

870109

201

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA**  
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA DE DERECHO**



**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES**

**EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL EN EL  
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**GERARDO FAUSTO GALAVIZ ORTEGA**  
GUADALAJARA, JALISCO, FEBRERO DE 1996  
ASESOR: LIC. JOSE LUIS VAZQUEZ GONZALEZ

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## A G R A D E C I M I E N T O

- \* A mi Dios, por haberme permitido llegar a una de las principales metas en mi vida.
- \* A mis padres, quienes con su amor, apoyo, ejemplo y paciencia me han sabido guiar en la consecución de mi formación académica.
- \* A Lupita, que Dios ha dispuesto como compañera de mi vida la anticipación a todos los momentos difíciles que pasara a mi lado, por su apoyo y comprensión.
- \* A mis hijos, Gerardito, Siloe y Gaby con todo mi cariño.
- \* A mi querida Facultad y a mis maestros que de una forma desinteresada dejan día a día parte de sus vidas en el cumplimiento de una de las labores más difíciles y nobles de realizar, la enseñanza.
- \* Mi más profundo agradecimiento al Sr. Lic. Rigoberto Reyes Altamirano, quien de una forma por demás desinteresada demostró su gran valor humano con su servidor.
- \* A mis hermanos, compañeros y amigos.
- \* A todas aquellas personas que de una forma u otra han colaborado para que fuera posible llegar a esta meta.

Guadalajara, Jal., Febrero de 1996.

GERARDO FAUSTO GALAVIZ ORTEGA

"EL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL EN EL ARTICULO  
115 CONSTITUCIONAL".

TITULO I  
GENERALIDADES

CAPITULO PRIMERO  
INTRODUCCION

En virtud de las reformas que se introdujeron al --  
Artículo 115 Constitucional, se derivaron algunas problemáti-  
cas legales que son importantes estudiar porque vinieron a --  
repercutir en el Orden Jurídico Mexicano.

El efecto que se produce por la modificación al pre-  
cepto aludido, lo podemos clasificar de la siguiente forma:

I.- POLITICO.- Porque se preven las siguientes cues-  
tiones:

a) La garantía de audiencia tanto para los ayunta-  
mientos como para los munícipes, cuando se trata de procedi-  
mientos tendientes a la desaparición o suspensión de los ---  
ayuntamientos, o en la suspensión del mandato a algunos de -  
sus miembros.

b) Se introduce el principio de representación pro-  
porcional en la elección de los ayuntamientos.

II.- ECONOMICO.- Porque se fortalece la Hacienda --  
Pública Municipal al otorgárseles como fuentes propias, los  
ingresos derivados:

a) De la propiedad inmobiliaria,

b) De las participaciones Federales y;

c) De la prestación de servicios públicos a su ----  
cargo.

III.- ADMINISTRATIVO.- Porque se otorga entre otras  
facultades, las que en seguida se enlistan:

a) Para expedir reglamentos de policía y buen go---  
bierno, conforme a las bases normativas que fijen las legis-  
laturas locales.

b) Los servicios públicos que puedan prestar.

c) Para que formulen, aprueben y administren la zo-  
nificación de planes y desarrollo urbano.

d) Para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales e intervenir en la regularización y tenencia de la tierra urbana.

e) Para otorgar licencias y permisos para construcciones y;

f) Para celebrar Convenios con los Estados, a efecto de que estos asuman la prestación de servicios públicos o ejecución y operación de obras.

IV.- JURIDICO.- Por que provoca que se tengan que actualizar algunas normas jurídicas entre otras, las siguientes:

a) La Constitucional.- Para dar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir los conflictos que se susciten entre Federación-Municipios, Estado-Municipios o Municipios de diferentes Entidades, así como para preveer la posibilidad de la interposición del Juicio de Amparo por la invasión de la Autonomía Municipal.

b) La Administrativa.- Para dar claridad a los Ordenamientos que regulan los bienes del dominio público de la Federación, por cuanto a considerar, si los bienes inmuebles deben estar exentos del pago de tributos municipales.

Así como también para dar las bases normativas, para que los Municipios expidan los bandos de Policía y buen Gobierno.

c) La Laboral.- Porque se tienen que expedir los Ordenamientos correspondientes que tiendan a normar las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado y de los Municipios.

d) La Tributaria o Fiscal.- Para adecuar las normas tributarias locales y prever en las municipales, que son Ingresos propios de los municipios, los derivados de la Propiedad Inmobiliaria así como de los servicios públicos que tengan a su cargo.

Así también para regular lo concerniente a los Convenios de Colaboración Administrativa que pueden celebrar el Estado y sus municipios. Además que se le otorgue inter-

vencción a los municipios, por tener personalidad jurídica --  
propia, para ser sujeto de derechos y obligaciones en los --  
Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación --  
Fiscal, que tengan celebrados las Entidades Federativas con-  
el Gobierno Federal.

## CAPITULO SEGUNDO OBJETIVOS

El objetivo del presente estudio, una vez localizados los efectos causados por el cambio que produjo en la regulación constitucional del municipio, es el tratamiento en forma somera de las consecuencias jurídicas en materia tributaria que se presentan por la reforma implementada.

Acotándose por un lado, que el presente va encaminado primordialmente al campo fiscal, sin pasar por alto algunas cuestiones que se relacionen en forma directa con dicho campo, como son: la regulación constitucional para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de los conflictos suscitados con motivo de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre Federación y Municipios.

Y por otro, que en esta obra se ha omitido estudiar, por razones obvias, lo referente a los derechos fundamentales en materia laboral que tienen los servidores públicos municipales y su regulación.

Pretendemos a través del presente analizar:

### A) RESPECTO DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN FORMA GENERICA:

1).- Cuál fue la exposición de motivos señalados por el C. Presidente de la República para la reforma?

2).- En qué consiste y qué contiene en forma precisa, la reforma aludida?

3).- Qué implicaciones trajo consigo la modificación implementada?

### B) RESPECTO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 CITADO:

1).- Qué facultades le confiere específicamente al municipio?

2).- Qué obligaciones le impone a las entidades federativas?

3).- Qué normas, primordialmente, deben modificarse para hacerlas acordes al referido precepto?

4).- Si el Municipio debe tener a su cargo el manejo del Catastro.

5).- Qué elementos deben contener los Convenios de Colaboración Administrativa a celebrarse entre Estado y Municipio para la administración o recaudación de las contribuciones derivadas de la Propiedad Inmobiliaria?

6).- Cuáles son las posibles contribuciones que se pueden imponer respecto de la Propiedad Inmobiliaria?

7).- Si el Municipio debe comparecer a ratificar su consentimiento con los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienen otorgados las entidades federativas a las que pertenecen con el Gobierno Federal.

8).- Si debe reformarse la Ley de Coordinación Fiscal para establecer la posibilidad de sancionar al Municipio que infrinja los convenios de adhesión.

9).- Si debe dársele competencia, reformando el artículo 105 Constitucional, a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dirima las posibles controversias que surjan entre Federación-Municipio, Estado-Municipio o Municipios de diferentes Entidades Federativas.

10).- Si debe reformarse el artículo 103 Constitucional para prever la posibilidad de la interposición del Juicio de Amparo por violación a la autonomía municipal, tratándose de leyes o actos de la autoridad federal o estatal, y;

11).- Si los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal de carácter federal, deben estar exentas del pago de contribuciones relativas a la Propiedad Inmobiliaria.

Para desarrollar estos objetivos, analizaremos algunas figuras jurídicas o conceptos, para facilitar la mejor comprensión en el desarrollo de esta obra, en el Capítulo siguiente.

CAPITULO TERCERO  
CONCEPTOS GENERALES.

A) AYUNTAMIENTO: Proviene del latín adiunctum (Unión de dos o más individuos para formar un grupo); etimológicamente -- significa corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios consejiles, con el objeto -- de que administren los intereses del Municipio.

"En el derecho constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimo Municipio y Ayuntamiento; sin embargo, -- existe entre ambos una distinción muy clara y precisa: el -- Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado -- que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados. A este respecto la fracción I -- del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio designada por sufragio electoral directo y compuesto por el Presidente Municipal, los regidores, los síndicos y ediles, quienes no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. De aquí que deba entenderse -- por Ayuntamiento el cuerpo deliberante cuyas funciones de carácter consultivo y de decisión le permiten dictar acuerdos y resoluciones que debe ejercitar el presidente municipal a título de órgano ejecutivo".

"Estas decisiones, acuerdos y resoluciones que deben apegarse al derecho municipal, repercuten en los intereses locales de los Municipios, como suelen ser la atención de los servicios públicos municipales y su hacienda y son -- llamados comunmente resoluciones de Cabildo". (1)

El presidente municipal es el que preside el Ayuntamiento y es el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones del Cabildo, así como llevar a cabo la administración -- del Municipio.

Normalmente, son facultad del Presidente nombrar al Secretario Municipal o Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal. Sujetándose algunos casos, a la aprobación -- del Cabildo. Estos servidores públicos están adscritos directamente al Presidente Municipal.

En síntesis, el Ayuntamiento se compone de los siguientes servidores públicos de elección popular:

- Presidente Municipal,
- Síndicos,
- Regidores

Y de otros que son nombrados discrecionalmente, bien sea directamente por el Presidente Municipal o por el Cabildo, como son: el Secretario y el Tesorero Municipal.

Señala Acosta Romero (2) "El Ayuntamiento como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de Cabildo, que contiene las actas de Cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento".

B) CONTRIBUCION: Dice el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal de la República, que es obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, ¿pero, qué debemos entender por Contribución?

A este respecto, ya la doctrina se ha puesto de acuerdo en qué connotaciones tiene el término Contribución; esto es, que la contribución es el género y los impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales son la especie. Dicho en otras palabras: el todo es la contribución y los impuestos, los derechos o las tasas y la contribución especial, son partes del todo.

De lo que inferimos que todo impuesto es una contribución, pero no toda contribución es un impuesto, ya que puede ser un derecho, o una tasa, o una contribución especial.

Aquí es importante hacer un señalamiento, en el sentido de los ingresos de las Haciendas Públicas, que se pueden dividir en dos clases: a) los fiscales y que son las contribuciones (impuestos, derechos o tasas y las contribuciones especiales, que pueden ser de mejora o de seguridad social (3) y los b) extrafiscales, que comprende los productos, los aprovechamientos y otros ingresos derivados de financiamientos crediticios.

Las contribuciones deben reunir los siguientes elementos genéricos:

- 1) Deben establecerse a través de una ley,
- 2) Ser proporcionales y equitativas

"que un tributo sea proporcional, significa que comprende por igual de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativa significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación" (4)

- 3) Destinarse a cubrir el gasto público.

C) ENTIDADES FEDERATIVAS: "Las entidades federativas son los estados miembros que integran parte del Estado Federal." En otros estados se les denomina provincias o países.

El a. 43 de la C. señala que México está integrado por 31 entidades federativas, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La característica esencial de una entidad federativa es que goza de autonomía y la columna vertebral de ésta, se encuentra en que las entidades federativas se: I) dan su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local, y II) reforman su Constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma señala.

La idea de autonomía es muy diferente de la de soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo e ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado federal; empero, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

La Constitución del Estado federal señala en su a. 115 la estructura política esencial que las entidades federativas deben respetar. Esta es:

a) Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.

c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la Constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etc. años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución general.

d) La elección de los gobernadores y de los diputados de las entidades federativas, debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección para el Presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.

g) El Gobernador Constitucional de un Estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador, ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos posibilidades apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco

años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.

h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior, pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las Constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la Constitución general persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al gobernador.

i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal, y su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos.

Sin embargo, aunque son ciertas las objeciones anteriores, México, inspirado en su historia constitucional, opta en este aspecto por lo menos malo.

j) El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados deben tener "el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

k) El Congreso local debe admitir el sistema de diputados de minoría, y en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes se debe introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos". (5)

D) FEDERACION.- "Del latín foederativo, de foederare: Unir por medio de una alianza, derivado de foedus-eris: tratado, pacto. Federación, a veces se utiliza como sinónimo de Estado Federal como cuando el a. 40 de la C. señala que México se constituye en una república compuesta de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación...", lo que es completamente erróneo, porque es confundir al todo con una de sus partes".

"El Estado federal mexicano se crea en la C. y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes --- subordinados a ella: la federación y las entidades federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente". (6)

Conforme al Artículo 102 Constitucional el Procurador General de la República es el consejero jurídico de la Federación.

La Federación se gobierna por tres órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El Legislativo es representado por el H. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. El Ejecutivo lo representa el Presidente de la República. El Judicial está constituido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

E) GASTO PUBLICO.- "El gasto público es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia, pensiones, jubilaciones, subsidios".

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo o deuda pública realizadas por el Poder Legislativo, del Poder Judicial, la Presidencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de participación estatal mayoritaria y los fidei-

comisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguno de los Organismos Descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria".

"El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se ejercen a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, basándose en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que la misma formula".

"El gasto público federal se finca en los presupuestos formulados con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados -- anualmente y reflejados en costos".

"La revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de la Cámara de Diputados, que rinde su informe a la Comisión de Presupuesto y cuenta de la propia Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, que es la que controla el desempeño de las funciones de la Contaduría".

"La Contaduría Mayor de Hacienda verifica si las entidades realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos; si ejercieron correcta y estrictamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados; si realizaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad a sus partidas, y si aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y en la forma establecida por la ley". (7)

F) HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL. En sentido genérico, la Hacienda Pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos.

De tal manera que la Hacienda Pública Municipal, la constituyen los ingresos, propiedades, gastos o egresos del Municipio.

"En una economía sana el sistema tributario debe ser la fuente más importante de recursos para cubrir los gastos públicos; pero su potencialidad no se agota con ser origen de ingresos, sino que alternativa o conjuntamente tiene fines extra fiscales. Acción proteccionista, selectiva, de estímulo, de freno.- Cuando se emplea así el sistema tributa

rio, la distribución de la carga fiscal puede apartarse del criterio de capacidad contributiva, al que idealmente debe atenderse".

"El recurso de la deuda pública es compatible con una sana conducta financiera como alternativa de impuestos extraordinarios o para superar déficits transitorios compensables a corto plazo. El límite real a la expansión de la deuda pública depende de la magnitud de la relación entre el monto de los pagos por el servicio de la deuda y la renta nacional; y en el caso de deuda externa, sus límites también están dados por la capacidad de generar divisas en un periodo determinado. Por sus dimensiones y por la variedad de formas que puede asumir, la deuda pública constituye un importante instrumento de la política crediticia". (8)

Lo deseable, es que la Hacienda Pública tenga unas finanzas sanas, es decir, que sus ingresos sean suficientes para cubrir sus gastos o egresos, pero dadas las circunstancias económicas actuales, es difícil que se presente o se logre lo anterior.

Como se señaló en el inciso b) de este Capítulo, cuando se alude al concepto de contribución, los ingresos de la Hacienda Pública pueden ser: los fiscales, que comprenden los impuestos, derechos y contribuciones especiales y los parafiscales, que son productos, aprovechamientos y los empréstitos contraídos.

Para finalizar, es conveniente citar el razonamiento de Sergio Francisco de la Garza, cuando alude a la Hacienda Pública Municipal y su justificación, diciéndonos que "satisface necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el trastorno y molestias que acarrearían la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc., los que por su fundamental importancia es necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar". (9)

G) PARTICIPACIONES FEDERALES. Son las cantidades que se tiene derecho a percibir de parte de la Federación, conforme a las leyes respectivas. Es la Ley de Coordinación Fis-

cal la que establece la forma y los montos en que han de distribuirse dichas cantidades.

Tanto el Estado como los Municipios, tienen derecho a que la Federación les suministre estas cantidades. Incluso estas entidades tienen el derecho de percibir participaciones federales, aún y cuando no tengan celebrado convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En efecto, la parte última del Artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal enuncia literalmente que: "Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas".

En el Ordenamiento Fiscal de referencia está previsto un fondo tendiente a fortalecer la Hacienda Pública Municipal, al que se ha denominado "De Fomento Municipal", señalado en el Artículo 2-A del multicitado cuerpo de leyes de Coordinación Fiscal.

Por su parte el Artículo 6o. en tratándose también de los municipios, estatuye que las participaciones federales que recibirán los municipios del total de los Fondos Generales y Financiero Complementario de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual deberá cubrirse.

Además, para proteger a las Haciendas Municipales se ha indicado y precisado en el artículo que se comenta, que: "la Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

También como régimen proteccionista para los municipios, se ha previsto que las participaciones federales deberán entregárseles en efectivo, nunca en obra.

Por último, es conveniente destacar que el artículo 90. de la Ley de Coordinación a que se alude, señala una garantía para las entidades federativas y los municipios, en el sentido de que las participaciones federales que les correspondan son inembargables y no podrán afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención.

Se podrá hacer el gravamiento anterior, cuando las Entidades o los Municipios hayan contraído obligaciones con la Federación, siempre y cuando hayan obtenido autorización de las legislaturas locales y haberse inscrito ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación.

Cuando se trata de obligaciones de municipios, éstas se inscribirán en el Registro aludido, cuando cuenten con garantías solidarias del Estado a que pertenezcan, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

H) PODER TRIBUTARIO.- Para Sergio Francisco de la Garza, el Poder Tributario consiste en: "La facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas". (10)

En cambio, Miguel Valdez Villarreal la denomina "Potestad Fiscal" y la hace consistir en el "Poder Jurídico de establecer contribuciones, mediante una ley; de aplicar la ley en el caso y de asignar los bienes recaudados para expensar el gasto público". (11)

O sea, la potestad para que a través de leyes, impongan las contribuciones necesarias tendientes a cubrir el gasto público.

En la Federación, este poder se ejerce por el H. Congreso de la Unión y en las entidades federativas por las legislaturas locales, sólo que éste se efectúa con doble finalidad: por una parte, para cubrir el gasto público de la Hacienda Pública Estatal y por otra, para satisfacer los requerimientos de la Hacienda Pública Municipal.

Hecho este desglose, podemos advertir fácilmente --

que los Municipios carecen de poder tributario, incluso la -  
H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en --  
las tesis que se transcriben a continuación, la referida au-  
sencia de poder tributario de los Ayuntamientos y por ende,  
la ilegalidad de las contribuciones que éstos impongan.

Las mencionadas tesis sostienen que:

"IMPUESTOS MUNICIPALES.- Los decretados por los ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes y hacerlos efectivos importa una violación constitu--  
cional.

Quinta Epoca:

Tomo II, Pág. 161. Baigts José  
Tomo II, Pág. 1344, Allende Pablo  
Tomo II, Pág. 360, Escobar Tomás  
Tomo III, Pág. 1227, Compañía de Minerales y  
Metales, S.A.  
Tomo IV, Pág. 372, Figueroa Vda. de Gris --  
María"

"AYUNTAMIENTOS.- Su hacienda se formará co  
mo lo previene el artículo 115 de la Cons-  
titución; y las contribuciones impuestas -  
por ellos, en virtud de acuerdos que no --  
tengan carácter de leyes y menos de leyes  
expedidas por la legislatura competente, -  
están en pugna con la Carta Magna.

Quinta Epoca:

Tomo I, Pág. 310. Cruz Nicanor  
Tomo II, Pág. 344, Allende Pablo  
Tomo II, Pág. 1360, Escobar Tomás  
Tomo III, Pág. 1227, Cía. de Minerales y -  
Metales, S.A.  
Tomo IV, Pág. 372, Figueroa Vda. de Gris -  
María"

Ambas tesis, son consultables en el Apéndice 1917 -  
1985, Suprema Corte de Justicia de la Nación Jurisprudencia  
definida en materia administrativa, respectivamente, en las  
Págs. 454 y 594.

1) PROPIEDAD INMOBILIARIA.- Señala el Artículo 115 Constitucional en su fracción IV, inciso a), que los Municipios percibirán las contribuciones que se deriven, en todo caso, de la propiedad inmobiliaria. Ahora bien, ¿qué debemos entender por propiedad inmobiliaria?

Por principio diremos que el derecho de propiedad - que puede tener una persona sobre una cosa, puede ser: sobre un bien inmueble o sobre un bien mueble, diferenciándose tradicionalmente estos bienes en que son muebles aquellos que se pueden trasladar de un lugar a otro, ya sea por sí mismos o por efecto de una fuerza exterior; en cambio, serán inmuebles aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro; - la fijeza es la que les da este carácter.

Por lo que la propiedad inmobiliaria será el derecho que tiene una persona sobre una cosa, en forma directa e inmediata, para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este derecho a un sujeto pasivo universal.

La doctrina distingue tres tipos de bienes inmuebles, como son:

1.- Inmuebles por naturaleza. Son aquellos que por su fijeza imposibilita su traslado de un lugar a otro; aplicándose esta clasificación a los bienes corporales, tales como la tierra, los edificios, construcciones, etc.

2.- Inmuebles por destino. Son aquellos muebles por naturaleza, que al pertenecer al dueño de un inmueble y ser accesorios de éste y necesarios para su uso y explotación, - la ley los reputa inmuebles.

3.- Inmuebles por el objeto al cual se aplican. Se refiere a los derechos reales que se constituyen sobre los inmuebles. Cuando los derechos reales recaen sobre un bien inmueble, se reputa inmueble y cuando se constituye sobre un bien mueble, se considera inmueble.

Nuestro régimen jurídico sólo reconoce esta categoría de inmuebles por el objeto al cual se aplican, en tratándose de derechos reales, no personales.

Siendo preciso señalar que para los efectos de obtener ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria, el precepto Constitucional en consulta establece que ésta se podrá gravar: por su fraccionamiento, división, consolidación, ---

traslación, mejora, así como por el cambio de valor de los inmuebles.

J) REFORMA CONSTITUCIONAL.- "La Constitución mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. -- Después de haberse ensayado otros sistemas, a partir de la ley fundamental de 1857 se implantó el norteamericano".

"El actual a. 135 establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

"El a. 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado Poder Revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano especial que se encuentra situado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos. Está situado por debajo del Poder Constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar. Por ello el presidente de la República no puede vetar la obra del Poder Revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él".

"El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que con el Congreso Federal se exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad, amén de que después el proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas locales".

"La regla general establecida en el a. 135 C. sufre una mayor rigidez cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o entidades afectas no han dado su consentimiento. En este caso se aplican los principios del a. 135 C. pero la ratificación de las legislaturas locales deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas".

"Y la C. reviste carácter flexible en un solo caso: cuando el Congreso Federal admite nuevos estados a la Unión, ya que entonces se reforma el a. 43 C. con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria". (12)

La reforma Constitucional que se practicó al artículo 115, como implicaba modificar numerosos ordenamientos locales, municipales y otros de carácter federal, previó en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 3 de febrero de 1935 que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1o. de enero de 1984".

K) SERVICIO PÚBLICO.- "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)". (13)

Para la doctrina los caracteres más importantes del servicio público son:

- 1.- Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- 2.- La finalidad es la satisfacción de una necesidad de interés general que regula el Derecho Público o que puede ser regulado por el Derecho Privado.
- 3.- La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
- 4.- El régimen jurídico que garantiza la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico que es de Derecho Público.

Los servicios públicos se pueden clasificar de la siguiente manera:

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

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

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

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

e) Por la persona administrativa de quien depende se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico, en: federales, estatales y municipales.

f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías; todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en -- quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

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

i) Por su composición, pueden ser: simplemente -- cuando son únicamente servicios públicos y mixtos, cuando --

son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado". (14)

Para los efectos de la fracción III del artículo -- 115 Constitucional, los servicios públicos municipales que -- puede prestar el Ayuntamiento, con el concurso de los Esta-- dos, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, -- serán los siguientes:

- 1.- Agua potable y alcantarillado.
- 2.- Alumbrado público.
- 3.- Limpieza.
- 4.- Mercados y centrales de abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastro.
- 7.- Calles, parques y jardines.
- 8.- Seguridad pública y tránsito.
- 9.- Los demás que las legislaturas locales estimen convenientes, según las condiciones territoriales y económicas del municipio.

NOTAS:

- 1.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto Mexicano de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, págs. 262 y 263.
- 2.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 357.
- 3.- Para Hugo Carrasco Iriarte, las aportaciones de Seguridad Social que establece el Código Fiscal de la Federación en su Artículo 2o., en realidad son Contribuciones Especiales. "Clasificación de las Contribuciones en los Ordenamientos Jurídicos Vigentes". Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, número 21, págs. 48 y 49.
- 4.- Emilio Margáin Manatou, Introducción al Estudio del De--

recho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San -  
Luis Potosí, México 1983, Séptima Edición, pág. 84.

- 5.- Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Tomo IV, págs. 73 y 79.
- 6.- Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Tomo IV, pág. -- 199.
- 7.- Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Tomo IV, págs. -- 282 y 283.
- 3.- Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Tomo IV, pág. -- 319.
- 9.- Citado por Emilio Margáin Manatou, Ob Cit. pág. 254.
- 10.-Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, Novena -- Edición, México 1979, pág. 196.
- 11.-Boletín de la Procuraduría Fiscal, citado por Luis Car--ballo Balvanera, "El Control Constitucional de la Potes--tad Tributaria; Posibilidad de una Jurisdicción Constitu--cional de los Municipios", Núm. 3, pág. 1.
- 12.-Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Tomo VII, pág. - 379.
- 13.-Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. pág. 470.
- 14.-Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. págs. 472 y 473.

TITULO II

LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

CAPITULO PRIMERO  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
DE LA REFORMA.

En la iniciativa para la reforma al Artículo 115 Constitucio-  
cional, el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Ma-  
drid Hurtado, expuso que el Municipio:

"Sociedad natural domiciliada, ha constitui-  
do y sigue siendo en la realidad nacional  
mexicana, una institución profundamente --  
arraigada en la idiosincracia del pueblo, --  
en su cotidiano vivir y quehacer político".

"Su naturaleza de índole social y natural --  
encontró regulación como unidad política, --  
administrativa y territorial de nuestra --  
vida nacional como una de las grandes con-  
quistas de la Revolución Mexicana".

"En el Constituyentes de Querétaro motivó --  
apasionados debates cuando se pretendió --  
establecer desde el punto de vista consti-  
tucional su autonomía y política, traduci-  
dos a la postre en el texto del artículo --  
115".

"El Municipio Libre es una institución que  
los mexicanos consideran indispensable pa-  
ra su vida política; pero debemos recono-  
cer que no se ha hecho efectiva en su cabal  
racionalidad, por el centralismo que, más  
que como doctrina como forma específica de  
actuaciones gubernamentales, de cierta ma-  
nera se fuera manifestando en nuestra rea-  
lidad política para consolidar los intere-  
ses de la Nación". (1)

Reconociendo que la centralización, se convirtió --  
en "una grave limitante para la realización de nuestro Pro-  
yecto Nacional", por lo que:

"La descentralización exige un proceso deci-  
dido y profundo, aunque gradual, ordenado  
y eficaz, de la revisión de competencias --  
constitucionales entre Federación, Estados

y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional".

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica."

"El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional nada más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral."

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio." (2)

Precisando en consecuencia, que:

"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no solo es de considerar como

el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal -- sino nacional en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los -- rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en -- nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, -- la célula municipal tanto en autonomía -- económica como política".

"Estamos conscientes, que los Municipios, -- por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde -- la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles -- de gobierno: Federación, Estados y Municipios." (3)

Habiendo estimado, después del análisis al texto -- Constitucional que:

"Consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular -- de nuestra vida republicana y federal, ha -- cer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su -- hacienda, su autonomía política y en lo -- general aquellas facultades que de una u -- otra manera, paulatina pero constantemente

te habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación."

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, establecido dentro del marco conceptual que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres."

"La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios."

"En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula

originaria, solamente restructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o Entidades Federativas." (4)

Explicando con motivo de la reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, que:

"Se presenta ante la soberanía de ese H. -- Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación."

"En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y ro bustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento, requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revo cación del mandato a los miembros de los ayuntamientos."

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados, al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responde a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de ---

nuestro federalismo."

"Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión."

"En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

"Uno de los problemas que con mayor frecuen-

cia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no poco de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación."

"Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas."

"Así, en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo -- que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios -- de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia."

"Por su amplia reiteración y sustentación en

toda la consulta popular, se concluyó en la -  
necesaria restructuración de la economía muni-  
cipal, entendiendo, como así también lo pro-  
clamaron los Constituyentes de Querétaro, que  
no podrá haber cabal libertad política en --  
los Municipios mientras éstos no cuenten con  
autosuficiencia económica. Por ende, en este  
renglón, fundamental para la subsistencia y -  
desarrollo de los Municipios, consignamos en  
la Fracción IV de la iniciativa, en primer --  
término, como concepto originario del Artículo  
115 la libre administración de su hacienda --  
por parte de los Municipios, pero por otra --  
parte, en una fórmula de descentralización, -  
de correcta redistribución de competencias en  
materia fiscal estimamos conveniente asignar  
a las comunidades municipales los impuestos o  
contribuciones, inclusive con tasas adiciona-  
les, que establezcan los Estados sobre la pro-  
piedad inmobiliaria así como de su fracción  
miento, división, consolidación, traslado y -  
mejora y las que tengan por base el cambio de  
valor de los inmuebles, previniendo en casos  
de carencia de capacidad para la recaudación  
y administración de tales contribuciones que  
los Municipios podrán celebrar convenios con  
los Estados para que éstos se hagan cargo de  
algunas de las funciones relacionadas con la  
mencionada administración contributiva."

"Se atribuyen igualmente a los Municipios los  
rendimientos de sus bienes propios, así como  
de las otras contribuciones y los otros ingre-  
sos que las Legislaturas establezcan a su fa-  
vor, y fundamentalmente también los ingresos  
provenientes de la prestación de los servi-  
cios públicos a su cargo."

"Por último, en esta área hacendaria, se elevó  
a la categoría de rango constitucional el de-  
recho de los Municipios a recibir las partici-  
paciones federales que en su caso se les ----  
asignen, disponiéndose la obligación de las -  
Legislaturas locales de establecer anualmente  
las bases, montos y plazos con arreglo a los  
cuales la Federación debe cubrir a los Muni--

cipios dichas participaciones."

"Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se con-  
signa la obligación del pago de sus contri-  
buciones para toda persona, física o moral  
o instituciones oficiales o privadas, sin -  
exenciones o subsidios, evitando de esta ma-  
nera a nivel constitucional las prácticas -  
de exentar a diversas personas o empresas -  
del sector público, de estas contribuciones  
que son consubstanciales para la vida de --  
los Municipios."

"Sin embargo, por imperativas razones de or-  
den público, que por sí solas se explican,-  
se exceptuó de estas reglas a los bienes --  
del dominio público de la Federación, Estad-  
os y Municipios."

"Además, como consecuencia lógica del prin-  
cipio de la libre administración de la ha-  
cienda municipal, se propone que los presu-  
puestos de egresos de los Municipios deban  
ser aprobados solo por los ayuntamientos --  
con base en los ingresos disponibles y evi-  
dentemente de acuerdo con los ingresos que  
se les hubiesen autorizado."

"Otro importante aspecto en el que la refor-  
ma municipal y el Municipio Libre habían ve-  
nido quedando postergados, es el desarrollo  
urbano, tan necesario para su planeación y  
crecimiento racional, por lo que, en la ---  
Fracción V se faculta a los Municipios para  
intervenir en la zonificación y planes de -  
desarrollo urbano municipales en la crea---  
ción y administración de sus reservas terri-  
toriales, en el control y vigilancia del --  
uso del suelo, en la regularización de la -  
tenencia de la tierra, y en su necesaria in-  
tervención como nivel de gobierno estrecha-  
mente vinculado con la evolución urbana en  
el otorgamiento de licencias y permisos pa-

ra construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución."

"En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VI de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno."

"En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual artículo 115 con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite en uso de las facultades de los poderes estatales."

"Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para -

corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal, en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias."

"Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento."

"Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los

trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios."

"En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como -- también los Municipios pueden celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario."

"Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones."

"De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a -- robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional."

"Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el -- Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso -- de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para -- reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y Leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente

te, real y programática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativa, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del día 1º de enero de 1984." (5)

Una vez vista la exposición de motivos para la reforma al artículo 115 Constitucional, en el Capítulo que sigue analizaremos en qué consistió con precisión la referida reforma.

NOTAS:

- 1.- Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 17, Enero-Abril 1983, año VII, Págs. 87 y 88.
- 2.- Ob. Cit. págs. 88 y 89.
- 3.- Ob. Cit. págs. 89 y 90.
- 4.- Ob. Cit. págs. 90, 91 y 92
- 5.- Ob. Cit. págs. 92 a 98.

CAPITULO SEGUNDO  
EL CONTENIDO DE LA REFORMA

A).- GENERAL.

La modificación instrumentada al artículo 115 Constitucional, por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 2 de febrero de 1983 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, según la iniciativa presentada por el ciudadano Presidente de la República, fue básicamente la que sigue:

1).- La obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustándolo a requisitos legales antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejerzan por decisión del pueblo a través del sufragio directo:

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de - las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar - que éstos hayan desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente - para rendir las pruebas y hacerlo alegatos que a su juicio convengan."

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta - de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos."

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su - suplente, o se procederá según lo disponga la Ley." (1)

2).- El reconocimiento a la personalidad jurídica

de los Municipios y el otorgamiento constitucional para el manejo de su patrimonio, así como la facultad para expedir diversas disposiciones administrativas de carácter general dentro de su respectiva jurisdicción:

"II Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica, manejarán su patrimonio conforme a la Ley."

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

3).- La definición de cuáles son servicios públicos municipales:

"III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

trativa y financiera."

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

4).- El señalamiento de cuáles son los ingresos -- propios de los Municipios:

"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 tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."

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

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

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

"Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las -- contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes no es--

tablecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones."

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

5).- La facultad para los Municipios a intervenir en la zonificación y planes de desarrollo Municipal:

"V.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

6).- La facultad para que intervengan los Municipios en la formación de zonas conurbadas:

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de --

sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

7).- La regulación de la relación de los trabajadores al servicio del Estado como de los Municipios para corresponder a los principios de tutela laboral consagrado en el artículo 123 de la Constitución Federal:

"IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

8).- Por último, la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar Convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obra.

"X.- La federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución, operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

Referente a la fracción I párrafo tercero del artículo 115 Constitucional, estimamos que para evitar falta de uniformidad en las Constituciones locales o en las Leyes locales donde se establezcan las causas graves para declarar la desaparición o suspender algún ayuntamiento, o suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros de ellos ----

electos popularmente en forma directa, deberá formularse el reglamento de dicha fracción, con lo cual también se protegerá a los ayuntamientos, porque en el supuesto de que no existan en alguna Ley local las causas graves por las que puede suspenderse o declararse desaparecido algún ayuntamiento, las Legislaturas locales pueden libremente y sin ninguna limitación, considerar a determinado motivo, como causa grave para la desaparición o suspensión, en su caso, de los referidos Entes públicos.

B).- EN MATERIA TRIBUTARIA.

Para delimitar nuestra esfera de estudio, a continuación se transcribe el contenido de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, mismo que tiende a la regulación del Sistema Tributario Municipal:

"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, incluyen do tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."

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

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

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

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

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

Efectuada esta delimitación, en el Capítulo siguiente, propondremos en base a la fracción IV del artículo 115 Constitucional las posibles contribuciones que pasen a formar parte de la Hacienda Pública Municipal, derivados tanto de la propiedad inmobiliaria, como de los servicios públicos que presten los Municipios, toda vez que en tratándose de las participaciones federales, las mismas ya están previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

NOTA:

1.- Solo se transcriben los párrafos tercero, cuarto y quinto de la fracción I del artículo 115 Constitucional, en virtud de que los demás párrafos de la referida fracción ya estaban contempladas.

CAPITULO TERCERO  
LAS POSIBLES FUENTES IMPOSITIVAS  
MUNICIPALES DERIVADAS DEL  
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Para establecer qué ingresos son los que pueden percibir la Hacienda Municipal derivados tanto de la propiedad inmobiliaria como de la prestación de servicios públicos, sólo se atenderá a las categorías tradicionales de tributos que la doctrina reconoce, es decir, Impuestos, Derechos (1) y Contribuciones Especiales.

Toda vez que los productos y aprovechamientos, --- propiamente constituyen ingresos para-fiscales, como acertadamente los llama Manuel de Juano (2), porque "son tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta y por su obligatoriedad, pero no tienen figuración específica en el presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados que se especifican por la disposición legal que los ha creado, vale decir que la parafiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos."

A).- SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.

En el inciso a) de la fracción IV del Artículo --- 115 Constitucional, se establecen las contribuciones que las Legislaturas Locales establecerán a favor de las Haciendas Municipales, sobre todo en tratándose de las derivadas de la propiedad inmobiliaria, ya que además aparte de las precisadas en los incisos del a) al c) de la fracción que se comenta, pueden existir otras contribuciones u otros ingresos que los Congresos de los Estados pueden señalar, a favor de los Municipios.

A nuestra consideración, los ingresos que debe percibir la Hacienda Pública Municipal, derivados de la propiedad inmobiliaria, son los que a continuación se precisan:

1.- POR CONCEPTO DE IMPUESTOS:

- a).- Predial o sobre la propiedad raíz.
- b).- Sobre la traslación o transmisión de dominio

y otras operaciones con bienes inmuebles.

- c).- Por Fraccionamiento
- d).- Por explotación de arena, cal, cemento y -- otros.

2.- POR DERECHOS O TASAS.

- a).- Por Constitución de Hipotecas.
- b).- Por Obras de Planificación.
- c).- Por división y lotificación de predios.
- d).- Por inscripción al registro público de la -- propiedad.
- e).- Por alineamiento.
- f).- Por medición de terrenos.
- g).- Por peritaje e inspección de obras.
- h).- Por licencias para construcción y fracciona- mientos.
- i).- Por supervisión de obras y panteones.
- j).- Por servicios de vigilancia a panteones par- ticulares.
- k).- Por autorización y funcionamiento de lotes - comerciales en mercados municipales.

3.- CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

- Por Plusvalías o cooperación por mejoras.

B).- SOBRE LOS DERIVADOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE --- PRESTEN.

En el inciso c) de la fracción IV aludida, en re- lación con la fracción III del Artículo 115 Constitucional, se prevee que son ingresos para la Hacienda Municipal, los

derivados de los servicios públicos que presten los ayuntamientos.

De tal manera que las contribuciones que pueden recabar los Municipios por concepto de los servicios públicos que presten, en nuestra particular estimación, son los que a continuación se indican:

1.- POR CONCEPTO DE IMPUESTOS.

- a).- Por conexión a las redes de agua, drenaje, luz, etc.
- b).- Por supervisión y matanza de ganado.
  - vacuno
  - porcino
  - ovicaprino
  - otros.

2.- POR DERECHOS.

- a).- Por agua potable y drenaje.
- b).- Por registro civil.
- c).- Por estacionamientos en la vía pública.
- d).- Por servicios de vigilancia en rastros particulares.
- e).- Por alumbrado público.
- f).- Por el aseo público.
- g).- Por servicio de Tránsito, revista anual de:
  - frenos
  - dirección
  - sistema eléctrico
  - otros.

NOTA:

1.- Para Hugo Carrasco Iriarte, es más correcto utilizar al concepto de tasa, en lugar de Derechos, dado que este último "a primera vista hace alusión al nombre de toda la disciplina jurídica". REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO - DE MEXICO, No. 21 Mayo - Agosto 1984, Año VIII, "Clasificación de las Contribuciones en los Ordenamientos Jurídicos - Vigentes, Pags. 33 a 62.

2.- Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Tomo I. Ediciones Molachino, Rosario Argentina 1969.

#### CAPITULO CUARTO

##### LA INSTRUMENTACION DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA

###### A).- EN EL SENTIDO GENERICO.

La reforma practicada al artículo 115 Constitucional, implica algunas problemáticas para hacerlas efectivas en el sentido genérico, se tenían y tuvieron que efectuar adecuaciones como por ejemplo:

1.- Por la reforma practicada a la fracción I, que trata de la suspensión y sustitución del Ayuntamiento y de sus miembros, se tiene que precisar en la Constitución Política del Estado y Leyes relativas, dicha facultad del Congreso y sobre todo determinar las causas graves por las cuales procede la suspensión o sustitución del Ayuntamiento o de sus miembros.

2.- Referente a la fracción II, que habla de la personalidad jurídica de los Municipios:

a).- Establecer en las Constituciones locales o Ley Orgánica Municipal, si el Estado tiene la representación jurídica de los Municipios en los asuntos que deban tramitar y resolverse fuera del territorio del mismo Estado.

b).- Por lo que hace al patrimonio Municipal, instrumentar en la Ley Orgánica Municipal y Leyes relativas, cuáles son los bienes patrimoniales del Municipio y definir la responsabilidad y causión de los empleados y servidores públicos que manejen fondos y bienes Municipales.

c).- Dentro de esta misma fracción, prevenir en la Constitución local las bases normativas sobre las cuales los Ayuntamientos deben dictar, por ejemplo: los bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones de observancia general.

3.- Correspondiente a la fracción III, que habla de los servicios municipales, asentar en las Constituciones Estatales y Leyes relativas, en qué caso el Estado podrá auxiliar en la prestación de servicios públicos y prevenir la posibilidad de que los Municipios se coordinen para esa prestación, estableciendo las condiciones básicas en que ha de su-

jetarse esa coordinación.

4.- Referente a la fracción IV que regula lo relativo a la Hacienda Municipal.

a).- Precisar en las Constituciones locales o Leyes de Hacienda Municipales, que como mínimo las Haciendas Municipales se fortalecerán de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, de las participaciones federales que le corresponda y de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.

b).- Derogar cualquier disposición Estatal que establezca exenciones o subsidios sobre las referidas contribuciones.

c).- Fundar la posibilidad de conveniarse entre el Estado y Municipio, así como establecer la facultad para la celebración de convenios sobre determinada función tendiente a la administración y liquidación de dichas contribuciones.

d).- Así también, dentro de esta misma fracción, fijar en las Leyes Fiscales relativas, las bases, montos y plazos en que hayan de ser cubiertas las participaciones federales a los Municipios.

e).- Por último, suprimir la facultad de las Legislaturas para determinar el presupuesto de egresos de los Municipios y facultar a los Ayuntamientos para que aprueben su presupuesto, enunciando como requisito único, que se adecúa a la disposición de su ingreso.

5.- Por lo que hace a la fracción V, en las que se faculta a los Municipios en materia de desarrollo urbano Municipal, reformar las Constituciones locales y Leyes relativas, para que se determinen los Organos correspondientes para la regularización de la tenencia de la tierra, de la creación y administración de las reservas ecológicas y reglamentar la participación de los Municipios con los Organos que se creen.

6.- En tratándose de la fracción VIII, que habla de la elección de los Ayuntamientos bajo el principio de representación proporcional, reformar la Constitución local y Ley Electoral Estatal para eliminar la limitación que existe en

base a la anterior prevención de 500,000 mil o más habitantes.

7.- Tocante a la fracción IX, que habla de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado o Municipios, expedir la Ley de los Servidores Públicos al servicio de estos dos entes de gobierno o adecuarla conforme al artículo 123 Constitucional.

8.- Para finalizar, en lo que corresponde a la fracción X, que regula la facultad para celebrar Convenios de asumir funciones u obras o servicios, reformar la Constitución Política y Leyes relativas, precisando la facultad del Ejecutivo para celebrarlos tanto con la Federación como con los Municipios, así como facultar a los Ayuntamientos para celebrar convenios con los Estados y prevenir en las Leyes respectivas los términos en que podrán conveniarse.

#### B).- EN EL SENTIDO PARTICULAR.

Una vez delimitadas las problemáticas que implican en sentido genérico la instrumentación de la reforma al artículo 115 Constitucional, enseguida abordaremos qué implicaciones conlleva adecuar las mencionadas reformas en tratándose de la fracción IV del precepto en consulta, únicamente por la que atañe a fortalecer a la Hacienda Municipal respecto de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria.

En nuestro criterio, dos son los factores importantes que revisten particular importancia para adecuar la referida reforma, y ellos son: el Catastro, en lo que corresponde a qué ente de Gobierno lo va a manejar, si el Estado o el Municipio y en qué sentido, o qué deben contener los Convenios de Colaboración Administrativa a celebrarse entre estos dos Organos de Gobierno.

#### 1.- EL CATASTRO.

En la reunión de Trabajo del grupo II de la Comisión para el Análisis e implementación de la reforma al artículo 115 Constitucional que se celebró en las instalaciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) con fecha 20 de mayo de 1983 se acordó, entre otras cuestiones, que la referida Institución elaborará las posibles alternativas para el manejo del Catastro.

El estudio elaborado propuso las alternativas que más adelante se enuncian, partiendo de la premisa de que el Catastro tiene las siguientes características básicas:

a).- Aspecto Legal.

Esto es la existencia de una Ley y un Reglamento -- que norma la función catastral.

b).- Aspecto Técnico.

Consistentes en los trabajos efectuados por la Autoridad Catastral los cuales pueden ser:

- La localización y levantamientos de predios.
- Elaboración e integración de la cartografía catastral.
- Formulación de proyectos de tablas de valores unitarios.
- Valuación Catastral.
- Deslinde catastral.

c).- Aspecto de la Notificación.

Comprende lo relativo a la revisión y envío de documentos relacionados con:

- Traslación de dominio.
- Manifestación de nuevas construcciones.
- Ampliaciones y modificaciones.
- Inconformidades.
- Notificación de avalúos.
- Solicitud de autorización para construcción.
- Aviso de terminación de obras, etc.

Las posibles alternativas para el manejo del Catastro, según el estudio elaborado por INDETEC fueron las que a continuación se enlistan.

**I.- EL CATASTRO LO MANEJA EL ESTADO, PROPORCIONANDO CIERTOS SERVICIOS DE APOYO A LOS MUNICIPIOS.**

" El Catastro seguirá funcionando en la misma forma en que se encuentra actualmente en -- los Estados, con la variante en algunos de proporcionar, apoyo técnico, administrativo y legal a los Municipios. Dicho apoyo tendría un costo a cargo del Municipio usuario del servicio".

" Lo anterior le permitirá al Estado el control del movimiento inmobiliario, el conocimiento del uso y destino del suelo, así como el de poder utilizar la información catastral en múltiples fines."

" Es necesario que para la implementación de esta alternativa se lleven a cabo Convenios de Coordinación Estado-Municipio".

#### II.- EL CATASTRO ES MANEJADO EN FORMA COORDINADA -- POR EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.

" Esta alternativa tiene la modalidad de que aún cuando el Estado maneje el Catastro podría conveniar con los Municipios de la Entidad en que colaboren en la realización de algunas funciones del Catastro. Lo anterior permitirá agilizar la realización de las -- funciones catastrales, así como una disminución en los costos, proporcionando, además una participación más activa de los Municipios y el lograr una imagen más positiva de las autoridades".

#### III.- EL CATASTRO ES MANEJADO POR EL ESTADO Y LOS - MUNICIPIOS MAS DESARROLLADOS.

" La característica principal, es que de una forma selectiva los Municipios más desarrollados de la Entidad manejan el Catastro correspondiente a su jurisdicción para sí descargar en ellos gran parte del trabajo de las funciones; tal coordinación se llevaría a cabo al igual que en las alternativas I y II a través de convenios de Coordinación Es

tado-Municipio exceptuando las funciones normativas que permanecerán como siempre en manos del Estado. Para los demás Municipios el Catastro seguiría manejado por el propio Estado ya sea en base a lo planteado en la alternativa I o en la II".

"Aunque esta opción en principio ocasiona que se incremente administrativamente las cargas de trabajo por asesoramiento a los Municipios coordinados, traería consigo una disminución en los costos de la realización del catastro".

#### IV.- EL CATASTRO ES MANEJADO POR UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

"Al principio de este documento, se habló sobre los tres elementos básicos que constituyen el Catastro (legal, técnico, administrativo) Si esta función es manejada por una empresa descentralizada en principio lo que debería de cuestionarse es si dicha empresa será la responsable de la realización de estas actividades, o solamente de algunas".

"Un punto crucial en esta alternativa es que aún cuando los fines del Catastro son múltiples, su función primordial es la Fiscal, lo que implica que si el Catastro lo maneja un organismo público descentralizado querría definir los lineamientos a seguir en cuanto a normas legales, que podría estar en contradicción con los objetivos de política fiscal planteados por la Hacienda Pública Local, lo que significaría una desvinculación total, originando conflictos entre el Sector Financiero Local y el Organismo Público Descentralizado".

"De igual forma se debería de estudiar los mecanismos de coordinación entre es-

ta Dependencia y los gobiernos Estatal y Municipal, así como las etapas de implementación y de ajuste para que dicha empresa pueda entrar en operación normal, eficiente y eficazmente".

En nuestro particular criterio, estimamos que como alternativa para el manejo del Catastro, la mas adecuada es la primera de ellas, es decir, que el Catastro sea manejado por el Estado, proporcionando servicios que apoyen a los Municipios, porque el Catastro no nada más es utilizado para fines fiscales, y como acertadamente se prevee en el estudio elaborado por INDETEC, "el catastro es el padrón por el cual la autoridad se vale para el control del movimiento inmobiliario, para conocer el uso y destino del suelo, así como para utilizar la información catastral con múltiples fines."

Además recuerdese que para efectos legales en forma genérica, es decir, para notificar todo tipo de actos o resoluciones provenientes de cualquier autoridad, el domicilio de una persona física o moral es el lugar "donde reside con el propósito de establecerse, o es el principal asiento de sus negocios o el lugar en que se halle".

Sintetizando, el manejo del Catastro solo propendería para efectos fiscales, por parte del Municipio, y particularmente en lo que se refiere a las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, por lo que como el Estado o la Autoridad Estatal lleva un control y clasificación de todos los bienes inmuebles que haya en cada municipio, no nada más para efectos fiscales, es más prudente que el Estado siga conservando esta infraestructura.

## 2.- LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA - ESTADO-MUNICIPIOS.

Para obviar en el tratamiento de esa problemática, y no caer en redundancias, nos remitimos a lo expuesto en el título tercero de la presente Obra.

TITULO III  
LA COORDINACION FISCAL Y LA COLABORACION ADMINISTRATIVA  
EN MATERIA TRIBUTARIA.

CAPITULO PRIMERO  
AUTONOMIA Y CONTROL

A) LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

En el sentido genérico, la Autonomía Administrativa es: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, Provincias, Regiones u otras Entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". (1)

De tal manera que cuando el artículo 115 Constitucional se refiere a la autonomía de los Municipios, más que todo pretende enunciar que al tener sus propios órganos de administración y que desarrollan sus acciones con total independencia respecto de los órganos estatales, poseen autonomía administrativa frente al gobierno del Estado.

Aunque el tema que abordamos en el presente ensayo va referido al Sistema Tributario Municipal, el cual nos impide desviarnos sobre la problemática que reviste la pretendida Autonomía que se le otorga a los Municipios frente al Estado en la Carta Magna, podemos inferir, conforme a la lectura del artículo 115 Constitucional, que este precepto establece dos tipos de autonomía: la Autonomía Política y la Autonomía Económica, las cuales enseguida precisaremos, a la luz del precepto enunciado. Siendo importante señalar que el Sistema Tributario Municipal se encuadra directamente en la parte correspondiente a la Autonomía Económica, aunque no deja de tener connotaciones políticas.

1.- LA AUTONOMIA POLITICA.-

De la lectura del texto del artículo 115 Constitucional, se desprende cuáles son los rasgos que la Constitución establece como Autonomía Política, mismos que a continuación se indican:

a).- Que entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado no habrá una autoridad intermedia.

b).- Que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a derecho.

c).- Que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las normas que señale la Legislatura de los Estados, los bandos de política y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

e).- Que los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

## 2.- LA AUTONOMIA ECONOMICA.-

En lo concerniente a esta fase, podemos enumerar -- los rasgos que a continuación se precisan:

a).- 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:

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas -- adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad -- inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, -- traslación y mejora, así como las que tengan por base al -- cambio valor de los inmuebles. Los Municipios podrán cele--- -- brar convenios con el Estado para que este se haga cargo de -- algunas funciones relacionadas con la administración de esas -- contribuciones.

- Las participaciones Federales, que serán cubier-- -- tas por la Federación a los Municipios con arreglo a las ba-

ses, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

b).- Que las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos por parte de los Municipios, ni concederán exenciones con relación a las mismas.

c).- Que las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones mencionadas, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

d).- Que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles:

#### B).- EL CONTROL AL MUNICIPIO.

En correlación, con estos dos tipos de autonomía, podemos encontrar dos antitesis de la misma, y que viene a representar el control político y económico a que está sujeto el Municipio.

##### 1.- CONTROL POLITICO.

Mismo que se materializa en que:

a).- Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga.

b).- Cuando se declare desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros, sino procede de que entren en función los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, nombrar un Consejo Municipal.

c).- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito, y
- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Aunque al parecer este inciso contiene facultades para los Municipios, la realidad es que los Ayuntamientos para prestar los servicios antes mencionados, están sujetos a que las Legislaturas locales estimen necesario que ellos lo deban prestar, y además se preve en Ley).

## 2.- CONTROL ECONOMICO.

El cual consiste en que:

- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

El desglose anterior efectuado entre la autonomía y el control a que está sujeto el Municipio, nos da por resultado, que el Sistema Tributario Municipal se encuentra normado en lo que en este Capítulo hemos denominado la Autonomía Económica, con la limitación, del Control Económico que ejercer en las Legislaturas de los Estados para aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

Una vez analizados los temas de la Autonomía y el Control al Municipio, pasaremos al estudio de las implicaciones que tienen los temas aludidos en relación con la coordinación fiscal y la colaboración administrativa entre la Federación y Estado-Municipios, y sobre todo, si debido a que los Ayuntamientos poseen personalidad jurídica propia, deben adherirse en todos y cada uno de sus términos a los Convenios para participar de la Coordinación Nacional Fiscal.

Así como también concluir, conforme al estudio de la Ley de Coordinación Fiscal y Ordenamiento relativo, si debe existir un procedimiento especial para sancionar a los Ayuntamientos de una Entidad, cuando no suspenden el cobro de tributos municipales.

NOTA:

I.- Diccionario de la Real Academia Española.

AUTONOMIA Y CONTROL MUNICIPAL

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

A) POLITICA (Fracción I, párrafo inicial; fracción II, párrafos primero y segundo; fracción III último párrafo; fracción V y fracción VI.

AUTONOMIA  
MUNICIPAL

B) ECONOMICA (Fracción IV párrafo inicial e incisos a), b) y c), segundo párrafo y parte última del tercer párrafo de esta -- misma fracción).

AUTONOMIA  
Y  
CONTROL  
MUNICIPAL

A) POLITICO (Fracción I párrafos tercero y cuarto y fracción III párrafo inicial e incisos del a) al i).

CONTROL AL  
MUNICIPIO.

B) ECONOMICO (Parte inicial del párrafo último de la fracción IV).

CAPITULO SEGUNDO  
LA COORDINACION FISCAL

Debido a que la Federación, independientemente de que conforme a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, si tiene algunas fuentes propias sobre las que gravar, pero -- que además en términos de la fracción VII de este mismo artículo puede "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto", lo cual provoca y puede provocar que en un momento determinado que exista hasta una triple tributación a cargo de los contribuyentes, en virtud de que conforme a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobernado está obligado a contribuir a los gastos públicos de las tres esferas de gobierno, es decir Federación, Estado y Municipio.

Y que considerando además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la constitucionalidad de más de una tributación, en atención de que, según sus precedentes:

1.- La Constitución no la prohíbe.

" . . . lo que la norma Constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es: que los tributos sean exorbitantes y ruinosos; que no sean establecidos por ley, que no se estimen para los gastos públicos: pero no que haya doble tributación" (1)

2.- Que la doble tributación sobre la misma fuente exige el mismo sujeto pasivo y el mismo objeto en la relación fiscal (2).

3.- Que en el supuesto de existir una doble tributación debe probarse su desproporcionalidad e inequidad.

" . . . debe éste (el contribuyente) como quejoso demostrar que con ella (doble tributación) se destruye dicho contenido, y el no haberlo así, su sola afirmación no baste para considerarla desproporcionada e inequitativa; máxime si se estima que la misma va dirigida a las personas cuya situación se hayan en ---

iguales circunstancias que las consignadas en las hipótesis general y abstracta contenido en la ley y no a aquellas cuya situación es diferente" (3).

4.- Que no puede hablarse de una doble tributación sino es la misma Entidad la que establece el tributo.

"No surge el fenómeno fiscal de la doble imposición entre el impuesto federal Sobre Ingresos Mercantiles y el impuesto Sobre Operaciones Civiles, contenido en el Decreto 532 del 29 de diciembre de 1951, del Congreso del Estado de Tamaulipas, pues basta observar que el primero es creado por la Federación y el segundo por una Entidad Federativa, para advertir que no se trata de un auténtico doble imposición, al no ser la misma Entidad la que establece el tributo" (4)

Por lo que ha sido necesario crear un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre Federación y Estados, más sólo que sea coordinación no ha incluido la manifestación expresa de los Municipios para participar en y de ella. Si bien es cierto, que estos no poseen un Poder Tributario, para que a través de leyes establezcan cargas impositivas a los contribuyentes, también lo es, que son entes con personalidad jurídica propia para comparecer por sí y ante sí, y ser sujetos de derechos y obligaciones, máximo aún si en algunos casos se les obliga unilateralmente sin haber otorgado consentimiento alguno, para suspender el cobro de alguna contribución municipal.

Es decir, en los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que celebró el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, se ha olvidado u omitido incluir a los Municipios para que otorguen su consentimiento a la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual es grave, toda vez que se les ha obligado unilateralmente ha suspender el cobro de contribuciones municipales, que estén relacionados con actos o actividades gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado (ver artículo 41 de dicho Ordenamiento).

Dicha omisión implica algunas interrogantes, así por ejemplo ¿Qué sucedería en el supuesto de que algún Ayuntamiento decida seguir cobrando o no suspender el cobro de algún tributo municipal, cuyo objeto coincida con actos o actividades que grava el Impuesto al Valor Agregado?.

En este caso, la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 11 solo prevé un procedimiento para sancionar a las Entidades Federativas por violación a los Convenios de Adhesión, pero nunca habla de sancionar a los Municipios.

Es cierto, que los Municipios forman parte territorial y geográficamente de las Entidades Federativas, las cuales a su vez conforman la Nación Mexicana y que por lo tanto los Estados serán responsables políticamente de las violaciones que cometan sus Municipios a los Convenios de Adhesión. Pero ahondando más; ¿qué va a ocurrir si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplica al Estado (al que pertenece el Municipio) la sanción prevista en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, porque algún Municipio decidió no suspender el cobro de algún tributo Municipal?.

Por principio, parece lejano que un Ayuntamiento pueda con plena autonomía no suspender el cobro de algún tributo Municipal, en virtud del control político que ejerce el Gobierno del Estado sobre ellos. Sin embargo, para prevenir esta contingencia y sobre todo reconocerles el carácter que tienen los Ayuntamientos como Entes con personalidad jurídica propia y sujetos de derechos y obligaciones, proponemos lo siguiente:

A).- Que como parte a la adhesión, al Sistema de Coordinación Fiscal los Municipios formulen un Convenio donde ratifiquen toda y cada una de sus partes a la mencionada Adhesión. Lo anterior para que estén conscientes de la obligación que tienen, si participan de los beneficios que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Con la indicación de que este anexo, debe ser publicado en el Periódico Oficial o Gaceta del Estado, según el caso, para que tenga plena validez.

B).- Que se prevea en el artículo 11 del mencionado Ordenamiento de Coordinación Fiscal, un Procedimiento especial o sanción de tipo administrativo para los Municipios (tales como disminuir la participación al Municipio hasta que cese la violación al Convenio de Adhesión), sin hacer

responsable a la Entidad Federativa a la que pertenece el -- Municipio, en virtud de que claramente lo señala el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que la suspensión de cobro de Impuestos puede ser en 2 esferas; la Estatal y la Municipal.

Por lo que igualmente se propone la reforma al artículo 12 del aludido Ordenamiento de Coordinación Fiscal, para que el Municipio pueda ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a inconformarse con la sanción impuesta. En consecuencia estimamos que deberá reformarse también el artículo 105 Constitucional para darle competencia a la Suprema Corte de Justicia y que conozca de las inconformidades que planteen los Municipios con motivo de la suspensión total de las participaciones. (5) Igualmente consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe tener competencia para dirimir los conflictos que se susciten por la expedición de leyes federales o estatales, en las que se concedan exenciones o subsidios a entidades distintas a las señaladas en el párrafo penúltimo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional.

En síntesis: si los Ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia, pueden ser sujetos para obligarse a respetar los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebren las Entidades Federativas a las que pertenecen con el gobierno federal, ya que con dicha autonomía decidieron ratificar los Convenios citados.

Para este efecto y a la mejor comprensión de nuestra propuesta, a continuación formulamos un proyecto tipo de Convenio de Ratificación a la Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que hayan signado el gobierno federal con los Estados, así como una propuesta de reforma a los artículos 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 105 Constitucional.

Notas:

- 1.- Séptima Epoca, Volúmen 76, primera parte, pág. 36.
- 2.- Amparo en Revisión nóm. 2401/50, Abarrotes Luvan, S.A. - 14 de junio de 1977, Presidente: Agustín Tellez Cruces, Ponente: Salvador M. Guerra; Secretario: Francisco M. -- Ramfrez.

- 3.- Tesis de Jurisprudencia Núm. 47, Informe de 1977, Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. - 392.
- 4.- Séptima Epoca, Volúmen 89, primera parte, pág. 15.
- 5.- Sergio Francisco de la Garza, también propone la reforma al Artículo 105 Constitucional, para que se otorgue la competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir las controversias entre un municipio y el gobierno federal, "por lo que se refiere al problema de las participaciones". La Regulación Constitucional de la Hacienda Municipal. Reseña Bibliográfica Municipal. Revista Hacienda Municipal, núm. 13, julio-septiembre 1984. INDETEC, pág. 82.

PROYECTO TIPO DE CONVENIO DE RATIFICACION  
A LOS CONVENIOS DE ADHESION.

"CONVENIO DE RATIFICACION AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADO POR EL GOBIERNO FEDERAL A TRAVES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO  
CON FECHA  
QUE CELEBRA EL MUNICIPIO DE  
REPRESENTADO POR  
Y POR OTRA PARTE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE  
QUE ESTARA REPRESENTADO POR

C O N S I D E R A N D O .

1.- Que los Municipios tienen personalidad jurídica propia y por ende, son sujetos de tener derechos y obligaciones, por lo que en base a esta mencionada personalidad -- puede contraer obligaciones de hacer o no hacer o exigir el cumplimiento de una prestación a su favor.

2.- Que el Estado, le reconoce esta personalidad, -- por estar establecido así en el texto del artículo 115 Constitucional y al ser un Ente con personalidad propia, reconoce también que debe ser él quien manifieste su voluntad expresa para contraer determinada obligación que grave su esfera patrimonial.

3.- Que Estado y Municipio coinciden en que solo a través de un adecuado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa con la Federación, se podrá evitar por un lado; hacer menos grave la carga fiscal a los contribuyentes, y por otro; lograr un sistema uniforme en materia tributaria, y para este efecto se otorgan las siguientes:

C L A U S U L A S .

PRIMERA.- Que el Municipio de ratifica en todo y cada uno de sus términos el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tiene celebrado el Gobierno del Estado con el Gobierno Federal.

Y para este efecto se obliga a suspender el cobro de los tributos Municipales que incidan sobre los actos o actividades por lo que las Leyes Fiscales Federales obligan a -- suspender el cobro. Estando conscientes que en el supuesto -- de no efectuar la mencionada suspensión de cobro, se verán -- disminuidas sus participaciones hasta que cese la violación al Convenio de Adhesión.

SEGUNDA.- Este convenio se publicará en el Periódico Oficial e iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en dicho Periódico.

PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS 11 Y 12 DE LA  
LEY DE COORDINACION FISCAL Y 105 CONSTITUCIONAL.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 11.- Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 - fracciones IV a VII y IX ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal - que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará -- que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

TEXTO PROPUESTO:

ARTICULO 11.- Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 - fracciones IV a VII y IX ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal - que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Igualmente, podrán disminuirse las participaciones a los Municipios, en los términos precisados en el párrafo anterior, sin responsabilidad para las entidades federativas, a las que pertenezcan cuando no suspendan el cobro de algún tributo municipal, el cual deba suspenderse, siempre y cuando los Municipios hayan ratificado expresamente los Convenios de Adhesión que se hayan otorgado con la mencionada Secretaría.

Quando sea una entidad a la que se haya resuelto - suspender parcialmente las participaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional ---

TEXTO ACTUAL:

TEXTO PROPUESTO:

de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

El mismo término de tres meses tendrá el Municipio para corregir la violación cometida, y en el supuesto de persistir ésta, oyendo a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá suspender el total de las participaciones federales que le correspondan al Municipio, hasta que cese la violación. Esta declaratoria de suspensión total deberá notificarse al Municipio de que se trate y a la entidad a la que pertenezca, debiéndose publicar dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá sus efectos 90 días después de su publicación en dicho Diario.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad o de un municipio, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 12.- El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que -- se haya dictado conforme al artículo anterior de esta --- Ley.

El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días -- siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el -- Diario Oficial de la Federación de la citada declaratoria. Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las -- documentales de que disponga el Estado.

Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan prue-- bas, acompañando las documentales de que dispongan.

Al admitirse la demanda se señalará la fecha para -- la celebración de una audiencia, que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes y, dentro de este térmi-- no, tanto el Estado que haya promovido el Juicio, como el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hu-- bieran presentado con la demanda o contestación. En la audi-- encia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo.

TEXTO PROPUESTO:

ARTICULO 12.- El Estado inconforme con la declara-- toria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ocu-- rrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con-- forme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declara-- toria que se haya dictado conforme al artículo anterior - de esta Ley.

También, podrá ocurrir el municipio al que se le -- haya suspendido totalmente el otorgamiento de participa-- ciones federales, ante la Suprema Corte de Justicia de -- la Nación, demandando la anulación de dicha medida.

El Juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación la citada declaratoria.- Con la demanda se ofrecerán pruebas y se acompañarán las documentales de que disponga el Estado, o el municipio - en su caso.

Se correrá traslado de la demanda al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - para que las contesten en el plazo de 30 días y ofrezcan pruebas, acompañando las documentales de que dispongan.

Al admitirse la demanda se señalará la fecha para - la celebración de una audiencia, que habrá de verificar-- se antes de los 90 días siguientes y, dentro de este tér--

TEXTO ACTUAL:

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos de fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y Convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo.

TEXTO PROPUESTO:

mino, tanto el Estado o el municipio en su caso, que ha ya promovido el Juicio, como el ejecutivo federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran presentado con la demanda o contestación. En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- pronunciará el fallo.

Desde la admisión de la demanda, se suspenderán los efectos tanto de la declaratoria impugnada, como de la resolución por la que se suspende totalmente el otorgamiento de participaciones federales, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de la declaratoria por la que se haya resuelto separar al Estado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o de la suspensión total de otorgamiento de participaciones federales al municipio en su caso, como de los puntos resolutivos de su fallo.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad o Municipio ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

TEXTO PROPUESTO:

ARTICULO 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias -- que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de -- sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

También será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirimir las controversias que surjan entre la Federación o Estados con los Municipios, -- por motivo de: la expedición de leyes federales o estatales que establezcan exenciones o subsidios a personas físicas o morales o de instituciones oficiales, respecto al pago de contribuciones derivadas de los ingresos previstos en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Ley.

Igualmente será competencia de esa autoridad judicial, conocer de los conflictos que se deriven de las resoluciones de la autoridad federal por las que se suspenda total o parcialmente el otorgamiento de participaciones federales a los Municipios.

CAPITULO TERCERO  
LA COLABORACION ADMINISTRATIVA  
EN MATERIA FISCAL.

A).- FEDERACION - ENTIDADES FEDERATIVAS

La misma problemática existe respecto de la colaboración administrativa que tienen celebrado los Estados con el Gobierno Federal, en virtud de que se le han atribuido facultades a los Municipios para que puedan administrar y recaudar los ingresos derivados de las multas administrativas federales no fiscales, sin que se le haya dado participación a los Municipios, en el sentido de que manifieste expresamente su acuerdo con dicho Convenio.

Y esta, puede ser más trascendente, en el supuesto de que al proceder el Municipio al cobro de algunas multas administrativas, Federal no Fiscal, a los contribuyentes; ¿Qué ocurrirá si éstos invocan la falta de competencia de los Municipios para cobrar dichos ingresos, ya que los Municipios no comparecieron a otorgar su anuencia para la colaboración administrativa?.

Por lo que para prever esta posible situación, también se hace necesario que los Municipios concurren a ratificar los Convenios de Colaboración Administrativa y sus anexos. Sin que pueda argumentarse, por las Entidades Federativas, que no es necesario que los Municipios comparezcan a ratificar los Convenios de Colaboración toda vez que jurídicamente los Municipios no son Entes Subordinados jerárquicamente de los Estados, para que de alguna manera simple acaten las obligaciones que le confieran a ellos, sino que por el contrario, son Entes dotados de personalidad jurídica propia, que pueden manifestar su acuerdo o desacuerdo con determinado acto contractual o Convenio.

El contenido de las funciones a desarrollar, respecto de la Administración de las Multas Federales Administrativas no Fiscales, básicamente es la siguiente:

" 1).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece un acuerdo con los Estados, mediante el cual éstos percibirían una participación del cobro de las multas administrativas no fiscales, obligándose a transferir a sus Municipios las facultades de notificación, cobro y aplicación del Procedimiento Económico Coactivo, para recaudar el importe de esas multas pudiendo el Estado intervenir en auxilio del Muni

cipio, de acuerdo con los lineamientos que al efecto fije la Secretaría.

2).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - transferirá a los Municipios la cartera de Multas Administrativas no Fiscales por infracciones a Leyes Federales, a partir de la fecha en que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, el anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa.

3).- Los Municipios notificarán, cuando sea necesario, los Créditos Fiscales originados por las Multas mencionadas para efectuar su cobro y en su caso aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución de acuerdo a las disposiciones Federales.

4).- Los Municipios informarán mensualmente al Estado los cobros realizados y enterarán el 10% del monto total; el Estado a su vez entregará a la Federación el 20% de lo recibido, quedándose con 80% restante. En relación a los Gastos de Ejecución, el Municipio percibirá el total de los "mismos". (1)

#### B).- ESTADO - MUNICIPIOS

La colaboración administrativa entre los Estados y sus Municipios está previsto en el texto del artículo 115 --- Constitucional en la fracción IV inciso a), lo cual era lógico, debido de que al pasar los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria a los Municipios la mayoría de ellos en la República carecen de la infraestructura necesaria para hacerse cargo de los mismos.

Para este efecto se han instrumentado Convenios de Colaboración entre los Estados y sus Municipios para que los primeros administren y recauden los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria, considerando que las fases o partes que debe tener un Convenio son las siguientes:

##### 1.- DE LA ADMINISTRACION.

Estimamos que en esta parte, los Convenios, deberán ir referidos a dos funciones, las cuales son: a).- La que versa sobre la fase sustantiva o complementaria de la función recaudatoria, y b).- La encaminada al Procedimiento para la -

Recaudación de los ingresos pertenecientes a las contribuciones sobre la Propiedad Inmobiliaria.

De tal manera, que la fase de la administración con tendría:

I.- Sustantiva

- A).- Control e inscripción en el padrón de Registro de Contribuyentes.
- B).- Recepción, cancelación y dispensa de garantía.
- C).- Imposición y condonación de multas.
- D).- El suministro de información al municipio que lo requiera, referente al manejo de las contribuciones sobre el que trata este Convenio.

II.- Adjetiva

- A).- Notificación.
- B).- Determinación y liquidación de obligaciones fiscales y la verificación de su cumplimiento.
- C).- Ejercicio de las facultades económico-coactivas.
- D).- Recaudación.

2.- DE RESOLUCION Y DEFENSA.

Aquí propiamente se contendrían tanto la resolución a las instancias o consultas que planteen los particulares, respecto a las contribuciones inmobiliarias, así como la resolución a los medios de defensa intentados en términos de la legislación tributaria municipal que corresponda, e intervenir en juicio ante las autoridades que conocen de la materia contencioso-administrativa y fiscal. Por otra parte también se establecería la facultad para que la autoridad estatal solicite la nulidad de una resolución favorable a un particular ante la autoridad correspondiente.

Por lo que esta fase comprenderá:

- I.- Resolución de consultas, autorizaciones o instancias.
- II.- Solicitar la nulidad de resoluciones favorables al particular.
- III.- Resolución de medios de defensa.
- IV.- Intervención en juicio.

### 5.- DE CAPACITACION Y DIFUSION.

Esta fase propiamente tiende a que en el futuro, la autoridad municipal posea la infraestructura necesaria para la administración directa de los ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Porque dentro de las aspiraciones que sirven de fundamento a los Convenios de Colaboración Administrativa, se debe contener la obligación para que la Autoridad Estatal a través de cursos, seminarios, y mesas redondas, otorgue capacitación permanente a los servidores públicos Municipales, encaminada a difundir la experiencia adquirida en la administración y recaudación de los tributos que el Estado antes de la reforma al artículo 115 Constitucional, imponía a la Propiedad Inmobiliaria.

Igualmente, debe existir la obligación para que el Estado, a través de los medios masivos de comunicación difunda la fecha o fechas, términos o plazos para el vencimiento de la obligación de enterar impuestos o de beneficios fiscales otorgados, o de la organización de conferencias dirigidas a los contribuyentes, tendientes al mejor cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Sintetizando, la fase en comentario deberá abarcar:

I.- La organización e importancia de cursos, seminarios y mesas redondas a servidores públicos Municipales, sobre la administración y recaudación de las contribuciones -- sobre la Propiedad Inmobiliaria.

II.- Difundir.

A).- La organización de conferencias a los contribuyentes, tendientes al mejor cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

B).- Los términos y características peculiares de los tributos sobre la propiedad raíz, para facilitar al contribuyente el cumplimiento anticipado de sus obligaciones tributarias.

C).- Las resoluciones que contengan disposiciones de estímulos o beneficios fiscales.

III.- Emitir y fijar criterios de interpretación sobre las disposiciones fiscales relativas a la Propiedad Inmobiliaria.

#### 4.- DE LOS GASTOS DE ADMINISTRACION Y FACULTADES DE RESERVA.

Este último Capítulo, tratará lo relativo a la cantidad que le corresponda al Gobierno Estatal por la administración y recaudación de los ingresos pertenecientes a los Municipios.

También deberá versar sobre las facultades que los Municipios se reservan o la especificación que las atribuciones conferidas al Gobierno del Estado, se otorgan sin perjuicio de que los Municipios las ejerzan directamente. Esto último resulta importante, ya que a medida de que esta instancia de Gobierno se encuentra debidamente capacitada para la mejor administración de sus tributos, la recaudación de los ingresos que conforme a derecho les corresponden, tendrán como resultado de que cuenten con mayores recursos para hacer frente a los servicios públicos municipales que requiere su población.

En virtud de lo señalado esta fase comprendería lo siguiente:

I.- La cantidad porcentual que le correspondería por la administración y recaudación de los ingresos derivados de las contribuciones sobre la Propiedad Inmobiliaria.

II.- El ámbito de atribuciones que se reservan los Municipios pueden ser sobre:

A).- La facultad para conceder beneficios o estímulos fiscales ó para reducir tasas impositivas, tratándose de Instituciones Educativas, Sanitarias, Hospitalarias o Asistenciales.

III.- El derecho para los Municipios de que podrán ejercer también las funciones otorgadas al Estado en los -- Convenios de Colaboración.

IV.- Contener la vigencia del Convenio de Colaboración Administrativa o de algunas de las funciones convenidas.

Por último, y para el mejor entendimiento de nuestra idea, se formula un Proyecto tipo de Convenio de Colaboración Administrativa para la administración y recaudación de los ingresos derivados de la propiedad Inmobiliaria a celebrar entre las Entidades Federativas con sus Municipios.

NOTA:

1.- "Multas Administrativas Federales no Fiscales", Hacienda Municipal No. 1, INDETEC, págs. 43 y 44.

PROYECTO TIPO DE CONVENIO DE  
COLABORACION ADMINISTRATIVA.

"CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA SOBRE LAS CONTRIBU-  
CIONES DERIVADAS DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA QUE CELEBRA EL  
GOBIERNO DEL ESTADO DE  
REPRESENTADO POR  
CON EL MUNICIPIO DE  
QUE ESTARA REPRESENTADO POR

C O N S I D E R A N D O

1.- Que para los efectos de este Convenio se entende-  
rá como "El Estado" al gobierno del Estado de y  
como "El Municipio" al municipio de

2.- Que "El Municipio" es la comunidad social que po-  
see territorio y capacidad política, jurídica y administrati-  
va para cumplir con la tarea del gobierno directo de la comu-  
nidad básica.

3.- Que "El Municipio" libre es una Institución que  
los mexicanos consideran indispensable para su vida política,  
por su naturaleza de índole social y configurarse como una --  
unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida  
nacional.

4.- Que entre los principales recursos de captación  
de Ingresos plasmados en la constitución federal para los Mu-  
nicipios, estan los relativos a la propiedad inmobiliaria con  
sus diferentes formas como son: su fraccionamiento, división,  
consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan -  
por base el cambio del valor de los inmuebles.

5.- Que en virtud, de las características y condi-  
ciones imperantes que guarden los municipios en la actualidad  
así como de la naturaleza y las disponibilidades de desarro-  
llo en materia de administración de las contribuciones deri-  
vadas de la propiedad inmobiliaria, se hace necesario que el  
"Estado" proporcione capacitación técnica en la administra-  
ción y recaudación de dichos tributos, para que en un futuro  
"El Municipio" los administre con autonomía y responsabili-  
dad.

Por lo expuesto, ambas partes, acuerdan celebrar el presente Convenio conforme a las siguientes:

C L A U S U L A S :

TITULO I.- GENERALIDADES

PRIMERA.- "El Municipio" y el "Estado" convienen en coordinarse en materia de administración de las contribuciones siguientes:

SEGUNDA.- La administración de los Ingresos a que se refiere la Cláusula anterior, se efectuará por "El Estado" a través de la Tesorería General del Estado (Secretaría de finanzas) y sus dependencias, respecto de los inmuebles localizados en la jurisdicción territorial del Municipio.

Para la administración de los citados ingresos "El Estado" y "El Municipio" convienen en colaborar para que el primero de los términos de legislación fiscal municipal aplicable, realice las siguientes funciones operativas:

- I.- Registro de Contribuyentes.
- II.- Comprobación de cumplimiento de las disposiciones fiscales (fiscalización).
- III.- Determinación y liquidación de contribuciones y de sus accesorios (recargos, multas, gastos de ejecución, indemnización por cheques devueltos etc.,).
- IV.- Recaudación.
- V.- Notificación y Cobranza.
- VI.- Informática.
- VII.- Resoluciones de consultas y autorizaciones.
- VIII.- Imposición y condonación de multas.

IX.- Resolución de recursos administrativos.

X.- Intervención en juicio.

TERCERA.- Las funciones del municipio que conforme a este Convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por quienes realicen funciones en el Estado, de igual naturaleza a las mencionadas en el presente Convenio.

## TITULO II.- ADMINISTRACION Y RECAUDACION.

CUARTA.- En materia de recaudación, notificación y cobranza, el Estado ejercerá respecto de las contribuciones a que se refiere el presente Convenio, las siguientes atribuciones del Municipio.

I.- Expedir los recibos de pago así como recibir y en su caso exigir las manifestaciones, avisos y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales, en la materia recaudando los pagos respectivos.

II.- Revisar las declaraciones y los avalúos presentados por los contribuyentes o fedatarios y en su caso determinar y exigir el pago de las diferencias que resulten.

III.- Notificar los actos y las resoluciones dictadas por el Estado que incidan en los ingresos materia de este -- Convenio, recaudando su importe.

IV.- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución en los términos de la Legislación Municipal, para hacer efectivos los impuestos de referencia.

QUINTA.- En materia de informática, el Estado procesará los documentos que reciba.

SEXTA.- En materia de comprobación, el Estado ejercerá las facultades relativas al cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo la de ordenar y practicar visitas, de inspección, avalúos y auditoría cuando así se requiera.

SEPTIMA.- En materia de determinación de impuestos y de sus accesorios e imposición de sanciones, el Estado --- ejercerá las siguientes facultades del municipio:

I.- Conforme a los procedimientos señalados en la -  
Legislación Municipal, determinar los impuestos y sus acceso-  
rios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y  
demás obligados.

II.- Imponer las sanciones administrativas que co-  
rrespondan por infracciones a las disposiciones fiscales en -  
esta materia.

III.- Condonar las multas que imponga en el ejerci-  
cio de sus atribuciones.

OCTAVA.- Las garantías se otorgarán a favor de la -  
Tesorería del Estado y serán calificadas para su aceptación -  
por las autoridades estatales a que se refiere la Cláusula -  
Tercera de este Convenio.

El Estado está facultado para resolver, sobre la --  
dispensa del otorgamiento de la garantía del interés fiscal -  
en tratándose de las contribuciones materia de este Convenio.

#### TITULO III.- RESOLUCION Y DEFENSA.

NOVENA.- En materia de consultas y autorizaciones -  
respecto de los Impuestos a que se refiere este Convenio, el  
Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas  
le hagan los contribuyentes.

DECIMA.- En materia de devoluciones, compensaciones  
y autorizaciones, el Estado ejercerá respecto de las contri-  
buciones a la propiedad inmobiliaria, las siguientes atribu-  
ciones:

I.- Autorizar sobre la solicitud de devolución o --  
compensación de cantidades pagadas en exceso o indebidamente.

II.- Autorizar el pago de créditos fiscales, ya sea  
diferido o en parcialidades, previa garantía del interés fis-  
cal, salvo que proceda se otorgue su dispensa.

III.- Emitir declarativa de prescripción de créditos  
fiscales en los casos que proceda, con apego a derecho y a --  
instancia de parte.

IV.- Resolver solicitudes de no causación de recargos  
de conformidad con la Legislación respectiva.

DECIMA PRIMERA.- Los recursos administrativos que impugnen actos o resoluciones del Estado serán tramitados y resueltos por el propio Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Legislación Municipal.

DECIMA SEGUNDA.- El Estado intervendrá como parte en los juicios que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades a que se refieren las Cláusulas anteriores, asumiendo la responsabilidad en el manejo de los mismos.

#### TITULO IV.- CAPACITACION Y DIFUSION.

DECIMA TERCERA.- Corresponderá al Estado la realización de las siguientes funciones:

I.- Establecer reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulen las contribuciones materia de este Convenio.

II.- La integración y actualización del padrón de contribuyentes.

III.- El suministro al municipio de la información que éste requiera, respecto del manejo de las contribuciones a que se refiere el Convenio, con la periodicidad que ambos establezcan.

IV.- Promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

V.- Difusión y orientación masiva de información, así como la orientación al contribuyente.

VI.- Formulación y emisión única de los recibos o documentos en general para la percepción y registro del pago de los impuestos a la propiedad inmobiliaria a que se refiere este Convenio.

DECIMA CUARTA.- En materia de catastro, de conformidad con la legislación respectiva, corresponde al Estado mantener actualizado el inventario y valuación de los inmuebles localizados en la Entidad, así como el registro de propietarios de los mismos y el archivo de documentos correlativos, expidiendo en su caso informes y documentos al contribuyente, en virtud de ser el Catastro una Dependencia Estatal.

TITULO V.- GASTOS DE ADMINISTRACION Y FACULTADES DE RESERVA.

DECIMA QUINTA.- Durante la vigencia del presente -- Convenio, el Estado entregará al municipio dentro de los primeros quince días de cada mes el importe de la recaudación -- correspondiente al mes inmediato anterior; obligándose asimismo el Estado a rendir cuenta mensual al municipio, respecto de la recaudación por las contribuciones materia de este Convenio, el día último de cada mes, de conformidad con los lineamientos administrativos que en documentos por separado los convenidos acuerden.

DECIMA SEXTA.- El Municipio cubrirá al Estado los gastos de administración efectuados con motivo del presente Convenio, estableciéndose al efecto una cantidad equivalente al % de los ingresos totales que obtenga el Estado por concepto de contribuciones, recargos y multas sobre la propiedad inmobiliaria en la jurisdicción territorial del municipio.

El Estado tendrá derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el importe de la indemnización prevista por el Código Fiscal del Estado, por cheques recibidos por las autoridades fiscales estatales que hubieren sido presentados en tiempo y no pagados.

El Municipio se obliga a cubrir al Estado dentro de los primeros 15 días de cada mes el importe de los gastos señalados en el primer párrafo de esta Cláusula, que se hubieren derivado de la recaudación efectuada por el Estado en el mes inmediato anterior, pudiendo establecerse un sistema compensatorio para dicho efecto.

DECIMA SEPTIMA.- El Municipio podrá tomar a su cargo cualquiera de las funciones que conforme a este Convenio ejerza el Estado, cuando éste último incurra en incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en el mismo, previo aviso por escrito.

Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior, se publicarán en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, a más tardar 30 días después de su notificación y surtirán -- sus efectos un mes después de la publicación en dicho periódico.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquiera de las par

tes podrá dar por terminado el Convenio con las formalidades citadas en el párrafo anterior.

DECIMA OCTAVA.- A solicitud expresa, el Estado proporcionará al Municipio capacitación técnica en la administración de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, a fin de que en un futuro el municipio asuma la administración integral de las citadas contribuciones.

DECIMA NOVENA.- Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y surtirá sus efectos el día siguiente de su publicación.

TITULO IV

LA POSIBLE INVASION O VULNERACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL  
POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL O ESTATAL.

## CAPITULO UNICO

### EL JUICIO DE AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

El Juicio de Amparo, orgullo de nuestro Sistema Jurídico Mexicano aunque "con la anterior aseveración no pretendemos dar a entender que el Juicio de Amparo, como medio de control --- constitucional en si mismo considerado, haya tenido su origen en nuestro país, puesto que puede reconocer antecedentes extranjeros; lo único que intentamos significar es que, estando nuestra Institución tuteladora de tal manera peculiarizada -- por sus diversas modalidades jurídicas, éstas le imprimen un carácter típicamente nacional" (1)

Es decir, como lo sostiene Victor Fairén Guillén -- (2) que el Juicio de Amparo tiene antecedentes, por Ejemplo; en Aragón, es decir, en dicha región existía un funcionario Judicial encargado de velar por la observancia de los fueros contra los actos y disposiciones de las autoridades, incluyen do al rey mismo, que los vulneran en perjuicio o agravio de cualquier súbdito, al cual se le llamaba "El Justicia Mayor" -- porque "si el rey velaba un derecho, es decir, si atacaba en alguien una de las libertades del reino, el Justicia lo atacaba en el correspondiente presidio foral". (3).

Ahora bien, mucho se ha polemizado referente a esta Institución Jurídica que en relación con el artículo 103 Constitucional es el que norma las hipótesis de procedencia para el Juicio de Garantías en el sentido de que dicho precepto -- hace limitativa la procedencia para que la Justicia Federal -- ampare y proteja al gobernado.

Cuestión de la que discrepamos totalmente, porque -- como acertadamente lo sostiene Ignacio Burgoa, (4), aparentemente la procedencia del Juicio de Amparo en relación con las tres fracciones del Artículo 103 en cita, es limitativo, sin embargo sólo lo es en apariencia porque:

"A nuestro parecer , y no obstante la crítica que a esta tesis del insigne Vallarta hace Rabasa, estimamos que es correcta la apreciación del célebre constitucionalista, máxime si se tiene consideración que al concepto de "garantías individuales" no es restrictivo, sino por el contrario, extensivo, es decir, --

no se debe identificar a las garantías individuales con los veintinueve primeros artículos de la Constitución, pues éstos solamente las enuncian en forma mas o menos temática, sino referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, de diversas maneras, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o del gobernado. Por vía de ejemplo, citaremos un caso: el artículo 123, que no se encuentra dentro de los primeros veintinueve preceptos Constitucionales, viene a complementar los artículos 4º y 5º que se refieren a garantías relativas a la prestación de servicios. Las fracciones I, II, etc., del mencionado artículo 123 fijan las condiciones del desempeño del trabajo, y, cuando alguna autoridad las viole en perjuicio de una persona evidentemente, y a nadie se le ocurriría lo contrario, procede el amparo, no obstante que la supuesta violación se comete contra un precepto Constitucional no comprendido dentro de los veintinueve artículos, pero que en sí mismo viene a constituir una complementación de los artículos 4º y 5º que consignan expresamente sendas garantías del gobernado".

Ya que incluso en tratándose del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (5) ha considerado que si bien el referido precepto no está incluido en la parte dogmática de la Carta Magna como prevée el principio de que "ningún Impuesto podrá cobrarse sino está previsto en Ley" si forma parte de las garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica que posee el gobernado.

#### A) ANALISIS DEL ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL.

Este precepto tiene tres Hipótesis de procedencia para el Juicio de Amparo, las cuales son:

I.- Por actos ó Leyes de las autoridades que violen las Garantías Individuales.

II.- Por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la autonomía de los Estados, y

III.- Por leyes o actos de los Estados que vulneren la soberanía de la Federación.

Tal parece que como esta redactado este Artículo, con la expedición o emisión de leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la autonomía de los Estados o de éstas mismas actuaciones de los Estados que socaven la soberanía de la Federación, no se violentan las Garantías Individuales. Lo que sucede en realidad es que aquí podemos establecer una diferencia que el legislador dejó implícita en el referido precepto la posible violación directa de los derechos fundamentales del gobernado, contemplada en la fracción I y la posible violación indirecta que establecen las fracciones II y III.

O sea, en el caso hipotético, de que la emisión o expedición de leyes o actos de los Estados que socaven la soberanía de la Federación, verbigracia; que los Estados establecieran Impuestos sobre la Producción o consumo de energía eléctrica, además de que se invadiría la esfera competencial exclusiva de la Federación para gravar esta rama, también se violaría en perjuicio del gobernado, la Garantía de Legalidad y Seguridad Jurídica prevista en el artículo 16 Constitucional, el cual exige que toda actuación de autoridad debe estar fundada y motivada y provenir de autoridad competente.

En este orden de ideas, y en virtud de la reforma Instrumentada al artículo 115 Constitucional, en la fracción IV, se previene, entre otros supuestos que; la Hacienda Municipal se formará además de otros ingresos, en todo caso de las Contribuciones derivadas de la Propiedad Inmobiliaria. Con la anterior prerrogativa constitucional para los Municipios, pudiera originarse en el supuesto de que los Estados a través del Poder Tributario, señalaran como Ingresos de la Hacienda Estatal, alguna contribución que incidiera sobre la propiedad inmobiliaria, trasgresión del Artículo 115 en estudio y consecuentemente la autonomía municipal, y al principio de legalidad y seguridad jurídica que posee todo gobernado.

Lo que hace necesario, en aras de hacer la reforma

que se alude congruente con nuestro orden jurídico, en materia de Amparo, instrumentar modificaciones al texto del artículo 103 en cita, en los términos que se indicarán mas adelante.

B) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL.

Conforme a lo anterior expuesto, se propone que este artículo, contenga una cuarta fracción que básicamente enuncie que es procedente el Juicio de Amparo; "contra la expedición de leyes o actos bien sea de la Autoridad Federal o Estatal; que vulneren la autonomía municipal". Con la aco-tación, de que como el municipio no puede emitir leyes, al no tener un órgano legislativo, no puede legalmente preverse como procedencia del Juicio de Amparo, que el municipio a través de la expedición de leyes violente la autonomía o la soberanía de la federación.

Para la mejor comprensión y desarrollo de nuestra propuesta, adjunto se indican los términos en que debe ser la misma.

NOTAS:

- 1).- Ignacio Burgoa, el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Décima primera Edición, Prólogo, Pág. 1.
- 2).- Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 3).- Constitución y Libertades de Aragón, Págs. 533 y 534.
- 4).- El Juicio de Amparo, Ob. Cit. Págs. 251 y 252.
- 5).- Tesis No. 43, Semanario Judicial de la Federación, ---- 1917-1975, 1a. Parte, Pág. 127.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL.

TEXTO ACTUAL:

ARTICULO 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que -- vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos -- que invadan la esfera de la autoridad federal

TEXTO PROPUESTO:

ARTICULO 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que -- vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos -- que invadan la esfera de la autoridad federal.

IV.- Por leyes o actos de las autoridades federales - o estatales que vulneren o restrinjan la autonomía municipal.

ARTICULO 103 CONSTITUCIONAL (TEXTO PROPUESTO)

POSIBLE VIOLACION DE LOS  
DERECHOS FUNDAMENTALES  
DEL GOBERNADO.

- A) DIRECTA.
  - I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
  - II.- Por leyes o actos de la autoridad federal - que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- B) INDIRECTA
  - III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal;
  - IV.- Por leyes o actos de las autoridades federales o estatales que vulneren o restrinjan la autonomía municipal.

TITULO V  
EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
FRETE A LA HACIENDA MUNICIPAL.

## TITULO PRIMERO

### LA PROBLEMÁTICA DE LA EXENCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA RESPECTO DE ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.

#### A) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para desarrollar los objetivos tendientes a la satisfacción del interés público, es el Ejecutivo el que realiza todas las actividades que los otros órganos no efectúan o no desarrollan (Legislativo y Judicial), mediante una acción continua y permanente valiéndose de unidades o dependencias que están subordinadas a él, directa o indirectamente y a esta actividad se le denomina "Administración Pública".

La Administración Pública Federal está dividida en dos apartados: la central y la descentralizada. La central se compone, conforme al artículo 10, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de: la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

Las secretarías de Estado son las siguientes:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- de la Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda y Crédito Público
- Programación y Presupuesto
- de la Contraloría General de la Federación
- de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- de Comercio y Fomento Industrial
- de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Comunicaciones y Transportes
- de Desarrollo Urbano y Ecología
- de Educación Pública
- de Salud
- de Trabajo y Previsión Social
- de Reforma Agraria
- de Turismo, y
- de Pesca.

El único Departamento Administrativo que existe en la actualidad es el del Distrito Federal.

En tanto que la Administración Pública descentralizada se integra por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos. Sin embargo, conforme al artículo 30.- del ordenamiento en consulta, las unidades administrativas que componen la administración pública descentralizada sólo son auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión.

Entre los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal podemos citar los que a continuación se indican:

- 1.- Petróleos Mexicanos.
- 2.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.- Comisión Federal de Electricidad
- 5.- Aeronaves de México, S.A.
- 6.- Ferrocarriles Nacionales de México.
- 7.- Instituto Mexicano del Café.
- 8.- Diesel Nacional, S.A.
- 9.- Siderúrgica Nacional, S.A.
- 10.- Productora e Importadora de Papel, S.A., y;
- 11.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

#### B) CONCEPTO DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración, que se estudia, define lo que se debe entender por organismo descentralizado, señalando que éstos son: "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso el Ejecutivo Federal, con personalidad y patrimonio propios, cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopte".

La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su artículo 2o. nos indica que son elementos esenciales de ellos, los que en seguida se precisan:

- "I.- Que su patrimonio se constituya total o parcial-

mente con fondos o bienes federales, o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporta u otorga el gobierno federal con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De donde podemos inferir que los organismos de la administración pública descentralizada deben tener los siguientes elementos:

- 1.- Ser creados por disposición del Congreso de la Unión o por el gobierno Federal.
- 2.- Tener personalidad jurídica propia.- O sea, que puedan tener capacidad para contraer obligaciones y ser beneficiarios de derechos otorgados a favor de ellos.
- 3.- Tener patrimonio propio.- Es decir, que posean un conjunto de bienes y derechos para el cumplimiento de su objetivo.
- 4.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social o la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, o la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Estos organismos descentralizados, al pertenecer a la actividad pública que desarrolla el Estado, tendiente a satisfacer el interés público y que se denomina "Administración Pública Federal", ¿se adecúan a la hipótesis de exención de ingresos derivados de los servicios públicos que preste el municipio, prevista en la fracción IV del artículo 115 Constitucional?

Para dar respuesta a esta problemática, enseguida analizaremos el contenido del penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional.

C) EL CONTENIDO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Señala la referida fracción en su párrafo penúltimo que: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) (ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria y de la prestación de servicios públicos a su cargo) no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a 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".

Encontrándose de la lectura de esta fracción las siguientes premisas:

1.- Que las leyes federales:

- a) No pueden limitar la facultad de los Estados para establecer contribuciones sobre los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria y de los servicios públicos a cargo de los municipios.
- b) No podrán conceder exenciones en relación con las referidas contribuciones.

2.- Que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales no pueden establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones antes aludidas a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

3.- Que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de las contribuciones que establezcan las legislaturas locales, sobre la propiedad inmobiliaria respecto de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Así como de las contribuciones derivadas de los ingresos municipales, por la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos.

Presentándose, en consecuencia, la siguiente interrogante, ¿qué debe entenderse por bienes del dominio público --

de la Federación?

Para contestar esta pregunta, a continuación pasaremos a analizar las leyes que norman este concepto.

D) BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION. -

El artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales establece que son bienes del dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y

expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna -- las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; -- los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".

En correspondencia al artículo 2o. citado, el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales en comento, precisa que son bienes de uso común:

- "I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el derecho internacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, la anchura del mar territorial se medirá a partir de la línea de bajamar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.

En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya -

una franja de islas a lo largo de la costa situada en la proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adentrados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra y de esas líneas estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas anteriores. Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjen en bajamar, cuando sobre ella existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la delimitación del mar territorial;

- III. Las aguas marítimas interiores, o sea aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo terrestre;
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

- IX. Los caminos, carreteras y puentes que -- constituyen vías generales de comunica-- ción, con sus servicios auxiliares y de-- más partes integrantes establecidas en -- la Ley Federal de la materia;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construídos para la --- irrigación, navegación y otros usos de -- utilidad pública, con sus zonas de pro-- tección y derechos de vía o riberas en -- la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposicio-- nes legales aplicables;
- XI. Los diques, muelles, escolleras, maleco-- nes y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cu ya construcción o conservación esté a -- cargo del Gobierno Federal;
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Go-- bierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y
- XV. Los demás bienes considerados de uso co-- mún por otras leyes".

Preceptuando el artículo 34 del ordenamiento que se alude, que están destinados a un servicio público y por ende están comprendidos como bienes del dominio público, los si--- guientes:

- "I. Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación.
- II. Los inmuebles utilizados al servicio de los poderes Legislativo y Judicial.
- III. Los inmuebles destinados a las dependen-- cias y entidades de la Administración -- Pública Federal.

- IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
- V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.
- VI. Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter Federal, y
- VII. Cualesquier otros inmuebles adquiridos por procedimientos de Derecho Público diversos de los señalados en la fracción II del artículo de esta ley".

Sujetando el artículo 35 del cuerpo de leyes en cita, al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, a los que abajo se aluden:

- " I. Los templos y sus anexidades cuando estén legalmente abiertos al culto público, y
- II. Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro".

Resultando en consecuencia, que conforme a los artículos 2o. Fracción V, en relación con el 34 fracciones III y VI de la Ley General de Bienes Nacionales, los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos descentralizados son bienes del dominio público porque están destinados a un servicio público.

El régimen de los bienes del dominio público o que los caracteriza, es que:

- 1.- Forman parte del patrimonio nacional.
- 2.- El destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general.
- 3.- Son inalienables e imprescriptibles.
- 4.- El régimen jurídico que los norma es de Derecho Público y de interés social.

Entonces, como los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos descentralizados, son bienes del dominio público de la Federación ¿están exentos del pago de impuestos que prevén los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional?

Para Ricardo Rocha Mendoza (1), la problemática actual en torno a la exención para el pago de contribuciones de los organismos descentralizados, lo hace consistir en --- que:

"El problema medular parece radicar en las relaciones del -- sector paraestatal federal con la hacienda municipal, a raíz de las nuevas atribuciones del municipio para percibir los -- ingresos derivados de las contribuciones locales sobre in--- muebles ya que, dada la excepción al principio protector de estos ingresos, referido en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, parece ser que el -- patrimonio inmobiliario de las entidades paraestatales se ve favorecido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación con el artículo 2o. del mismo ordenamiento".

Incluso, a manera de ejemplo, algunos Ordenamientos como la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la -- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, disponen respectivamente en los artículos 243 y 176 que:

"Art. 243.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos. La Federación, los Estados, el Departamento del Distrito -- Federal y los Municipios no podrán gravar -- con impuestos su capital, ingresos, rentas, -- contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad. -- En estas exenciones se consideran comprendidas el Impuesto del Timbre y el franqueo postal...".

"Art. 176.- Los bienes muebles e inmuebles -- que pertenezcan al Instituto, gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de la Federación.

Dichos bienes, así como los actos y contratos que celebre el Instituto estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos..."

Por lo que parece lógico, en consecuencia, que los organismos descentralizados estén exentos de toda clase de impuestos, sin embargo, el artículo 14 que aparece en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal federal de 1985 dispuso otra cuestión en torno a esta problemática, procediéndose enseguida al análisis del precepto citado.

E) ANALISIS DEL ARTICULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1985.

Enuncia expresamente dicho artículo que: "Se derogan las disposiciones de las leyes federales que conceden exenciones de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y otras contribuciones establecidas en leyes de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios".

Induciéndose, por ende, que como los artículos antes citados pertenecientes respectivamente a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado están derogados, y por lo tanto deben de enterar las contribuciones que generen, bien sea a las Haciendas Públicas locales o a las Municipales, éstos organismos descentralizados.

Esto es, que como están derogadas todas las disposiciones que establezcan exenciones para el pago de contribuciones, sean estatales o municipales, dichos organismos descentralizados deben enterar las mismas cuando realicen la hipótesis de causación de los tributos y como normalmente cada organismo descentralizado tiene su ley orgánica o reglamento interior que lo norme, donde se prevee un régimen fiscal de privilegios, toda vez que los exenta del pago de todo tipo de contribuciones, éstas disposiciones al estar derogadas, no tienen ninguna validez ni surten efectos jurídicos alguno y sujetan a los organismos descentralizados al pago de las contribuciones que causen.

El precepto aludido viene a contestar una de las cuestiones más interesantes e importantes que enuncia la fracción IV del artículo 115 Constitucional, en el sentido de que entonces, que bienes del dominio público de la Federación están exentos del pago de las contribuciones que contemplan los

incisos a) y c) de la citada fracción IV?.

Como dijimos, la respuesta nos la da el artículo -- 14 aludido, porque como todos los organismos descentraliza-- dos, en sus leyes orgánicas o reglamentos interiores donde -- se establecía un régimen de privilegio por exención para el -- pago de contribuciones, ha quedado derogado, dedujimos, en -- consecuencia, que los bienes del dominio público de la Federa-- ción, que gozan del régimen de exención previsto en la -- fracción IV del artículo 115 Constitucional, son los perte-- necientes a las entidades de la Administración Pública Cen-- tralizada.

Para reforzar este criterio, es dable citar las --- tesis pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la -- Nación, cuando sostiene que las empresas que generan ener-- gía eléctrica, no están exentas del pago del Impuesto Pre-- dial, criterios que incluso son anteriores al artículo 14 -- antes mencionado.

470 "ENERGIA ELECTRICA. EMPRESAS QUE LA  
GENERAN. NO ESTAN EXENTAS DEL PAGO DEL  
IMPUESTO PREDIAL.

El artículo 16 de la Ley del Impuesto so-- bre Producción e Introducción de Energía Eléctrica consigna que los Estados, Te-- rritorios, Distrito Federal y Municipios no podrán decretar impuestos, contribu-- ciones o gravámenes, cualquiera que sea su origen o denominación, entre otros, -- sobre: "Fracción III. Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I". La jurisprudencia de este alto Tri-- bunal ha sido unánime y constante en el sentido de que, demostrado el hecho de -- que un bien raíz pertenece a una compa-- ñía productora y suministradora de ener-- gía eléctrica y que está destinado a la -- realización de los fines propios de la -- empresa conforme a lo preceptuado por lo anteriormente inserto, ese inmueble no -- puede ser gravado con tributo alguno que se relacione con dichas actividades, ni -- siquiera bajo el concepto de pago por -- derechos de cooperación o impuestos seme-- jantes. Sin embargo, el artículo 17 de

la propia ley consigna una excepción a -- este principio general, al preceptuar -- que: "Se exceptúa de lo dispuesto en el -- artículo anterior el impuesto a la propie -- dad rústica que grava la tierra, pero no -- las mejoras y la urbana que pertenezca a -- las plantas productoras o importadoras" -- es decir, que las mencionadas entidades -- están impedidas para imponer contribucio -- nes de cualquiera especie sobre los actos -- realizados por las empresas dedicadas a -- generar e importar energía eléctrica, -- cuando tales actos estén relacionados con -- el desarrollo de su objeto social; y, por -- otra parte, el artículo 17 del citado or -- denamiento federal solamente reservó a -- las Entidades Federativas el impuesto a -- la propiedad rústica y urbana de los bie -- nes de las empresas eléctricas. Así pues, -- conforme a una recta interpretación de -- las disposiciones legales aplicables y -- del alcance que ha de darse a la juris -- prudencia, es indudable que las menciona -- das empresas no están exentas del pago -- del impuesto predial que grava a los in -- muebles de su propiedad, de igual manera -- que a todos los demás inmuebles regidos -- por la misma norma impositiva".

2a. SALA. Informe 1979 SEGUNDA PARTE, Te -- sis 110, pág. 98.

478 "ENERGIA ELECTRICA, EMPRESAS QUE LA -- GENERAN, NO ESTAN EXENTAS DEL PAGO DE IM -- PUESTOS QUE GRAVEN LA PROPIEDAD INMUEBLE. -- INTERPRETACION DEL ARTICULO 17 DE LA LEY -- DEL IMPUESTO SOBRE PRODUCCION E INTRODUC -- CION.

El artículo 16 de la Ley del Impuesto so -- bre Producción e Introducción de Energía -- Eléctrica, consigna que los estados, te -- rritorios, Distrito Federal y Municipios, -- no podrán decretar impuestos, contribu -- ciones o gravámenes, cualquiera que sea -- su origen o denominación, entre otros, -- sobre producción, introducción, transmi --

sión, distribución, venta o consumo de -- energía eléctrica y capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I. - La jurisprudencia de este Alto Tribunal - ha sido unánime y constante en el sentido de que demostrado el hecho de que un bien raíz pertenece a una compañía productora y suministradora de energía eléctrica y - que está destinado a la realización de -- los fines propios de la empresa conforme a lo preceptuado por lo anterior mencionado, ese inmueble no puede ser gravado con tributo alguno que se relacione con di-- chas actividades, ni siquiera bajo el con-- cepto de pago por derechos de cooperación o impuestos semejantes. Sin embargo, el artículo 17 de la propia Ley consigna una excepción a este principio general, al -- preceptuar que: "Se exceptúa de lo dis-- puesto en el artículo anterior, el impues-- to a la propiedad rústica que grava la -- tierra, pero no las mejoras y la urbana - que pertenezcan a las plantas productoras o importadoras"; es decir, las menciona-- das entidades "están impedidas para impo-- ner contribuciones de cualquier especie - sobre los actos realizados por las empre-- sas dedicadas a generar e importar ener-- gía eléctrica, cuando tales actos están - relacionados con el desarrollo de su obje-- to social... y, por otra parte, el artículo 17 del citado ordenamiento federal sola-- mente reservó a las entidades federativas el impuesto a la propiedad rústica y urba-- na de los bienes de las empresas eléctri-- cas...". La interpretación más razonable consiste en que la excepción al artículo 16 de la Ley se refiere tanto al impuesto a la propiedad rústica como a la propie-- dad urbana, lo cual se traduce en la fa-- cultad de las entidades federativas de -- gravar con el impuesto predial y rústico los bienes inmuebles de las empresas dedi-- cadas a la producción de energía eléctri-- ca y por lo tanto, no surge la invasión a la esfera de las autoridades federales -- por parte de las autoridades locales, al -

cobrar el impuesto predial a la empresa - quejosa, siendo una consecuencia que las empresas que generan la energía eléctrica, no están exentas en el pago del impuesto predial".

Amparo en revisión 4939/1952.-"Cía. Eléctrica Mexicana del Centro", S.A. Mayoría de 15 votos.- Sexta Epoca, Vol. LXVII, -- Primera Parte, pág. 14.

Amparo en revisión 4080/1970.- Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 17 votos. Séptima Epoca, Vol. 64, Primera -- Parte, pág. 33.

Amparo en revisión 1783/1975.- Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 17 votos. Séptima Epoca, Vols. 97-102, Primera Parte, pág. 75.

Amparo en revisión 4922/1975.- Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 16 votos. Séptima Epoca. Vols. 97-102, Primera Parte, pág. 75.

Amparo en revisión 2498/1975. Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 16 - votos. Séptima Epoca, Vols. 103-108, Primera Parte, pág. 151.

Es decir, que aún cuando la Comisión Federal de -- Electricidad es un órgano perteneciente a la administración pública descentralizada, está obligada al pago de las con-- tribuciones referidas al Impuesto Predial. Es cierto que se establecen exenciones para el pago de este tipo de contribu-- ciones en tratándose de bienes del dominio público de la --- Federación, pero también es verdad que aquellas disposicio-- nes contenidas en leyes federales que establecían exenciones para el pago de impuestos estatales, municipales o del Dis-- trito Federal, han quedado derogadas conforme al artículo -- 14 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1985.

El criterio que se sostiene en el sentido de que - con la aparición del artículo 14 en cita, se ha despejado -- la problemática de la exención para los organismos descen---

tralizados, pudiera parecer que deja sin respuesta el dilema existente; sin embargo, no lo consideramos así, en virtud de que como el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional prevé exenciones en materia tributaria y es la Ley de Ingresos de la Federación la que derogó las disposiciones de las leyes federales donde se concedían exenciones de impuestos locales, municipales o del Distrito Federal, resulta congruente entonces, que si la problemática existente está referida al campo tributario sea el propio gobierno federal, a través de una ley tributaria, como es la Ley de Ingresos, quien haya resuelto establecer lo dispuesto en el artículo 14 antes mencionado.

De tal manera que, cuando la Federación desee que determinados inmuebles que pertenezcan a su dominio público, queden exentos del pago de las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 que se estudia, sea la misma quien a través de una ley, así lo establezca expresamente, ya que por lo pronto y para beneficio de las haciendas, no nada más municipales sino también estatales y del Distrito Federal, todas aquellas disposiciones contenidas en leyes federales donde se establecían exenciones para el pago de contribuciones locales, municipales o del Distrito Federal, están derogadas.

La anterior consideración se realiza, no sin olvidar que existe la necesidad apremiante de formular el ordenamiento reglamentario respectivo que venga a normar la fracción IV del artículo 115 Constitucional, para que ahí se establezca exactamente que los bienes del dominio público de la Federación, que pertenezcan a la administración pública centralizada, son los únicos que están exentos del pago de tributos derivados de la propiedad inmobiliaria o de los ingresos por servicios públicos que preste el municipio.

Toda vez que los órganos de la administración pública descentralizada, no pueden gozar de este régimen de privilegios, ya que en tratándose de los organismos descentralizados, éstos cuentan con patrimonio propio para enterar las contribuciones que generen y respecto de las empresas de participación estatal, porque en ellas participa el sector privado y por lo tanto existe impedimento para otorgarles exención, ya que las instituciones privadas no gozan del beneficio referido.

Además, recuérdese que los organismos de la administración centralizada, ni tienen patrimonio propio, ni se

dan su régimen jurídico, por el contrario, están supeditadas y subordinadas directamente al órgano central.

NOTA:

Los bienes del dominio público en el marco de la reforma al artículo 115 Constitucional, Revista de Hacienda Municipal, -núm. 16, INDETEC, páginas 4 y 11.

TITULO VI

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y LA  
LEY DE COORDINACION FISCAL.

CAPITULO UNICO

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Como lo señala el inciso b) de la fracción IV del artículo - 115 Constitucional, la Hacienda Pública Municipal se formará de entre otros ingresos, de: "las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las Legislaturas de los Estados".

Las participaciones federales, tanto las que reciben las entidades federativas, como los municipios se encuentran normadas en la Ley de Coordinación Fiscal, concretamente por lo que hace a los municipios en el Artículo 2-A del referido ordenamiento.

Se previó expresamente, en la parte final del artículo 1º de la Ley de Coordinación en consulta que los impuestos siguientes:

- 1.- Adicional de 3% sobre el impuesto general de importación.
- 2.- Del 3% sobre impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.
- 3.- El 2% en las demás exportaciones
- 4.- El impuesto de 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, y;
- 5.- Así como el derecho adicional del 5% sobre el de hidrocarburos que se exporte.

Se destinarán a fortalecer la Hacienda Pública Municipal en la forma siguiente:

"Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

- I.- 95% de los Impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubica

das las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

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

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

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

2.- El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b).- Las otras dos terceras partes incrementarán - dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderán a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para el que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los Estados con base en las reglas aplicables al Fondo de Fomento Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto -- del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios, las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los Municipios - en los términos de las fracciones I y II inciso a), subinciso 1, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios".

Los ingresos que se tienen que entregar a los mu--

nicipios por la Federación, derivados de las participaciones federales, tienen el régimen que a continuación se indica:

1.- Las participaciones federales que reciben los municipios, del total de los fondos general y financiero complementario de participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. (1)

2.- Las legislaturas locales de cada entidad federativa, a través de disposiciones de carácter general, establecerá la distribución de las referidas participaciones federales, a los municipios. (2)

3.- En primera fase: la Federación entregará las participaciones federales a los municipios por conducto de las entidades federativas, quien deberá entregarlas a su vez a los municipios dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que la Federación se las cubrió.

En segunda fase: la Federación hará la entrega directa de las participaciones federales a los municipios cuando el Estado no los haya entregado dentro del término antes señalado y traerá como consecuencia que la Federación, oyendo a la Comisión Permanente de funcionarios fiscales, des---cuenta a los Estados la participación del monto que le co---rrespondía.

Cuando sea la Federación quien no entregue a los Estados las participaciones a cubrir a los municipios, ésta pagará intereses conforme a la tasa prevista para los casos de pago a plazo de contribuciones. (3)

4.- Los municipios de las entidades que estén adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que se hayan coordinado además con la Federación para la administración y recaudación del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, recibirán cuando menos, el 20% de la participación adicional del 80% de la recaudación que se obtenga en el territorio del Estado, sobre el referido tributo. (4)

5.- Las participaciones federales nunca podrán entregarse en obra, siempre deberán cubrirse en efectivo, salvo lo previsto en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal a que se alude. (5)

6.- Las participaciones federales que correspondan,

tanto a los municipios como a las entidades, gozan de la siguiente prerrogativa:

- a) Son inembargables;
- b) No pueden afectarse a fines específicos, y;
- c) No están sujetos a retención. (6)

7.- Para que a los municipios se les retengan las participaciones federales, deberán llenarse los presupuestos que a continuación se señalan:

a) Las obligaciones contraídas por los municipios, deberá haberse efectuado con autorización de las legislaturas locales. Conforme al Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, las obligaciones pueden ser directas o contingentes, y sólo pueden contraerse para inversiones productivas. (7)

Son:

"Obligaciones contingentes, las asumidas solidaria, sustitutiva o subsidiariamente por las Entidades Federativas con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas locales o municipales y por los propios municipios, con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas". (8)

"Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta, produzcan incremento en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas". (9)

b) Estar inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sólo se inscribirán las obligaciones, si cubren los requisitos siguientes:

"I.- Que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional contraídas con entidades y personas de nacionalidad mexicana para inversiones públicas productivas u Obligaciones contingentes, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y -- hasta por los montos que las mismas fijén anualmente en los respectivos presupuestos.

II.- Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.

III.- Que la Legislatura del Estado haya autorizado previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones - en ingresos federales que correspondan al propio Estado o, en su caso, al Municipio correspondiente.

IV.- Que las participaciones en ingresos federales de la Entidad Federativa o Municipio solicitante sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado y - que se trate, además, en el caso de los Municipios, de participaciones que la Federación les deba pagar directamente. Este requisito será comprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (10)

La entidad federativa o el municipio que corresponda deberá acompañar la documentación que abajo se precisa:

"I. Un ejemplar de la publicación en el órgano oficial que corresponda de la autorización otorgada a la Entidad Federativa o Municipio para afectar sus participaciones en ingresos federales.

II. El instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite". (11)

Cabe hacer el comentario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultad discrecional para resolver si es procedente o no la solicitud de inscripción. (12)

De resultar procedente la inscripción aludida, la dependencia oficial que se cita en el párrafo anterior, procederá a anotar en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios lo siguiente:

I.- El número progresivo y fecha de inscripción.

II.- Las principales características y condiciones de la obligación.

III.- El acuerdo de inscripción favorable con indicación de su fecha". (13)

c) Contar con la garantía solidaria del Estado a que pertenezcan para inscribir dicha obligación, a menos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime que el ayuntamiento correspondiente tiene suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

8.- Aunque no se dice expresamente en la Ley de Coordinación Fiscal, y los Municipios no comparecen a ratificar su adhesión a los Convenios respectivos, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebraron las entidades federativas a las que pertenecen, con el gobierno federal, para gozar de las prerrogativas a su favor establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, deberán suspender el cobro de impuestos municipales respecto de los cuales exista coordinación fiscal.

NOTAS:

1, 2, 3, 4 y 5; artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal.

6 y 7; artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

8 y 9; artículo 1º del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

10; artículo 2º del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

11; artículo 5º del Reglamento a que se alude en la nota anterior.

- 12; artículo 7º del ordenamiento reglamentario del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 13; artículo 8º del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín.- Teoría del Estado, Fundamentos de Filosofía Política. Editorial JUS, S.A., sexta edición, México 1961.

BOLETÍN de la Procuraduría Fiscal.- Diciembre 1985, años uno y tres, Gobierno del Estado de México.

BURGOA, Ignacio.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. México 1977, decimoprimer edición.

BURGOA, Ignacio.- Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A., México 1975, novena edición.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONVENIO de administración de contribuciones celebrado entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Toluca, Méx., diciembre 1º de 1983.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Tomos I, IV y VII. Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985.

LEY DE COORDINACION FISCAL.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1986.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

LEY ORGANICA MUNICIPAL REGLAMENTARIA DEL TITULO QUINTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.

MARGAIN MANATOU, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Potosina, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1983, séptima edición.

REGLAMENTO del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

REVISTA del Tribunal Fiscal del Estado de México, número 17, enero-abril de 1983, año VII.

REVISTA del Tribunal Fiscal del Estado de México, número 21, mayo-agosto de 1984, año VIII.

REVISTA de Hacienda Municipal, números 1, 9, 13, 15 y 16, -- años uno, tres, cuatro y cinco, respectivamente, julio-sep-- tiembre de 1983, julio-septiembre de 1984, enero-marzo de -- 1985 y abril-junio de 1985, INDETEC.

REVISTA INDETEC.- Números 28 y 40, junio-julio de 1983 y ju-- lio-agosto de 1985, respectivamente.

ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Compendio de Derecho Civil, tomo - II, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, séptima edición.

C O N C L U S I O N E S

I. GENERALES.

A) Que debe reglamentarse por el H. Congreso de la Unión, la fracción I del artículo 115 Constitucional, para -- que se establezca en una ley cuáles causas deben considerarse como graves para que se suspenda o se declare desaparecido algún Ayuntamiento, o se suspenda o revoque el mandato de algún Múncipe.

Lo anterior para que exista uniformidad en cada Entidad Federativa y no haya disparidad en la fijación de criterios para la consideración de "Causas Graves".

B) Que la personalidad jurídica otorgada a los Municipios, debe entenderse como capacidad para ser sujetos de -- derechos y obligaciones. Por lo tanto, para que goce de alguna prerrogativa o para que contraiga deberes, es necesario -- que otorgue su consentimiento en los actos o documentos que -- así se establezca, excepto que conceda esas atribuciones a la Entidad Federativa a la que pertenece.

C) Que existe un control político y económico para el Municipio, que se manifiesta de la siguiente forma:

1.- Político.- Porque los legisladores locales, por acuerdo de las tres cuartas partes de sus integrantes, pueden suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido o suspender algún Muncipe, y en el caso de que se declare --- desaparecido algún Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de alguno de sus miembros, nombrar un Concejo Municipal.

Así también, son las legislaturas locales las facultadas para determinar en qué casos se considera necesario -- qué servicios públicos pasarán a prestarse por los Muncipi--- pios.

2.- Económico.- Que consiste en que son las legislaturas de los Estados las que aprueben las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisan además su cuenta pública.

D) Que se establezca un ordenamiento reglamentario de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, para que determine exactamente qué bienes del dominio público de la - Federación están exentos del pago de impuestos.

E) Que se reforme el artículo 103 Constitucional, - para que el Juicio de Amparo proceda además "contra la expedición de leyes o actos, bien sea de la autoridad federal o estatal, que vulnere la autonomía municipal".

II. PARTICULARES.

A) Que haya un instrumento ratificatorio por parte de los Municipios, a los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienen celebrado las Entidades Federativas con la Federación, en virtud de que los Ayuntamientos poseen personalidad jurídica propia y de que además, en los Convenios de Colaboración Administrativa se han otorgado a los Municipios diversas atribuciones, como lo es la recaudación de multas que impongan las autoridades federales administrativas no fiscales.

Además de que, conforme al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se obliga a los Municipios a suspender el cobro de impuestos respecto de actividades que incidan con el referido tributo federal.

B) Que se prevea en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal un procedimiento sancionatorio tendiente a regular las situaciones que se presenten cuando algún Municipio no suspenda el cobro de determinado impuesto que deba suspenderse y que por lo tanto, igualmente se reforme el artículo 12 de la Ley antes citada, en relación con el artículo 105 Constitucional, con el objeto de que el Municipio pueda ocurrir ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción a inconformarse con las sanciones que se le impongan --  
con motivo de lo expresado en el párrafo anterior.

C) Que es recomendable que el Catastro sea maneja--  
do por la autoridad estatal, porque si bien es cierto que el  
aludido instrumento es un padrón de los bienes inmuebles que  
se encuentran en una Entidad Federativa, también lo es que -  
no nada más es utilizado para fines fiscales, ya que el re--  
gistro y la evaluación catastral, es de utilidad pública y -  
con fines urbanísticos, estadísticos e históricos.

I N D I C E

I N D I C E

TITULO I. GENERALIDADES

- Capítulo Primero. INTRODUCCION
- Capítulo Segundo. OBJETIVOS
- Capítulo Tercero. CONCEPTOS GENERALES.
  - A) El Ayuntamiento
  - B) Contribución
  - C) Entidades Federativas
  - D) Federación
  - E) Gasto Público
  - F) Hacienda Pública Municipal
  - G) Participaciones federales
  - H) Poder tributario
  - I) Propiedad inmobiliaria
  - J) Reforma constitucional
  - K) Servicios públicos.

TITULO II. LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

- Capítulo Primero. EXPOSICION DE MOTIVOS
- Capítulo Segundo. EL CONTENIDO DE LA REFORMA
  - A) General
  - B) En materia tributaria
- Capítulo Tercero. LAS POSIBLES FUENTES IMPOSITIVAS MUNICIPALES DERIVADAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
  - A) Sobre la propiedad inmobiliaria
  - B) Sobre las derivadas de los servicios públicos que presten.
- Capítulo Cuarto. LA INSTRUMENTACION DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA
  - A) En el sentido genérico

B) En el sentido particular

- 1) El catastro
- 2) Los convenios de colaboración administrativa Estado-Municipios.

TITULO III. LA COORDINACION FISCAL Y LA COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA.

Capítulo Primero. AUTONOMIA Y CONTROL

- A) La autonomía municipal
  - 1) Política
  - 2) Económica
- B) El control al municipio
  - 1) Político
  - 2) Económico

Capítulo Segundo. LA COORDINACION FISCAL

- A) Proyecto tipo de convenio de ratificación
- B) Propuesta de reforma a los artículos 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 105 Constitucional.

Capítulo Tercero. LA COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL.

- A) Federación-Entidades Federativas
- B) Estado-Municipios
  - 1) Fases posibles del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Inmobiliaria.
  - 2) Proyecto tipo de convenio

TITULO IV. LA POSIBLE INVASION O VULNERACION DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL - POR LEYES O ACTOS DE LA AUTORIDAD FEDERAL O ESTATAL.

Capítulo Unico. EL JUICIO DE AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA

- A) Análisis del artículo 103 Constitucional
- B) Propuesta de reforma al artículo 103 Constitucional.

TITULO V. EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FRENTE A LA HACIENDA MUNICIPAL.

Capítulo Unico. LA PROBLEMÁTICA DE LA EXENCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA RESPECTO DE ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.

- A) La administración pública federal
- B) Concepto de organismo descentralizado
- C) El contenido de la fracción IV del artículo 115 constitucional
- D) Bienes del dominio público de la federación
- E) Análisis del artículo 14 de la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1985

TITULO VI. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y LA LEY DE COORDINACION FISCAL

Capítulo Unico. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

TITULO VII. CONCLUSIONES.