapacidad dá pauta que el gobierno federal y estatal intervengan en la solución de los problemas de la comunidad municipal dándose de esta forma la ingerencia de ambos niveles de gobierno. Para la solución de los problemas planteados es imprescindible la descentralización del gobierno federal en base a las condiciones regionales, para que exista un verdadero desarrollo de la zona; es indispensable fortificar a los municipios de tal manera que puedan autogobernarse, de enfrentarse a los problemas con sus propios recursos y con ello puedan contribuir para el

el desarrollo nacional.

Para que el municipio alcance los objetivos antes mencionados, es importante impulsar un proceso tendiente a la descentralización que englobe a todas las instancias federativas y estatales con el propósito de que los municipios tengan las características territoriales y organizativas propias bien estructuradas. La descentralización económica debe vincularse en el aparato productivo: tales como la agricultura, la ganadería, la industria y en la inversión financiera. De tal manera que el municipio tenga libertad de administrar los recursos con que cuenta, es decir, fortalecer económicamente al municipio y como consecuencia la autonomía política y con ello pugne por la existencia de una hacienda propia capaz de garantizar la libertad de acción frente a la administración central, crear medios de defensa para los ayuntamientos en contra de los que impiden su autonomía.

3). MAYOR PORCENTAJE DEL ERARIO FEDERAL PARA EL MUNICIPIO.

Para fortalecer la hacienda municipal y que los

municipios alcancen un desarrollo acorde a sus necesidades, es importante que la federación y los estados sean más generosos y sensibles en el momento de distribuir los impuestos que recauda en las regiones, es decir que la distribución de los impuestos se realice en base a las necesidades regionales de cada municipio, independientemente que sea más rico o más pobre, lo esencial debe de imperar la equidad distributiva de la riqueza.

Una equitativa participación municipal en los impuestos.

Las participaciones de los municipios en los impuestos de la federación y de los estados, nunca serán menores del 10%.

Las participaciones de los municipios en los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana serán del 50%.

CONCLUSIONES

1.- En el período de 1910 a 1917 como primer intento de fijar las bases para la hacienda municipal encontramos sin lugar a dudas a la "Ley General Sobre Libertades Municipales" promulgada por Emiliano Zapata, disposición legal que fueron retomados por el constituyente de 1917.

2.- El antecedente más próximo inmediato del artículo 115 constitucional es el decreto del día 26 de diciembre de 1914 y la reforma al artículo 109 de la constitución de 1857 ambos respectivamente emitidos por Don Venustiano Carranza.

3.- El día primero de diciembre de 1916 en su mensaje inaugural del Señor Carranza al presentar su proyecto de constitución al congreso en el cual indicaba que los municipios iban a contar con sus recursos propios con el objeto de garantizar la libertad de éstos.

4.- El antecedente inmediato de la hacienda municipal es el proyecto elaborado por la segunda comisión de constitución de la 52a. sesión ordinaria de fecha 20 de enero de 1917, en la cual se establecía tres reglas

para los ayuntamientos libertad del municipio o su independencia, la formación de su hacienda y su personalidad jurídica.

5.- El motivo que sirvió de base para la elaboración del proyecto del artículo 115 constitucional, específicamente a lo que se refiere a la hacienda municipal fue el mensaje inaugural del señor Carranza de fecha primero de diciembre de 1916 que aludía a los recursos de los municipios.

6.- El debate sometido al artículo 115 constitucional referente a la hacienda municipal hubo dos posturas fundamentales: por un lado, la libertad completa de los municipios para administrar sus recursos; y por el otro lado, el sometimiento de los ayuntamientos a las legislaturas de los estados, que finalmente es el que impera.

7.- Limitativamente la reforma al artículo 115 de 1983 ha favorecido a los municipios en cuestión de su hacienda y esa reforma se apoyó en las ideologías de los constituyentes de Querétaro.

8.- Las legislaturas locales señalarán las contribuciones que correspondan a los municipios y aprobarán la ley de ingresos de éstos.

9.- La palabra hacienda deriva del verbo Latín "facere" que significa "actuar o hacer", y también se dice que la palabra hacienda deriva del vocablo árabe "ckasena" que quiere decir "camara de tesoro", con el agregado de la palabra público.

10.- La hacienda pública se define como el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, ingresos y gastos.

11.- En el lenguaje moderno la hacienda pública, es equivalente a la actividad financiera del estado, es la ciencia de las finanzas.

12.- La hacienda pública municipal se forma con los recursos y contribuciones que señala el artículo 115 constitucional en su fracción IV.

13.- Los ordenamientos legales que sirven de base para la hacienda municipal: en primer plano, está la

constitución; como en un segundo plano, las constituciones estatales, las leyes orgánicas de los municipios, las leyes hacendarias municipales, las leyes de ingresos municipales y las leyes de egresos municipales.

14.- Cada una de las leyes mencionadas en el numeral 13 cumplen sus funciones de fijar lineamientos y los ingresos para el municipio en un sentido formal. Pero en el aspecto práctico las cosas cambian, es decir, desde el punto de vista teórico sí se cumple, pero en el campo práctico es limitado.

15.- El patrimonio municipal se integra con los bienes, derechos e inversiones apreciables en dinero propiedad del municipio y por lo tanto los elementos son: los bienes, derechos e inversiones en dinero.

16.- Los bienes fungibles del municipio son aquellos bienes muebles que se pueden remplazarse por otros de la misma especie, cantidad y calidad. Los bienes no fungibles, son bienes muebles que no se pueden ser sustituibles por otras de la misma especie, calidad y cantidad. Dichos bienes en su conjunto forma parte de los bienes de dominio privado del municipio.

17.- Los bienes de dominio privado del municipio se constituye con los bienes muebles e inmuebles propiedad de éste sujetos al régimen de derecho privado. Los bienes de dominio público es la propiedad que tiene el municipio sobre los bienes muebles e inmuebles regulados por el derecho público, como característica principal es que son inembargables, imprescriptible e inalienables.

18.- Los derechos. Es la facultad legal que posee el ayuntamiento para disponer como mejor le convenga de los bienes que forman su patrimonio o de bienes de terceros. Es la facultad de disponer de una cosa que se traduce en rendimientos que producen estos bienes. Las inversiones en dinero constituye lo que es la actividad financiera del municipio, es la colocación del dinero en las instituciones de créditos para hacerlos rendir.

19.- Los recursos financieros se forma con los ingresos, créditos y empréstitos. Estos recursos forman la base de la hacienda municipal y se clasifican en ingresos ordinarios y extraordinarios y también por ingresos tributarios y no tributarios.

20.- Los ingresos ordinarios constituye la forma normal y ordinaria que el municipio capta por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las aportaciones. Los impuestos son contribuciones establecidas en la ley que pagan las personas físicas o morales obligadas para ese efecto. Los derechos son contribuciones previstas en la ley por prestación de servicios públicos y por aprovechamiento de bienes de dominio público. Los productos son contribuciones que se obtienen por prestación de servicio en función de derecho privado. Los aprovechamientos constituyen los ingresos que se obtienen por funciones de derecho público diferentes de los ingresos provenientes por financiamientos, organismos descentralizados y empresas estatales.

21.- Los ingresos por rendimientos de los bienes pertenecientes a los municipios se encuentran aquellos rubros como el arrendamiento de estos, la venta, uso y aprovechamiento de los particulares en beneficio propio y por rendimiento financieros.

22.- Las contribuciones que el municipio percibe por concepto de derechos aglutinan aquellos ingresos que en la ley se establecen a su favor, es decir, en

estós ubicamos a los impuestos, que en general representan para los ayuntamientos una fuente importantísima.

23.- Los ingresos que las legislaturas de los estados fijan a favor de los municipios comprenden licencias, permisos, registros e inspección y vigilancia, las contribuciones especiales, los ingresos derivados de las sanciones por infracciones a reglamentos administrativos y por infracciones a disposiciones fiscales.

24.- Las participaciones federales, se regulan por la ley de coordinación fiscal en el cual se establece las bases para distribuir las contribuciones que recauda la federación a los estados y municipios en relación con las disposiciones que emiten las legislaturas locales.

25.- Dentro de los ingresos derivados por prestación de servicios públicos, se encuentran los derechos. Los derechos se dividen en dos rubros, los que derivan por prestación de servicios públicos en general; y los que se derivan de la regulación de las actividades de los particulares.

26.- Los ingresos extraordinarios son contribuciones o aportaciones de vecinos que el municipio recibe en forma eventual, para destinarlos a la construcción de obras de interés general y dentro de los rubros de los ingresos extraordinarios se ubican los subsidios y la deuda pública municipal.

27.- El gasto público municipal representa el último de los elementos de la hacienda municipal y que constituye las erogaciones que el ayuntamiento realiza para cumplir con sus fines.

28.- Los municipios se encuentran en una gran dificultad ante la falta de poder tributario y a consecuencia de esta falta de facultad tributaria, los municipios padecen penurias, la incapacidad para el desarrollo de su comunidad, la desigualdad de un municipio en relación a otro.

29.- Con la finalidad de darle solución a todos los problemas planteados es indispensable otorgarle a los municipios el poder de imponer contribuciones. Para ello se debe de reformar el artículo 115 constitucional en su fracción IV o en su defecto superar

las trabas que esta adolece, también se debe de descentralizar el poder de manera global, tanto político, económico y social. Así también se debe asignar mayor porcentaje de las participaciones federales a los ayuntamientos.

BIBLIOGRAFIA .

- 1.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" 7a. Edición Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1991. p. 1058.
- 2.- FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas". 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1981 p. 427.
- 3.- FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 27a Edición. Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1989. p. 521.
- 4.- GARZA, Sergio Francisco de la. "El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno en México". Editorial Jus. Méx. 1946. p. 210.
- 5.- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero", Volumen I, 4a. Edición Editorial Depalma. Argentina 1990. Obra actualizada por los (Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey). p. 314.
- 6.- HERNANDEZ GAONA, Pedro Emilio. "Derecho Municipal". 1a. Edición. UNAM. Méx. 1991. p. 77.
- 7.- OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal". 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1985. p. 543.
- 8.- SENADO DE LA REPUBLICA. "Planes en la Nación Mexicana". Libro 7. LIII - Legislatura. Méx. 1987 p. 309.
- 9.- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. "Derecho Municipal". 1a. Edición. Porrúa Méx. 1985. p. 446.
- 10.- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal". 2a. Edición. Harla. Méx. 1986 p. 309.
- 11.- SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano". 7a. Edición. Cardenas Editores y Distribuidor. Méx. 1986. p. 602.
- 12.- UGARTE CORTES, Juan. "La Reforma Municipal." 1a Edición. Porrúa. Méx. - 1985. p. 281.
- 13.- VILLEGAS, Hector B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". tomo I. 3a. Edición. Depalma. Argentina. 1984. p. 177.

- 14.- VILLALOBOS LOPEZ, José A. "Finanzas y Empresas Públicas Municipales " 1a. Edición. C.N.E.M. hoy C.N.D.M. S. Gobernación. Méx. 1986 p.248 .

OTRAS OBRAS

- 15.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES HOY CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. S.Gobernación."El Desafío Municipal." 1a.Edición. Méx. 1985 p.317.
- 16.- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, S. Gobernación."Gobierno y Administración Municipal en México". Méx. 1993. p. 569.
- 17.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES HOY CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.S. Gobernación."Historia del Municipio en México!"-- Méx. 1985. p. 86.
- 18.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES HOY CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. S.Gobernación."El Municipio Mexicano".1a.Edición. Méx. 1985. p. 623.
- 19.- INSTITUTO SONORENSE DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C. (ISAP). "Finanzas - Públicas y Servicios Públicos Municipales." Son. Méx.1991. p. 165.
- 20.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES (INDETEC). "Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal". Modulo IV. Guadalajara, Jal. Méx. 1988.
- 21.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA (INEGI). "Finanzas Públicas, Estatales y Municipales en México 1979-1988 y 1989 - 1991" Méx. Aguascalientes. 1991 y 1994.
- 22.- INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C. y BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C. "Manual de Hacienda Municipal". Méx. 1989. p. 111

LEYES CONSULTADAS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, C.H.Unión 1993.
- 2.- Constitución Local (Estado de México y Estado de Oaxaca). C.N.D. M. S.G. 1994.

- 3.- Código Fiscal de la Federación. S.H.C.P. Méx. 1991.
- 4.- Ley de Coordinación Fiscal. S.H.C.P. Méx. 1992.
- 5.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, Palacio Legislativo. Morelia, Mich. 25 de junio de 1982.
- 6.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1993.
- 7.- Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez para el Ejercicio Fiscal de 1991.
- 8.- Ley de Ingresos Municipal de Mexicali, B.C. para el Ejercicio Fiscal de 1993.
- 9.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 1994.
- 10.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal de 1992.
- 11.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal de 1994.
- 12.- "Ley de Ingresos Municipales". Instituto de Administración Pública (INAP). Méx. 1985.
- 13.- Ley Orgánica del Estado de B. California Sur. C.N.D.M. S.G. 1994.
- 14.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. C.N.D.M. S.G. 1994.

REVISTAS JURIDICAS

- 1.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES (IN-DETEC). "Revista Hacienda Municipal No.11". Guadalajara, Jal. Méx. 1984.
- 2.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES (IN-DETEC). "Revista Hacienda Municipal No.24". Guadalajara, Jal. Méx. 1988.
- 3.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES (IN-DETEC). "Revista Hacienda Municipal No.26". Guadalajara, Jal. Méx. 1988.

- 4.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES(IN-DETEC)."Revista Hacienda Municipal No.35".Guadalajara,Jal.Méx.1991.
- 5.- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES(ID-DETEC)."Revista Hacienda Municipal No.43".Guadalajara,Jal.Méx.1993.
- 6.- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA(INAP)."Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal,Problema del Municipio". -- Méx. 1987.

DICCIONARIOS JURIDICOS.

- 1.- DE PINA,Rafael y DEPINA VARA,Rafael."Diccionario de Derecho".Editorial Porrúa. Méx. 1992.
- 2.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM."Diccionario Juridico Mexicano".Editorial Porrúa. Méx. 1993.

E C O N O G R A F I A .

- 1.- "Diario de Debates de la Camara de Diputados,Octava Reforma 29/XII/82 115/486.
- 2.- "Exposición de Motivos o Presentación de Carranza,1/XII/1916.Diario - de Debates VIII". Camara de Diputados.
- 3.- "Exposición de Motivos del Artículo 115.Minuta 6/XII/82.Octava Reforma". Camara de Diputados.

O T R O S .

- 1.- Diccionario Durván de la Lengua Española.Editorial Durván.Ediciones - Bilbao. Madrid España. 1964.
- 2.- Diccionario de Sinónimos Castellanos.Editorial Pax México.Méx. 1986.